



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº. **2024.08.02.001**.

Interessado: **Departamento de Licitações e Contratos Administrativos**.

Assunto: **Contratação de empresa especializada em serviços notariais e de registro para atendimento das necessidades da Prefeitura, Secretarias e Fundos Municipais de Viseu/PA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2024.08.02.001. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DE VISEU/PA. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE DO “CAPUT” DO ART. 74, DA LEI Nº 14.133/2021.

I – Inexigibilidade de Licitação objetivando a Contratação de empresa especializada em serviços notariais e de registro para atendimento das necessidades da Prefeitura, Secretarias e Fundos Municipais de Viseu/PA.

II – Legalidade e possibilidade. Art. 74, “Caput”, da Lei nº. 14.133/2021.

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

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. 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 à 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.

2. Dito isso, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º e § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)



§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

3. Sendo assim, passa-se à análise dos atos preparatórios até então realizados pela administração municipal, para fins de análise de conformidade com a Lei nº 14.133/21, e demais regulamentos.

02. RELATÓRIO.

4. Através do Ofício nº 492/2024/CPL, o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, dando prosseguimento ao trâmite processual, encaminha a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da Inexigibilidade de Licitação, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada em serviços notariais e de registro para atendimento das necessidades da Prefeitura, Secretarias e Fundos Municipais de Viseu/PA.

5. Instruem os autos os seguintes documentos:

- a) Ofícios nº 904/2024/GS/SEMAS/PMV, 927/2024-GS/SEMED/PMV, 971/2024/GS/SEMUS/PMV, 925/2024-GS/SEMAD, encaminhados pelas Secretarias demandantes à Secretaria de Gestão e Planejamento, nos quais encaminham os Documentos de Formalização de Demanda, bem como solicitam a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Matriz de Riscos;
- b) Memorando nº 110/2024-GS/SEGP, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento o qual encaminha para o Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Cultura;
- c) Memorando nº 0.037/2024-DPTCA/SEGP, do Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, encaminhando o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos solicitados;
- d) Ofício Circular nº 043/2024-GS/SEGP, no qual a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento encaminha para as Secretarias demandantes o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos, bem como solicita a elaboração do Termo de Referência;
- e) Ofício nº 1003/2024/GS/SEMAD/PMV, encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, no qual envia o Termo de Referência pedido, bem como solicita providências para a contratação;
- f) Memorando nº 125/2024-GS/SEGP, encaminhado pela Secretaria de Gestão e Planejamento para o Departamento de Pesquisa de Preços, solicitando pesquisa de mercado;
- g) Memorando nº 018/2024-DPP/SEGP, no qual o Departamento de Pesquisa de Preços, envia a Secretaria de Gestão e Planejamento cotação de preços realizada junto ao Cartório Único Ofício da Comarca de Viseu/PA (Cartório Gondin) e Mapa Comparativo;
- h) Memorando nº. 194/2024-GS/SGP, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, encaminhado ao Setor de Contabilidade solicitando dotação orçamentária;



- i) Memorando nº. 180/2024-SC/SEFIN, do Setor de Contabilidade indicando a existência de crédito orçamentário, e a respectiva dotação para o exercício financeiro de 2024;*
- j) Memorando nº 131/2024-GS/SEGP, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento para o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, no qual é solicitada a autuação do procedimento administrativo e elaboração da minuta do contrato;*
- k) Protocolo do Processo Administrativo nº 2024.08.02.001;*
- l) Ofício nº 492/2024/CPL, do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos para a Procuradoria Jurídica, solicitando a emissão de Parecer Jurídico Inicial e análise da minuta do contrato;*
- m) Minuta do Contrato;*

6. Em estrita observância aos preceitos legais, observa-se que os documentos existentes no processo administrativo, aparentemente, estão de acordo com os atos essenciais ao prosseguimento do feito, havendo zelo para com os princípios gerais da licitação na realização dos atos administrativos necessários a contratação pretendida.
7. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica para análise.
8. É o relatório.

03. FUNDAMENTAÇÃO.

9. 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 nº 14.133/2021, que versa sobre as normas gerais atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

“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.”

10. 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 dispositivo constitucional acima descrito e, segundo o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*



III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

11. A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

12. Somente naqueles casos onde a licitação for inviável ou impossível é que poderá se optar pela inexigibilidade. Sobre o tema Hely Lopes Meirelles¹ é bastante preciso, *in litteris*:

[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.

13. Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

14. Em que pese haver no processo a indicação de que a contratação deverá ser realizada com fulcro no art. 74, III, “c”, da Lei nº 14.133 de 2021, em verdade temos que o fundamento correto para realizar a pretensa contratação é o “caput” do referido dispositivo, senão vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

15. Assim, no caso em comento, a contratação deve ser baseada no “caput” art. 74 da Lei nº 14.133/2021, vez que, nos termos da documentação apresentada nos autos, no Município de Viseu existe um único cartório extrajudicial, denominado de Cartório Gondim – Ofício Único de Viseu/PA.

