



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 830, DE 2007** **(Do Sr. Léo Alcântara)**

Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a publicidade dos editais de licitações e dos contratos administrativos, e dá outras providências.

**DESPACHO:**

APENSE-SE À(AO) PL-1292/1995.

**APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

**PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 21, 40, 60 e 61 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21. ....

§ 1º *O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital, os dados referentes ao registro ou averbação no Registro de Títulos e Documentos e todas as informações sobre a licitação.*

.....

§ 4º *Qualquer modificação no edital exige averbação no Registro de Títulos e Documentos e divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.” (NR)*

“Art. 40.. ....

§ 1º *O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas, assinado pela autoridade que o expedir e registrado, gratuitamente e até o dia da publicação do aviso previsto no art. 21, no Registro de Títulos e Documentos da comarca onde se situar a repartição interessada, permanecendo no processo administrativo, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.*

.....” (NR)

“Art. 60. *Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, bem como registrados, gratuitamente e no prazo de cinco dias úteis da assinatura, no Registro de Títulos e Documentos da comarca da contratante, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.*

.....” (NR)

“Art. 61. ....

*Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia:*

*I – será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei;*

*II – indicará os dados referentes ao registro ou averbação no Registro de Títulos e Documentos.” (NR)*

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no prazo de trinta dias de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Esta propositura está inspirada em trabalho intelectual do eminente advogado paulista Dr. Adilson Abreu Dallari, respeitado Professor Titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e reconhecido estudioso dos temas administrativos.

Com o título “*Publicidade das licitações mediante utilização dos registros públicos*”, a obra teve publicado um excerto em “*O Estado de São Paulo*”, edição de 22 de maio de 1991.

Embora escrito há quase dezesseis anos, o tema continua bastante atual, quando inúmeras são as denúncias de má utilização do dinheiro público, sobretudo mediante licitações fraudadas, preços superfaturados e contratos imorais de aditamento ou de alteração do texto original. A providência constante deste projeto é extremamente simples, de fácil aplicação e de consulta rápida para qualquer interessado.

Hoje, quem se dispuser a pesquisar a trajetória de uma concorrência gastará tempo enorme à procura das publicações nos jornais, além de consulta a várias repartições burocráticas. O mecanismo, ora sugerido, torna mais clara a norma constitucional que trata do procedimento da administração pública, oferecendo transparência ao processo de licitação. Note-se que já existe uma

estrutura pronta em todo o País – os serviços de Registro de Títulos e Documentos – que não gerará qualquer despesa para o Poder Público, já que este estará isento de pagar os emolumentos correspondentes ao registro cartorário.

Cumpre lembrar, ainda que os registros de títulos e documentos estão sob a permanente fiscalização por parte do Poder Judiciário, o que assegura transparência total, para dizer o mínimo, já que o cidadão terá acesso a uma certidão de qualquer licitação ou contrato em vigor em apenas cinco dias, como determina a Lei dos Registros Públicos em seu art. 19.

Em resumo, o que se pretende é criar um importante instrumento de controle da Administração Pública, mediante a utilização da estrutura existente, sem criar qualquer órgão, cargo ou emprego e, sobretudo, sem criação ou aumento de qualquer despesa para a mesma Administração. Esta solução já vem sendo adotada por administrações estaduais e municipais.

Em anexo, apresento a íntegra do trabalho elaborado pelo Dr. ADILSON DALLARI.

Estou certo de que os nobres pares emprestarão todo o apoio para que este nosso projeto venha a ser aprovado e incorporado ao ordenamento jurídico pátrio.

Sala das Sessões, em 25 de abril de 2007.

Deputado LÉO ALCÂNTARA

## ***PUBLICIDADE DAS LICITAÇÕES MEDIANTE UTILIZAÇÃO DOS REGISTRO PÚBLICOS***

***(\*) Adilson Abreu Dallari***

### **I - INTRODUÇÃO**

---

A experiência tem demonstrado que a publicidade das licitações fica bastante comprometida pela precariedade do acesso às normas específicas que disciplinam cada certame, especialmente o edital, e pela virtual impossibilidade de exame aprofundado e detalhado de todas as propostas, tendo como conseqüência enormes dificuldades para quem pretende fazer valer seus direitos em sede judicial.

