



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n° 6/2022-001 PGM.

Objeto: Contratação do Cartório do 1° Registro de Imóveis de Parauapebas, para execução de serviços notariais na emissão de certidões de propriedade, prenotações de título, averbações, abertura de matrícula e registro geral de 756 imóveis desapropriados da empresa B.R.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda e 1244 imóveis desapropriados da empresa B.B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: Prefeitura Municipal de Parauapebas.

DO RELATÓRIO

Trata-se do pedido de contratação requerido pela PGM, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, que visa a contratação do Cartório do 1° Registro de Imóveis de Parauapebas, para execução de serviços notariais na emissão de certidões de propriedade, prenotações de título, averbações, abertura de matrícula e registro geral de 756 imóveis desapropriados da empresa B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda e 1244 imóveis desapropriados da empresa B.B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93.

Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação n° 6/2022-001 PGM, bem como da homologação de seu julgamento.

Consta dos autos:

1- Memorando n° 1163/2022 PGM (fls. 01-04) solicitando a contratação, identificando o objeto, apresentando a justificativa e o valor estimado; Projeto Básico, contendo justificativa e planilha de demanda (fls. 05-11); memo n° 856/2022 PGM o qual solicita autorização para realização da despesa relativa a contratação dos serviços objeto deste procedimento e memo n° 1760/2022 SEMURB em resposta à PGM (fls. 12-13); Ofício n° 019/2022 PGM encaminhado ao Cartório do 1° Ofício de Registro de Imóveis de Parauapebas no qual é solicitado o orçamento, seguindo do respectivo orçamento encaminhado pelo cartório e Provimento n° 017/2021 CGJ com a tabela de emolumento (fls. 14-45); Decreto n° 916/2018 e 957/2018 (fls. 46-68); Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 89); declaração de adequação orçamentária (fl. 90); autorização da autoridade competente (fls. 91); Portaria Conjunta n° 14/2018-CJRMB/CJCI que dispõe sobre a investidura de cargo de titular da Serventia Extrajudicial do Cartório do 1° Ofício de Registro de Imóveis de Parauapebas e cópia do documento pessoal do titular da Serventia, Sr. André Williams Formiga da Silva e demais documentos do cartório a ser contratado, dentre eles as certidões de regularidade fiscal e trabalhista (fl. 77-87); decreto n° 1839/2021 de designação da Comissão Permanente de Licitação (fl. 92).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



2- que a Autoridade Competente, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, autorizou a inexigibilidade do processo referente à contratação do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis do Município de Parauapebas (fls.91).

3- que o processo foi devidamente autuado (fls. 93).

4- que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias (fls. 94-100).

5- que a Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à contratação pleiteada, tendo em vista a necessidade do serviço, apresentando como razão da escolha do executante o seguinte argumento: *"Inviabilidade de competição, faze a existência em nosso município de apenas um cartório de registro de imóveis, o que torna inviável a competitividade, motivando a inexigibilidade nas recomendações prescritas no caput do art. 25, c/c art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93, com as devidas justificativas"*.

6- e, por fim, foi juntado aos autos a documentação que se refere ao artigo 26 da Lei 8666/93, com suas alterações posteriores - sendo que para demonstrar a razão da escolha do executante, anexou-se a Lei Estadual nº 6.881/2006, como já informado acima, além disso, justificou-se o preço da contratação por meio da juntada do Provimento Conjunto nº 014/2016- CJRMB/CJCI que traz a tabela de emolumentos dos serviços notariais e de registros e do Provimento Conjunto nº 017/2021 CGJI (que dispõe sobre a atualização monetária das Tabelas de Emolumentos anexas à Lei Estadual nº 8.331/2015).

Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo à Controladoria Geral do Município, a qual emitiu Parecer do Controle Interno (fls. 108-118).

Após as recomendações da Controladoria Geral do Município, foram juntados aos autos os documentos de fls. 119-127, em seguida o procedimento foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para a devida análise (fls. 128).

Foi apresentada a justificativa para a contratação do objeto por meio do memorando nº 1163/2022 PGM nos seguintes termos: *Considerando que é obrigação do Município manter o controle efetivo das áreas públicas a que faz jus e zelar pela efetivação registral, buscando evitar situações de registro indevido ou "perdido" ao longo do tempo, faz-se necessária a transferência de titularidade dos imóveis acima mencionados. A contratação de tais serviços possui natureza essencial visto a necessidade de registro, nos termos do §2º, do art. 10-A, da Lei nº 3.365/411, dos Termos de Acordos lavrados de forma amigável, por meio de procedimentos administrativos de desapropriação tramitados nesta Procuradoria Geral do Município, os quais respeitaram todas as formalidades legais. Vale ressaltar que como mencionado acima, o termo de acordo administrativo é documento hábil para o regular registro dos imóveis, não sendo mais necessária a lavratura de escritura pública de desapropriação para transmissão da propriedade. As custas do orçamento apresentado pelo cartório foram definidas mediante apresentação dos Decretos desapropriatórios (Ofício nº O 19/2022-PGM) ao Oficial Registrador responsável. A este compete informar e definir os quantitativos de acordo com as normas técnicas internas e observando os valores constantes na Tabela de Emolumentos do Provimento nº 017/2021-CGJ. Desta maneira, os serviços constantes nos orçamentos adiante anexados, foram*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



especificados conforme dados da tabela do Provimento nº 017/2021-CGJ, e com o detalhamento dos autos a serem emitidos, conforme demonstrado abaixo: (...).

Cumpra-se observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, **inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade**. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

No caso em tela, não cabe a realização de cotação de preços, mas deve ser justificado o preço de cada serviço que consta na Planilha de Quantitativos e Valores e no orçamento de fl. 16-17, seja por meio da tabela de emolumentos, seja por outro meio capaz de comprovar a compatibilidade do preço apresentado com os praticados no mercado, o que foi cumprido pela secretaria solicitante.

