

PARECER JURÍDICO FINAL

Procedimento Administrativo Licitatório nº 035/2023/CPL.

Assunto: **Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de lavratura de escrituras, procurações, atas notariais, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias (serviços de notas), bem como serviços de protesto de títulos e relativos ao registro de imóveis, registro de pessoas naturais e jurídicas e registro de títulos e documentos, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Viseu e Secretaria Municipal de Educação/Fundo Municipal de Educação.**

PARECER FINAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LAVRATURA DE ESCRITURAS, PROCURAÇÕES, ATAS NOTARIAIS, RECONHECIMENTO DE FIRMAS E AUTENTICAÇÃO DE CÓPIAS (SERVIÇOS DE NOTAS), BEM COMO SERVIÇOS DE PROTESTO DE TÍTULOS E RELATIVOS AO REGISTRO DE IMÓVEIS, REGISTRO DE PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS E REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 25, II, C/C ART. 13, III, DA LEI DE LICITAÇÕES. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

I - Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de lavratura de escrituras, procurações, atas notarias, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias (serviços de notas), bem como serviços de protesto de título e relativos ao registro de imóveis, registro de títulos e documentos para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Viseu e Secretaria Municipal de Educação/Fundo Municipal de Educação.

II - Admissibilidade. Hipótese de licitação inexigível prevista no art. 25, do Lei das Licitações.

III - Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. DO CONTEÚDO DA CONSULTA.

1. Por despacho da Comissão Permanente de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica o presente processo para análise da contratação por inexigibilidade de licitação, objetivando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços lavratura de escrituras, procurações, atas notarias, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias (serviços de notas), bem como serviços de protesto de título e relativos ao registro de imóveis, registro de títulos e documentos para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Viseu e Secretaria Municipal de Educação/Fundo Municipal de Educação, na forma do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, instruindo-se o presente processo com as comunicações e fases exigidas na forma da lei.

2. Instruem os autos do processo licitatório:

- a) Ofício nº 616/2023 – GS/SEMED/PMV da Secretária Municipal de Educação solicitando à Comissão Permanente de Licitação a abertura de processo administrativo.*
- b) Termo da Referência.*
- c) Documentação Atinente ao Exercício da Cartorária.*
- d) Documentação de Regularidade do Cartório.*

- e) Parecer Jurídico Inicial.
- f) Dotação orçamentária compatível emitida pelo departamento de contabilidade.
- g) AUTORIZAÇÃO de abertura do processo licitatório para contratação do Cartório, bem como a juntada de DECLARAÇÃO de adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e com a LDO, devidamente assinadas pela Secretária Municipal de Educação.
- h) Termo de autuação de processo administrativo nº 035/2023, na modalidade Inexigibilidade de Licitação nº 003/2023.
- i) Justificativas da escolha.
- j) Minuta do contrato.

3. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica, para análise.

02. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

4. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

5. O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com "pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade". O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

6. A necessidade de análise jurídica nos procedimentos administrativos licitatórios está prevista ainda nas Resoluções nº 11.535/2014 e nº 11.832/2015, alteradas pelas Resoluções nº 29/2017 e nº 43/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

03. DA ANÁLISE DO PROCESSO.

7. Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

8. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras e serviços. A Lei Federal n. 8.666/1993 — ao trazer as normas gerais sobre o tema — tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

*"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos"*

9. A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) proposta(s).

10. Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

11. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei n° 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

12. Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

13. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2° da Lei n° 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 37. (...)

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.”

*-----
“Art. 2°. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”*

14. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

15. Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no art. 3°, da Lei n° 8.666/93:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

16. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

17. Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

18. Cumpre destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que procedem a solicitação do parecer jurídico.

19. Pois bem, o presente procedimento versa sobre a contratação de prestadora de serviços por inexigibilidade de licitação. Como se sabe, para a Administração Pública contratar com particulares deverá adotar o procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido em Lei - Licitação - que, no dizer de Celso Antônio Bandeira Mello:

“é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir (curso de direito administrativo, 10ª Ed. Malheiros).