A realização de uma licitação não é a garantia última e definitiva da probidade administrativa. Para quem objetiva auferir proveitos indevidos de uma contratação administrativa, em lugar da simples dispensa de licitação, é muito mais conveniente e mais seguro articular um procedimento viciado, manipulado, dirigido.

A melhor forma de evitar esta prática é franquear ao máximo os procedimentos licitatórios a todo e qualquer cidadão, ainda que não seja participante do certame.

Esta conduta não pode ficar ao alvedrio de cada autoridade, pois a publicidade das ações administrativas é um valor constitucional que cabe ao legislador ordinário fazer com que seja concretamente observado, mediante a edição de normas que tornem obrigatória a conduta requerida pelo interesse público.

O presente estudo tem por objetivo avaliar a possibilidade jurídica e a conveniência administrativa da utilização dos Registros Públicos, mais exatamente, dos Registros de Títulos e Documentos para assegurar a efetiva e concreta publicidade das licitações, tomando mais difícil a ocorrência de conluio destinado a viciar os procedimentos administrativos.

Trata-se de algo muito simples, mas de grande efeito prático. Sem criar qualquer órgão público, sem necessidade de admitir servidores, sem aumentar despesas, mas usando uma estrutura já existente, disponível, eficiente, dotada de fé pública, é possível atingir excelentes resultados, em termos de segurança e de moralidade pública.

A primeira coisa a se fazer é uma análise da legislação existente, partindo da Constituição Federal e percorrendo os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

## II - ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É conveniente a transcrição dos dispositivos constitucionais que afirmam a universalidade tanto do princípio da publicidade, quanto da exigibilidade da realização de licitações:

*“Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos Princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte”:*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.*

Isto significa o óbvio: todos os órgãos e todas as entidades, da administração direta e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais) devem proceder a uma escolha objetiva de seus contratos, como regra geral.

Eliminando antiga controvérsia doutrinária, a Constituição Federal afirma que compete à União editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos:

*“Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre”:*

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantida pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle”.*

É absolutamente fora de dúvida que a União pode instituir, como norma geral, a obrigatoriedade do depósito nos Registros Públicos, dos documentos relativos às licitações, deixando o detalhamento a cargo da legislação ordinária de cada pessoa jurídica de capacidade política.

Entre os princípios específicos da licitação está o da publicidade, reforçado pela proibição expressa até mesmo de tolerar, nos atos de convocação, qualquer coisa que possa colocar em risco o caráter competitivo da licitação, que deve ser indubitavelmente pública, acessível ao público, transparente.

Conforme decorre da Constituição Federal, estas normas gerais são também de observância obrigatória, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, além, é claro, da própria União.

Na prática, na maioria dos casos, é sempre um grande problema "descobrir" o dia da publicação, "conseguir" cópia do Diário Oficial e "ler" o texto invariavelmente impresso no menor tipo possível, exatamente para desestimular os curiosos e dificultar o trabalho dos interessados.

Este é o típico caso em que o Registro Público resolve inteiramente o problema: se o regulamento estivesse registrado em um Registro de Títulos e Documentos, a qualquer momento, imediatamente, qualquer interessado poderia obter uma cópia legível e, acima de tudo, válida, como documento hábil para instruir um eventual processo judicial.

Essa política, reiterada e constante, de evitar a publicidade dos regulamentos de licitações tem trazido efeitos deletérios para o erário e, em última análise, para os cidadãos/ contribuintes. Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, por proposta do Ministro Luciano Brandão, conforme noticiou o jornal Folha de São Paulo de 02/09/90, pág. A-5, revelou que 78% (setenta e oito por cento) dos regulamentos examinados apresentavam ilegalidades. Evidentemente, se a publicidade de tais regulamentos não fosse apenas formal, se houvesse, na verdade, um amplo e fácil acesso a tais textos, é lícito presumir que as entidades da administração indireta tratariam do assunto com maior cuidado e, pelo menos, evitariam cometer as ilegalidades mais flagrantes.

No sábio dizer do consagrado Hely Lopes Meirelles, o edital é a lei interna da licitação, condicionando todo o desenvolvimento do certame e até mesmo o futuro contrato.

Entretanto, não obstante sua extraordinária importância, não obstante o princípio constitucional da publicidade, não são poucos os casos em que a Administração se recusa a fornecer cópia autêntica do edital, obrigando o particular a se valer de mandado de segurança para obter o documento necessário à instrução de um segundo mandado de segurança.