Registre-se que a justificativa do preço de cada serviço a ser contratado e, posterior análise, é matéria técnica de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura dos documentos apresentados, cabendo a esta Assessoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva justificativa do preço, conforme acima realizado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 108-118), opinando pela continuidade do procedimento.

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

Observa-se que a contratação do Cartório do 1º Registro de Imóveis de Parauapebas, para execução de serviços notariais na emissão de certidões de propriedade, prenotações de título, averbações, abertura de matrícula e registro geral de 756 imóveis desapropriados da empresa B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda e 1244 imóveis desapropriados da empresa B.B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, é de fundamental importância para atender a demanda do Município.

Inicialmente, mister observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, dispõe o art. 2º da Lei nº 8.666/93. E a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, in verbis:

“Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também ao seguinte:

omissis

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”.

Assim, regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei nº 8.666/93), estabelecidos, por exemplo, no caso do art. 25, onde a Administração Pública está autorizada a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, com o fornecedor, sem a concretização de certame licitatório.

In casu, o Termo de Referência de fls. 06 dispõe que há inviabilidade de competição, face existir em nosso Município apenas um Cartório de Registro de Imóveis, portanto, a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, em razão da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



inviabilidade de competição, é perfeitamente legal, conforme preconiza o art. 25 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.” (Grifamos).

Nesse passo, verifica-se a subsunção da previsão legal acima transcrita ao objeto da contratação em comento, tendo em vista que o instituto da inexigibilidade do procedimento licitatório tem como premissa básica a inviabilidade de competição. A ausência de competidores autoriza a contratação direta através da inexigibilidade.

Portanto, de fato e de direito, o presente caso posto sob análise desta Procuradoria, trata-se de inexigibilidade de licitação, haja vista a inviabilidade de competição em razão da inexistência de outros cartórios de registro de imóveis no Município de Parauapebas.

E por derradeiro, observamos que ainda que se trate de contratação direta, é necessária a formalização de um procedimento que culmine na celebração do contrato. E isto de fato foi feito pela Administração. Assim, vejamos o ensinamento de Marçal Justen Filho¹:

“...os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação”.

omissis

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª ed. Pág. 295/297. São Paulo: Dialética, 2000.)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



"a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença está em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação". (Grifamos).

O procedimento licitatório, nesse caso, restará inócuo diante da impossibilidade de competição, circunstância essa que inviabiliza a licitação, seja pelo desperdício de tempo, seja por dispêndio desnecessário ao erário.

Assim, patente está configurada a necessidade de contratação de Cartório do 1º Registro de Imóveis de Parauapebas, para execução de serviços notariais na emissão de certidões de propriedade, prenotações de título, averbações, abertura de matrícula e registro geral de 756 imóveis desapropriados da empresa B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda e 1244 imóveis desapropriados da empresa B.B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, podendo-se proceder mediante inexigibilidade de licitação em razão da impossibilidade de se conseguir tais serviços através de outro cartório, uma vez que há apenas um Cartório de Registro de Imóveis no Município de Parauapebas.

Entretanto, para melhor instruir este procedimento, necessário tecer algumas recomendações:

I. Quanto ao prazo de vigência, o item 13 do Projeto Básico de fls. 09 e 126 e o item 1 da cláusula oitava da minuta de contrato de fls. 104 dispõe que "as obrigações acertadas neste termo produzirão seus jurídicos e legais efeitos a partir da assinatura das ordens de serviços emitidas de acordo com a necessidade (...)". Todavia, as obrigações se iniciam a partir da assinatura do correspondente contrato administrativo, e não da ordem de serviço. Assim, recomenda-se que seja adequado a redação constante nos itens acima citados conforme a redação padrão já aprovada por esta Assessoria, qual seja: "O prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, com validade e eficácia legal após a publicação de seu extrato, podendo ser prorrogado através de termo aditivo, desde que ocorra um dos motivos previstos no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93."

II. Quanto a dotação orçamentária, verifica-se que a cláusula décima quarta da minuta de contrato faz referência a manutenção da Procuradoria Geral do Município (fls. 105), todavia, tais informações divergem da indicação orçamentária de fls. 89, a qual dispõe sobre Manutenção do Fundo de Regularização Fundiária. Além disso, o item 6 do Projeto Básico de fls. 122 também estabelece que os serviços serão pagos com recursos oriundos do orçamento da Procuradoria Geral do Município. Diante da divergência apontada, recomenda-se que seja sanada.

III. Recomenda-se que seja anexado aos autos Certificado de Regularidade do FGTS, certidão negativa judicial e alvará digital atualizados, eis que encontram-se vencidos. Recomenda-se, ainda, que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos, bem como sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do contrato.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



IV. Por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Projeto Básico e Minuta de Contrato Administrativo.

DA CONCLUSÃO

Ex positis, verificando que foram adotadas as providências necessárias e apreciados os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade, bem como por não haver impedimento de ordem legal para o acolhimento da postulação, **OPINA-SE** pela contratação do Cartório do 1º Registro de Imóveis de Parauapebas, para execução de serviços notariais na emissão de certidões de propriedade, prenotações de título, averbações, abertura de matrícula e registro geral de 756 imóveis desapropriados da empresa B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda e 1244 imóveis desapropriados da empresa B.B.R.A Empreendimentos Imobiliários Ltda, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, nos termos já descritos no presente processo, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral e devidamente autorizado pela Autoridade Competente*.

Assim, é o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 28 de junho de 2022.

KENIA TAVARES DE OLIVEIRA
Procuradora-Geral Ajunta

ANE FRANCIELE F. GOMES ATTROT
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 490/2017