16. A Lei Federal nº 14.133/2021, conforme reproduzido acima, contempla a inexigibilidade de competição quando houver inviabilidade da mesma, conforme demonstrado alhures.

¹IMEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 97.



17. Essa, portanto é a principal razão da escolha da prestadora de serviços, que se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade de licitação.
18. Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração comprova a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.
19. Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
20. Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.
21. Sobre o tema, o respeitável doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao tratar da inexigibilidade ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, em sua obra *Contratação Direta Sem Licitação*, 9ª edição, Editora Fórum, pág 537, esclarece que existem hipóteses, como no caso sob análise, em que é inviável a competição, mas o caso descrito não se amolda a nenhuma das situações descritas nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, e nesses casos o fundamento legal será o próprio *caput* do mencionado artigo.
22. É exatamente o que acontece no presente, pois a contratação pretendida não se encaixa em nenhuma das hipóteses contidas nos incisos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 ficando a fundamentação a ser utilizada para a futura avença o *caput* do referido artigo.
23. É importante esclarecer que, há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para contratação direta; há outras em que a Administração recebe da Lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua Urgência, desde que obedecidas às normas legais; há hipóteses em que a Administração se defronta com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da Lei.
24. A Carta Magna prevê no âmbito da Administração Pública, além de obediência a princípios constitucionais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em seu artigo 37, inciso XXI, contratação por intermédio de licitação pública, se não vejamos:
- Artigo 37, XXI – “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)”*
25. O entendimento se amplia pelo fato da Constituição deixar claro que pode haver casos “especificados em lei” que não obedecem a essa norma Constitucional tais como os art. 74 e 75 da nova lei de licitação.



26. O Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

“O conceito de inexigibilidade de licitação cinde os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.”

27. Dando continuidade ao raciocínio, a licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas uma pessoa ou empresa apta a contratar.

28. Assim a licitação é sempre inexigível quando exista a inviabilidade da competição. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho², que a inviabilidade de competição é uma consequência que tem diferentes causas que, por sua vez, consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

29. Sistematizando as possibilidades existentes, continua Marçal, há aquela denominada Ausência de alternativas, na qual existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, que é o caso em tela.

30. Dessa forma, a inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido. Nesse quesito vale destacar excerto da explicação do ilustre professor:

...a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade...

Isso permite afirmar que a inviabilidade de competição é uma característica do universo extranormativo mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. Essa circunstância permite compreender a expressão “objeto singular”, que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante

² Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010. p. 356-359.



para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”.

Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.

31. Neste sentido entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação, nos moldes do que aqui foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.

04. DA DOCUMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

32. Deverá constar no referido processo todos os elementos que a nova lei de licitação nº 14.133/2021, exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade, e, também o preço referência estabelecido no Estudo Técnico Preliminar.

33. Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

34. Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 75 da Lei 14.133/2021, vejamos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

35. Observa-se, que a contratação pretendida recai sobre o CARTÓRIO GONDIM – OFÍCIO ÚNICO DE VISEU/PA, inscrito no CNPJ Nº 31.277.538/0001-71, conforme exigido



no Termo de Referência, onde as Secretarias demandantes especificam o objeto, em parâmetros que assegurem o atendimento das necessidades administrativas.

05. DA MINUTA DO CONTRATO.

36. Por fim, da análise da minuta do contrato acostado aos autos entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.

37. Estando, pois, o instrumento de contrato aparentando plena regularidade legal sobre suas cláusulas, conclui o que segue.

06. CONCLUSÃO.

38. 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, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria Jurídica opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Processo de Inexigibilidade de Licitação, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto, restando por fim configurada a possibilidade da contratação por Inexigibilidade de Licitação da empresa CARTÓRIO GONDIM – OFÍCIO ÚNICO DE VISEU/PA, inscrito no CNPJ Nº 31.277.538/0001-71, com fulcro no “caput” artigo 74, da Lei nº 14.133/2021.

39. Oportunamente, recomenda-se que se acoste aos autos toda a documentação de formalização do procedimento administrativo, bem como a portaria do fiscal de contrato, pessoa pertencente ao quadro da administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, em que deverá anotar em registro próprio mensal o efetivo cumprimento da avença e as ocorrências que dele decorrerem, assegurando assim a satisfação finalística da contratação. Ademais que seja anexada aos autos a certidão positiva de natureza tributária e a certidão negativa de natureza não tributária.

40. Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

41. Viseu/PA, 06 de agosto de 2024.

Antonio Carlos dos Santos
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 25.338-B