Tudo isso se resolveria, facilmente, pela obrigatoriedade de registro do edital no serviço registral competente: qualquer pessoa, imediatamente, a qualquer momento, poderia obter uma cópia autêntica do edital em sua integralidade.

Antônio Albergaria Pereira, num substancioso trabalho sobre a "Fé Pública Notarial", publicado no Suplemento Jurídico nº 138 do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (janeiro/março, pág. 17) definiu com muita precisão:

"A finalidade da Fé Pública é afirmar uma verdade, tanto quanto possível, certa, firme e conseqüentemente, com força probatória.

A firmeza, a segurança, a certeza, a força da fé pública, inclusive da fé pública notarial, está na pureza do seu propósito, ou seja, despida de qualquer propósito ou motivação para iludir ou enganar quem quer que seja.

Podemos afirmar que a fé pública notarial é o selo da verdade que o notário apõe nos atos que pratica.

Quando o notário elabora um documento ou expede um instrumento e consigna sua fé pública, está ele afirmando, sob responsabilidade civil e criminal, com a autoridade que lhe foi delegada pelo Poder Público, que o contido no documento ou no instrumento é autêntico, CERTO, VERDADEIRO e imune de qualquer falha ou erro. Essa afirmativa do notário resulta de sua autoridade funcional, autoridade essa que lhe foi delegada pelo poder público, autorizando-o praticar serviços notariais. Daí a razão da força da fé pública notarial, quando inserida num documento ou num instrumento"



Mutatis, mutandis ocorre exatamente o mesmo em relação ao registrador, já que tal qual o notário, exerce ele função também delegada pelo Poder Público, como indica o art. 236 da Constituição Federal vigente.

O serviço registral não tem interesse no conteúdo do registro, não tem porque negar o fornecimento de certidões, está obrigado pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015 de 31/12/73, arts. 16 e seguintes) a lavrar certidão do que lhes for requerido, por qualquer pessoa, que não precisa sequer mencionar o motivo ou justificar o interesse do pedido, devendo a certidão ser expedida no prazo máximo de 5 (cinco) dias, sob pena de sofrer as sanções aplicadas pelo Poder Judiciário, que zela pelo funcionamento regular dos registros públicos.

Isso significa, em síntese, que qualquer pessoa passa a dispor de um meio certo, seguro e rápido de ter acesso às licitações.

Numa perspectiva eminentemente e jurídica pode-se afirmar, com segurança, que a publicação do resumo do edital não atende ao princípio constitucional da publicidade.

Nem se diga que a simples afixação do texto integral possa resolver o problema, até porque, para fins de propositura de ação judicial, essa afixação é inteiramente imprestável.

## **VI - ARGUMENTOS DE ORDEM JURÍDICA**

Inegavelmente a licitação foi pouco a pouco se impondo como prática usual e indispensável para a realização do princípio constitucional da isonomia.

Ainda assim restam alguns setores relutantes em acatar o dever de licitar e, pior que isso, desenvolveram-se, paulatinamente, práticas e mecanismos destinados a fraudar o preceito constitucional, mediante a realização de procedimentos licitatórios viciados, dirigidos, com maior ou menor sofisticação.

As brechas ainda existentes decorrem de entendimentos equivocados no tocante à publicidade do procedimento administrativo. Para uma significativa e incômoda maioria dos administradores públicos, as informações, os

documentos e os autos processuais administrativos ainda são tabu, secretos, reservados, como se fossem vilipendiados, caso expostos ao exame dos simples cidadãos.

Entretanto os princípios constitucionais apontam em sentido contrário, ressaltando a essencialidade da efetiva publicidade que devem ter.

Cabe aqui um exame ainda que sucinto de alguns desses princípios, para demonstrar a insuficiência dos meios de divulgação atualmente utilizados.

O artigo primeiro da Constituição Federal contempla uma opção fundamental do povo brasileiro, adotada por meio de seus representantes, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte, no sentido de qualificar o Brasil como um Estado Democrático de Direito.

Muitas ilações poderiam ser retiradas dessa qualificação, mas existem duas que são apontadas de maneira uniforme pela unanimidade da doutrina: a legalidade e a jurisdição.

Estado de Direito é aquele no qual o exercício da autoridade é subordinado à lei, entendida como norma de conduta produzida de maneira solene pelos representantes do povo. Mas é evidente que seria inócuo o princípio da legalidade se ele não fosse acompanhado da jurisdição, ou seja, da possibilidade de submeter os atos da autoridade a uma comparação com a prescrição legal, acompanhada da aniquilação do ato desconforme.

