

## PARECER JURÍDICO

Resposta: **Ofício nº 285/2023-CPL**

Interessado: **Secretaria Municipal de Educação**

Assunto: **Análise acerca da possibilidade de realização de Inexigibilidade de Licitação para Contratação de pessoa jurídica para a 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 Secretaria Municipal de Educação do Município de Viseu/PA.**

*DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA A 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 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO POSSIBILIDADE. ART. 25, II, DA LEI DE LICITAÇÕES PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.*

*I — Contratação de pessoa jurídica para a 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 Secretaria Municipal de Educação do Município de Viseu/PA.*

*II — Admissibilidade. Hipótese de licitação inexigível prevista no art. 25, da Lei das Licitações.*

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

### **01. DO CONTEÚDO DA CONSULTA.**

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Saúde, a Comissão Permanente de Licitação, através do Ofício nº 616/2023-GS/SEMED/PMV, visando a análise acerca da possibilidade de procedimento administrativo para Contratação de pessoa jurídica para a 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 Secretaria Municipal de Educação do Município de Viseu/PA, conforme relatado no Ofício acima.

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

## 02. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

3. 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.

4. O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entre 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”.

5. 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.

6. Preliminarmente, cumpre observar que a Constituição da República, dita cidadã, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, litteris:

*CF, Art. 37*

*{...} 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.*

7. Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), *in verbis*:

*Art. 30 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, 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*

*Ihes são correlatos.*

8. A licitação é, portanto, um torneio no qual vários interessados em contratar com a Administração Pública disputam entre si a oportunidade de negócio oferecida pela Administração. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.

9. Nestes termos Diógenes Gasparini (GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 471) ensina que:

*“{.. } a licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse ( . ).”*

10. O Eminent administrador pátrio Ivan Barbosa Rigolin (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 24.), ensina que:

*“(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse — que é sempre o interesse público —, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...)”*

11. A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Melo (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 243.), leciona que:

*“(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (...)”*

12. Portanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares.

13. Entretanto, vez ou outra uma dada situação fática poderá revelar que o instituto da licitação surge como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público que ele mesmo visava atender. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de situação calamitosa ou emergencial em que a demora natural do burocrático procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração com o adiamento da providência.

14. Neste viés, não por outro motivo, vez que a Administração Pública não atua contra *legem* ou *praeter legem*, mas, sim, *secundum legem*, o Constituinte reconhecendo que não será em todos os casos o torneio licitatório útil ao desiderato a que se destina, fez inaugurar o texto constitucional supramencionado com a expressão "Ressalvados os casos especificados na legislação...", admitindo, pois, a existência de excepcionalidades casuísticas, atribuindo competência para que a norma infraconstitucional pudesse discorrer sobre as possíveis

hipóteses nas quais seria aceitável o afastamento do dever legal de licitar.

15. Assim, são previstas na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, em seus arts. 24 e 25, as situações em que o agente público poderá deixar de promover o prélio licitatório (dispensa/inexigibilidade), realizando contratação por indicação direta da pessoa do contratado, estabelecendo ainda as condições e requisitos a cada caso para fazê-lo.

16. Cabe, portanto, à entidade interessada promover o enquadramento legal adequado nos Casos de inexigibilidade, quando se configurar situações de inviabilidade de competição, devendo atentar o fato de que para a inexigibilidade de licitação se sujeita à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto, aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador, inviabilizam a competição no caso concreto, **fazendo constar do processo correspondente os elementos necessários à comprovação dos referidos pressupostos.**

17. Assim o art. 25 c/c art. 13 da Lei n° 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. 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;*

*Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os 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 n° 8.883, de 1994 (...))*

18. Nestes termos, é possível observar a viabilidade de contratação do prestador de serviços cartorários, uma vez aferido o serviço técnico especializado, conforme disposto na lei federal das licitações, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado, dentre outros elementos, de fato permitem concluir pela notória especialização da mesma.

19. 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 dispõe que: **“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 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.”**

20. Ainda, sobre o tema importa dizer que o profissional selecionado para executar os serviços técnicos profissionais especializados 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 argúcia 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).”*

21. 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 determinação 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. 72/73)”*

22. 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.

23. 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.

24. Ante o exposto, 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 Assessoria Jurídica, esta Procuradoria Jurídica entende pela possibilidade legal da contratação mediante procedimento de inexigibilidade, desde que observados os ditames legais ora expostos.

#### 04. CONCLUSÃO.

25. Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Municipal manifesta-se **FAVORAVELMENTE** a possibilidade jurídica de Contratação de pessoa jurídica para a 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 Secretaria Municipal de Educação do Município de Viseu/PA, forma do Art. 25, inciso II, § 1º da Lei no 8.666/93.

26. Após a abertura de Processo Administrativo devidamente autuado e conduzido pela Comissão Permanente de Licitação de Viseu/PA, retornem os autos para parecer final;

27. Eis o parecer, salvo melhor juízo.

28. Viseu/PA, 09 de maio de 2023.

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