20. Para tanto, o administrador deverá pautar seus procedimentos além das regras inscritas no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos nos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão, apenas para citar aqueles listados no Art. 3º da Lei de Licitações. Sobre o tema, Maria Silvia Zanella di Pietro leciona que:

“a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio de indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (Direito Administrativo – 19ª Ed. Atlas)

21. Portanto, havendo necessidade de contratar com os particulares a regra é a prévia licitação, todavia há hipóteses em que se exclui a Licitação, dentre elas a Inexigibilidade, por haver inviabilidade de concorrência objetiva em função da singularidade do serviço prestado.

22. Assim o art. 25 c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93 dispõe acerca das hipóteses em que a Administração Pública poderá efetuar a contratação por meio de Inexigibilidade, ou de forma direta com o prestador de serviços, ex vi legis:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados as trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

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

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;

23. Além disso, para a caracterização da inexigibilidade de licitação prevista neste inciso a lei exige, ainda, a singularidade do objeto da contratação e a notória especialização. Nesse sentido a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União: ***“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.”***

24. **Nestes termos, é possível observar a viabilidade de contratação do prestador de serviços uma vez atendidos os dispostos legais constantes dos Arts. 25. II, c/c art. 13, III do disposto legal supra referenciado.**

25. Ainda, sobre o tema importa dizer que o profissional selecionado para executar o serviço técnico profissional especializado de natureza singular deve apresentar nível diferenciado de conhecimento, qualificação e especialização que o coloque em patamar superior aos demais profissionais da área sendo tal condição de renome notória no seguimento do mercado. Discorrendo sobre a singularidade do serviço a ser contratado, assevera o citado autor:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúncia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (...). É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do

que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata. Foi, aliás, o que Lucia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região, apontou com propriedade: Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à Administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos". (ob. Cit., p.478).

26. Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério de EROS ROBERTO GRAU:

"Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa. Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos. Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade -, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo. Porque são singulares, a competição (= competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com o profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Administração inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a prestação do serviço." (In Licitação e Contrato Administrativo, São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 72/72)

27. Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.

28. Isto posto, a aparente notoriedade do contratado decorre da documentação carreada aos autos, como responsáveis técnicos, larga experiência no mercado, o que confere a Administração a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade já que a mesma demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, além do notório conhecimento na área.

29. Não obstante, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não expresso em lei para hipótese de inexigibilidade, salta à evidência, também como insuscetível de competição, e por isso, vem sendo difundido pela doutrina e jurisprudência, em situações semelhantes ao particular ora discutido.

30. Aliado a tudo isso, compete ressaltar, que o Município de Viseu e tampouco a Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde, não possuem em seu quadro de pessoal, profissionais especializados para suprir a necessidade do serviço pretendido com toda a expertise e demais comprovações técnicas observadas nos autos.

31. No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 55 da Lei nº 8.666/93. Na minuta acostada aos autos estão presentes: cláusula referente ao objeto; prazo de execução e local de entrega; do recebimento; do valor; dotação orçamentária; pagamento; obrigações das partes;

penalidades; rescisão contratual; da gestão e fiscalização; da legislação; casos omissos e foro.

32. Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas no artigo supracitado.

04. CONCLUSAO.

33. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange a Contratação do Cartório Único Ofício de Viseu para Prestação de Serviços de lavratura de escrituras, procurações, atas notariais, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias (serviços de notas), bem como serviços de protesto de títulos e relativos ao registro de imóveis, registro de pessoas naturais e jurídicas e registro de títulos e documentos, do **CARTÓRIO ÚNICO OFÍCIO DE VISEU, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ nº 31.277.538/0001-71**, com sede à Tv. Conego Miguel, s/n, Centro, CEP: 68.620-000, Viseu/PA, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no Art. 25, II, c/c Art. 13, III, da Lei nº 8.666/193, cumpridas as formalidades administrativas.

34. Eis o parecer, salvo melhor juízo.

35. Viseu/PA, 24 de maio de 2023.

Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº. 13/2023