Porém isto não pode ser entendido como uma espécie de loteria: os atos que eventualmente vierem a ser apontados como ilegais serão desfeitos, os demais, os que escaparem ao crivo jurisdicional, ainda que ilegais, ficam como estão.

Ora, o controle jurisdicional, deve ter também um efeito preventivo, destinado a evitar que se pratiquem violações da lei. Para que esse efeito profilático funcione é indispensável que se promova a responsabilidade dos autores das ilicitudes percebidas e declaradas.

Portanto as práticas administrativas devem caminhar no sentido de ampliar a verificação dos atos administrativos e de possibilitar a efetiva responsabilidade dos seus agentes.

Um grande empecilho à responsabilização dos violadores da lei está numa equivocada visão do princípio da separação de poderes. A Constituição afirma, ao mesmo tempo, a independência e a harmonia dos poderes. Não assegura, de maneira alguma, qualquer "soberania" de cada órgão do poder. Na verdade, o princípio da separação de poderes decorre da noção de que o poder incontestável leva ao abuso, e que o poder só pode ser contido por um outro poder, de igual força.

Em vista disso, emerge do sistema que não é lícito a um poder adotar condutas que levem à virtual impossibilidade de controle dos atos praticados em seu interior. Muito ao contrário, o sistema constitucional impõe a necessidade da existência de meios e instrumentos de controle do poder pelo poder.

No caso da licitação, é essencial que o procedimento administrativo possa ser efetivamente fiscalizado tanto pelo Legislativo quanto pelo Judiciário. Obviamente, é preciso criar formas pelas quais cada cidadão possa acompanhar a atividade administrativa para que, então, possa promover a responsabilização dos transgressores da lei, perante os órgãos competentes, sejam eles do Legislativo (via Tribunais de Contas) seja do Judiciário (via Ministério Público ou por Ação Popular).

Não se pode ignorar que, em face do texto constitucional, soberano é o povo, detentor verdadeiro do poder, e que pode exercê-lo por meio de seus representantes ou diretamente, participando das ações governamentais, inclusive as administrativas.

A administração deve ser acessível ao povo, a qualquer cidadão, e não apenas aos diretamente interessados neste ou naquele negócio jurídico.

Em resumo, o quanto se evoluiu até hoje em matéria de licitação serve para um razoável controle formal do procedimento (pelos órgãos formalmente competentes para isso), mas não serve, absolutamente, para assegurar

a transparência do certame, sua real e concreta publicidade, sua permeabilidade ao exame de qualquer cidadão.

Os meios e instrumentos de controle atualmente existentes são insuficientes e frágeis para atender aos ditames da nova ordem constitucional, marcada pela emergência da cidadania e dos grupos intermediários da sociedade civil. Por essa razão devem ser ampliados.

## **VII - ARGUMENTOS DE ORDEM PRÁTICA**

Quando uma licitação é realizada normalmente, sem qualquer incidente, sem impugnações, sem controvérsias judiciais, nem há porque se preocupar com a maior publicidade.

Pode ocorrer que o caráter pacífico o do certame decorra de um conluio bem articulado entre os supostos concorrentes, mas não é justo transformar essa exceção em regra, presumindo-se a fraude. É certo, porém, que a maior e mais abrangente divulgação dos atos da licitação dificulta o conluio.

Ocorre, entretanto, que pela própria natureza da licitação, que encerra uma disputa, uma contenda, uma oposição de interesses, são bastante freqüentes os certames marcados por incidentes que, com muita freqüência, levam a uma disputa judicial.

Neste caso é muito difícil não haver problemas de documentação, pois é necessário exibir em juízo cópias autênticas do edital, das propostas apresentadas, das atas das reuniões, das decisões administrativas etc.

Não obstante o direito à obtenção de certidões seja afirmado com toda ênfase pela Constituição, na prática a Administração invariavelmente cria problemas, sendo desgraçadamente freqüentes os casos de necessidade de impetração de mandado de segurança visando ao fornecimento de uma simples certidão.

Mesmo quando a Administração cumpre o seu dever e acata o mandamento constitucional, ainda assim existe um problema de tempo necessário para decidir sobre o pedido de certidão e providenciar o seu atendimento.

Se os documentos relativos a uma licitação fossem obrigatoriamente levados ao serviço registral, nenhuma dificuldade haveria. Tal registro viria dar condições reais e concretas para o pleno exercício do direito à jurisdição.

Cabe lembrar que exatamente nos casos de conluio, de licitação viciada, de fraude à Constituição, é que fica mais difícil a obtenção dos documentos necessários a uma impugnação eficaz.

Em tais casos, a falta de um acesso direto e quase imediato à documentação serve como um biombo, uma barreira de proteção aos corruptos, aos violadores da lei, numa flagrante contradição com a orientação constitucional, pautada pelo princípio da moralidade administrativa.

Não é sem razão que a Constituição contempla meios e modos de exercício de uma fiscalização efetiva das ações administrativas.

Além dos meios formais ou ordinários de controle, a Constituição Federal (art. 74, parágrafo 2º) defere a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, a legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas.

Ora, é evidente que para que essa forma de controle possa ser exercida é indispensável o fácil acesso de qualquer cidadão aos negócios realizados pela Administração.

Seja, ainda, permitido lembrar a previsão constitucional da Ação Popular (art. 5º, LXIII). É evidente que essa garantia perde qualquer sentido se os negócios administrativos puderem ser feitos de maneira sigilosa, reservada, restrita um reduzido número de pessoas diretamente interessadas.

Mais importante, ainda, que o fácil acesso público aos documentos da licitação é a segurança jurídica que esse acesso proporciona. Dizendo de maneira bem clara e bem direta: o registro dos documentos da licitação no serviço registral impede a substituição de páginas do processo, a juntada de documentos extemporâneos, a alteração do texto de documentos apresentados etc.

Nestes casos, é sempre muito difícil provar a ocorrência da modificação, pois a Administração tem uma enorme possibilidade de interferir nos documentos juntados.

Não se está afirmando que isso sempre ocorre, mas, sim, que isso pode ocorrer, como deveras já tem ocorrido.

Cumpre, portanto, assegurar, ao máximo possível, a segurança e a moralidade dos procedimentos licitatórios.

Nem se diga que o Registro Público se choca com a desburocratização e que seria um complicador a mais nos procedimentos licitatórios. Em primeiro lugar, a desburocratização não pode ser feita em detrimento dos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade. Em segundo lugar, o Registro Público é uma medida desburocratizante: basta que a Administração encaminhe os documentos ao serviço registral, que este se incumbirá do registro, do arquivamento, do depósito, do fornecimento de cópias e certidões, liberando a Administração de tais cuidados e providências.

## **VIII - ECONOMICIDADE**

Atualmente, nas licitações em geral, existe o grupo privilegiado, constituído por aqueles qualificados como interessados, os que compraram a "pasta" contendo o edital completo.

A simples necessidade de comprar a pasta já é um absurdo, pois proporciona meios de saber, antecipadamente, quais serão os possíveis licitantes, favorecendo o conluio ou, pelo menos, dando elementos para orientar a elaboração da proposta com menor proveito para a Administração. No mínimo, a necessidade de comprar a pasta já proporciona a possibilidade de "venda" de informação privilegiada.

Com muita propriedade, observou o Conselheiro Paulo Ribeiro, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ("Folha de São Paulo", 21/02/91, pág. 1-4) que não se pode exigir dos concorrentes a apresentação de comprovante da compra da pasta, pois não existe legislação que permita cobrar qualquer importância pelo fornecimento do edital.

Edital, por definição, é algo dado ao conhecimento público, de qualquer pessoa, gratuitamente, pois publicar um edital é dever do Poder Público. Conhecer os termos do edital é um direito do cidadão e não uma mera faculdade conferida a quem se disponha a desembolsar a vultosa quantia necessária para a aquisição da famigerada pasta.

Assim, ao publicar o edital, de forma completa ou resumida, o órgão público já mencionaria que a íntegra do edital está registrada no serviço registral da localidade em que será executada a obra, serviço ou fornecimento de materiais. Além disso, indicaria que no mesmo Registro Público encontra-se registrada e arquivada a pasta completa, que reúne todo o detalhamento do objeto do certame.

Essa providência não eliminaria a compra da "pasta". Qualquer pessoa poderia retirar certidão do edital, que tem o mesmo valor de original, pagando apenas a módica quantia estipulada pela legislação que fixa os valores das custas e emolumentos, de maneira neutra, isenta, equilibrada. Além disso, conhecendo o conteúdo da pasta no serviço registral, o interessado optaria pela sua compra ou não, no órgão.

Enfim, seria eliminado mais um dos gargalos normalmente utilizados para estreitar a licitação.

Para a administração correta, honesta, diligente, cuidadosa, preocupada com a eficiência e a celeridade, isso seria altamente vantajoso: muito trabalho seria poupado, pois muitas horas de trabalho burocrático, desnecessário e inútil para os objetivos da Administração, poderiam ser simplesmente eliminadas, pelo aproveitamento do pessoal e da estrutura de trabalho dos serviços de Registro de Títulos e Documentos, que existem e estão especialmente habilitados para isso mesmo.

Portanto, o Registro Público, em última análise, é mais seguro e econômico, tanto para o particular quanto para a Administração.

O mais importante, porém, é a redução dos conflitos. Com a maior publicidade, com a maior transparência, com o acesso verdadeiramente público aos documentos da licitação, diminuem as possibilidades de conluio e de

fraudes, diminuindo, em conseqüência, o número de licitantes inconformados, reduzindo-se, em última análise, o número de contendas administrativas e judiciais.

Por último, seria até desnecessário dizer que a maior amplitude e a maior publicidade da licitação, gerando maior credibilidade, estimula a participação, aumenta a concorrência e traz como resultado, comprovado pela experiência, uma redução dos preços pagos pelo Poder Público.

Seja permitido referir um dado da experiência prática, da realidade concreta. No Município de São Paulo, durante gestão de um determinado Prefeito, o metro cúbico de pavimentação correspondia a 3,90 otn; nas gestões anterior e posterior esse custo era superior a 20 otn. Essa diferença realmente significativa (até mesmo absurda) se deveu, em boa parte, a uma preocupação em aumentar a publicidade das licitações, alargando o universo de licitantes, e possibilitando uma fiscalização ampla, direta e imediata dos procedimentos, assegurando a credibilidade nas decisões administrativas e estimulando a sadia concorrência. Ou seja: ficou provado que a publicidade da licitação repercute diretamente nos preços pagos pela Administração Pública.

## **IX - PROPOSTA**

Diante do exposto, tendo ficado suficientemente demonstrado, por razões de direito e de fato, a necessidade e a conveniência do uso dos registros públicos para assegurar a verdadeira e concreta publicidade das licitações, resta apenas transplantar essa conclusão para o campo das ações práticas.

Para se implantar de vez o sistema proposto bastará uma alteração nas normas gerais editadas pelo governo federal, introduzindo a obrigatoriedade do Registro Público.

Com isso, por se tratar de norma geral sobre licitação, essa inovação já deveria ser obrigatoriamente acatada pelos Estados e Municípios.

Nada impede, porém, que a respectiva legislação ordinária, de cada Estado ou Município, já trate imediatamente desse assunto, não havendo necessidade de se aguardar a alteração das normas gerais federais.



Também nada impede que qualquer administração já passe imediatamente à ação, independentemente de qualquer mandamento legal específico, passando a registrar em registro público seus editais e fazendo constar do resumo publicado que o texto completo pode ser retirado no serviço registral determinado, onde também se acha registrada e arquivada a pasta do certame.

Isto é possível porque as normas gerais sobre a matéria proíbem expressamente que se adotem práticas que possam restringir o âmbito ou a publicidade do certame, ficando autorizadas as ações concretas destinadas a assegurar a maior amplitude.

Quase tudo que foi dito com relação ao edital da licitação também pode ser aplicado aos contratos celebrados pela Administração.

Na prática, é quase impossível tomar conhecimento do conteúdo e das particularidades dos contratos administrativos.

Atualmente, apenas um resumo lacônico, paupérrimo e absolutamente imprestável para o real conhecimento dos termos do contrato, é publicado.

O contrato, em sua integralidade, às expensas do contratado, deveria ser registrado em Títulos e Documentos, circunstância essa que constaria da publicação do resumo indicando a celebração do contrato. Dessa forma, ficaria facultado a qualquer pessoa, o conhecimento da avença, a qualquer tempo, pela eternidade, já que o registro do contrato seria feito com referência recíproca ao edital, obedecendo ao princípio da continuidade registral.

Especialíssimo cuidado merecem os contratos celebrados mediante dispensa de licitação. Com relação a estes, não bastaria a simples publicação e registro do contrato, mas, sim, ser a imprescindível que se publicassem, também, as manifestações, as razões, os motivos e os fundamentos da dispensa da licitação. Tudo isso deveria ser igualmente registrado no serviço registral, para que qualquer pessoa, a qualquer tempo, pudesse verificar a veracidade e a legitimidade do comportamento administrativo.

É urgente e imperioso que a licitação deixe de ser um assunto reservado e passe a ter publicidade real e concreta, conforme determina a

Constituição Federal. Isso em benefício da probidade administrativa, dos cofres públicos e para resguardo da sociedade como um todo.

**O autor:** *Adilson Abreu Dallari é advogado e professor titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*

<p style="text-align: center;"><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b></p>
---

**LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO II  
DA LICITAÇÃO

**Seção I  
Das Modalidades, Limites e Dispensa**

.....

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, e ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar respectivamente de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

*\* Artigo, caput, com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

- a) concurso;  
 b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço".

*\* Inciso I com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

II - trinta dias para:

- a) concorrência, nos casos não especificados na alínea b do inciso anterior;  
 b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

*\* Inciso II com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

III - quinze dias para tomada de preços, nos casos não especificados na alínea b do inciso anterior, ou leilão;

*\* Inciso III com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

IV - cinco dias úteis para convite.

*\* Inciso IV com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

*\* § 3º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;  
 II - tomada de preços;  
 III - convite;  
 IV - concurso;  
 V - leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou

remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

*\* § 5º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 6º Na hipótese do § 3º deste artigo, existindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou assemelhado é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

*\* § 6º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão se devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

§ 9º Na hipótese do § 2º deste artigo, a Administração somente poderá exigir do licitante não cadastrado os documentos previstos nos artigos 27 a 31, que comprovem habilitação compatível com o objeto da licitação, nos termos do edital.

*\* § 9º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

#### **Seção IV Do Procedimento e Julgamento**

.....

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os artigos 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

*\* Inciso X com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

*\* Inciso XI com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

XII - (VETADO)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento, não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

*\* Alínea a com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

*\* Alínea c com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraíndo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

*\* Inciso II com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de

parcela deste, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensados:

I - o disposto no inciso XI deste artigo;

II - a atualização financeira a que se refere a alínea c do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias.

*\* § 4º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

*\* § 2º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subseqüentes.

.....

### CAPÍTULO III DOS CONTRATOS

.....

#### Seção II Da Formalização dos Contratos

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na Imprensa Oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

*\* Parágrafo com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos caso de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

*\* § 2º com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

§ 3º Aplica-se o disposto nos artigos 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos caso de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

---

## LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973

Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

---

CAPÍTULO IV  
DA PUBLICIDADE

---

Art. 19. A certidão será lavrada em inteiro teor, em resumo, ou em relatório, conforme quesitos, e devidamente autenticada pelo oficial ou seus substitutos legais, não podendo ser retardada por mais de 5 (cinco) dias.

§ 1º A certidão, de inteiro teor, poderá ser extraída por meio datilográfico ou reprográfico.

§ 2º As certidões do Registro Civil de Pessoas Naturais mencionarão, sempre, a data em que foi lavrado o assento e serão manuscritas ou datilografadas e, no caso de adoção de papéis impressos, os claros serão preenchidos também em manuscrito ou datilografados.

§ 3º Nas certidões de registro civil, não se mencionará a circunstância de ser legítima, ou não, a filiação, salvo a requerimento do próprio interessado, ou em virtude de determinação judicial.

§ 4º As certidões de nascimento mencionarão, além da data em que foi feito o assento, a data, por extenso, do nascimento e, ainda, expressamente, o lugar onde o fato houver ocorrido.

§ 5º As certidões extraídas dos registros públicos deverão ser fornecidas em papel e mediante escrita que permitam a sua reprodução por fotocópia, ou outro processo equivalente.

Art. 20. No caso de recusa ou retardamento na expedição da certidão, o interessado poderá reclamar à autoridade competente, que aplicará, se for o caso, a pena disciplinar cabível.

Parágrafo único. Para a verificação do retardamento, o oficial, logo que receber alguma petição, fornecerá à parte uma nota de entrega devidamente autenticada.

---

---

**FIM DO DOCUMENTO**