



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 162/2023.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P268126/2023 – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CARTORÁRIOS COM O OBJETIVO DE ATENDER ÀS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE SOBRAL NO QUE SE REFERE À REGULARIZAÇÃO DOS IMÓVEIS QUE ESTÃO EM PROCESSO DE AQUISIÇÃO, ALIENAÇÃO E APROPRIAÇÃO POR ESTA MUNICIPALIDADE.

CONTRATADO: CARTÓRIO DO 1º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE SOBRAL.

CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG).

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão a esta Coordenadoria, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é a **contratação de serviços cartorários com o objetivo de atender às necessidades do Município de Sobral no que se refere à regularização dos imóveis que estão em processo de aquisição, alienação e apropriação por esta Municipalidade.**

Na justificativa apresentada ao processo, a Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas elenca os motivos da contratação:

A Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) tem como finalidade “[...] planejar, coordenar, articular, gerenciar e controlar as ações de gestão municipal, contribuindo para a qualidade da vida urbana, da prestação de serviços públicos visando à efetividade e qualidade na prestação dos serviços públicos do Município [...]”, competindo-lhe, entre outras atribuições, coordenar a gestão do patrimônio, incluídos os bens móveis e imóveis do Município.

No escopo dessa gestão, necessário se faz a contratação de serviços cartorários específicos para a seara de imóveis, com o objetivo de regularizar os imóveis que compõem o patrimônio do município, bem como os que estão em processo de desapropriação ou de alienação, entre outros.

Insta salientar que contamos com a parceria da Procuradoria Geral do Município (PGM), que possui uma coordenadoria de Urbanismo e Meio Ambiente, que realiza os trâmites legais para a regularização dos imóveis municipais.

Outrossim, a própria Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA), também têm prestado valiosas contribuições na localização e identificação da situação desses imóveis, conforme relação em anexo que nos foi apresentada acerca de um levantamento realizado por aquela secretaria.

Para além das parcerias institucionais e das ações administrativas, há a necessidade de contratarmos serviços cartorários para que possamos coletar informações dos imóveis e/ou regularizar seus registros.

Ora, para que possam ser realizadas políticas públicas nas mais diversas áreas como assistência social, saúde, educação, habitação, em algumas situações, é essencial que o município se valha do instituto da desapropriação, que consiste em desapropriar um bem para que tenha uma finalidade pública, mediante indenização, dessa forma, esse bem, após todos os trâmites legais, precisa ser regularizado junto ao cartório.

Ocorre que esse procedimento cartorário nem sempre foi realizado, assim, há imóveis que precisam ter seus registros atualizados.

Diante de todo o exposto, se justifica a contratação dos cartórios de registros de imóveis de Sobral, no caso em tela, do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Sobral.



Cabe destacar que não sabemos com exatidão quais e quantos serviços cartorários serão necessários para que possamos regularizar nossos imóveis que estão sob a circunscrição desse cartório, razão pela qual justifica-se a contratação por estimativa, justificando a necessidade de instauração do referido processo e englobando todos os serviços que constam na Portaria nº 2696/2022 - Tabela VII- Dos atos e valores dos serviços do registro de imóveis do Tribunal de Justiça do Ceará.

Ressalta-se que, para logramos êxito no cumprimento desta finalidade, faz-se necessária a contratação de todos os cartórios de imóveis da Comarca de Sobral, uma vez que os imóveis objeto da solicitação podem encontrar-se em quaisquer das zonas de competência, sendo 03 (três) cartórios em Sobral. Assim, estão sendo elaborados três processos de serviços cartorários de imóveis por inexigibilidade e no mesmo valor estimado, dos quais faz parte a pretensa contratação.

Outrossim, o Município de Sobral, através da SEUMA, está em processo de revisão do Plano Diretor, que tem por objetivo orientar o desenvolvimento da cidade e suas funções sociais para a garantia do bem-estar da população sobralense.

A revisão do documento está diretamente ligada aos serviços que almejamos contratar no referido processo, tendo em vista que através dessa reanálise do plano diretor, foi possível identificar imóveis e terrenos que são de propriedade do Município e precisam ser regularizados visando o desenvolvimento urbano municipal.

Na vertente prevista no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, impôs como regra a obrigatoriedade de licitar.

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.

[...]

Importante esclarecer que a regra geral é a utilização de licitação para toda contratação do Poder Público, contudo, em certas situações inexistente a competição entre proponentes, bem como há a necessidade de contratar serviços que são prestados de forma exclusiva para a satisfação do interesse público, devido a características existentes no caso em concreto. Quando o interesse público puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e haverá licitação. Todavia, o pretense objeto possui peculiaridades intrínsecas que vincula a prestação do serviço por cartório específico da zona do imóvel, conforme já demonstrado.

Destarte, o artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/93 não exige a realização de procedimento licitatório quando houver inviabilidade de competição para realização de determinadas contratações.

Diante do exposto, infere-se que a hipótese em comento se amolda perfeitamente à disposição do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, tratando-se, portanto, de caso de inexigibilidade de licitação.

O presente processo trata-se de Inexigibilidade de Licitação, nos moldes dos artigos 13 e 25 da Lei Federal nº 8.666/1993. A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. Verifica-se também que há solicitação elaborada pelo agente competente.

¹ Art. 4º, parágrafo único, Art. 38, e Art. 60, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993



Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a seguinte dotação orçamentária: 29.01.04.122.0500.2500.33903900.1500000000 (Fonte de Recurso: Municipal).

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício nº 416/2023 – Coordenadoria Administrativo Financeira/SEPLAG, solicitando autorização para instauração de processo administrativo pelo rito da Lei nº 8.666/1993; Despacho da Autoridade Competente; Justificativa para opção pelo rito previsto na Lei Federal nº 8.666/1993 para formalização da contratação; C.I. nº 408/2023 – SEPLAG, solicitando autorização para contratação; Anexo da C.I. nº 408/2023 – Justificativa da Contratação; Ofício nº 242/2022 – SEUMA; Justificativa da Inexigibilidade e da Escolha do Executante; Justificativa de Preço; Manual de Instruções de Lançamento no SASE e orientações; Portaria nº 2696/2022 – TJCE e seu Anexo – Tabela de Emolumentos Extrajudiciais 2023; Termo de Referência; Publicação do ato de concessão de outorga de delegação de serviços notariais e cartorárias do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Sobral ao Sr. Cícero Antonio Segatto Mazzutti; Documentação do contratado: Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral; Certidão Negativa de Tributos Municipais, acompanhada de sua validação; Certidão Negativa de Débitos Estaduais, acompanhada de sua validação; Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, acompanhada da confirmação de autenticidade; Certificado de Regularidade do FGTS-CRF; Histórico do Empregador; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Declaração que não emprega menor; C.I. nº 464/2023 – COAFI/SEPLAG, encaminhando o processo a esta Coordenadoria para emissão de Parecer Jurídico; Despacho emitido por esta Coordenadoria, solicitando a inclusão de documentos ao processo; Ofício nº ___/98 – Diretoria do Fórum da Comarca de Sobral, apresentando o projeto de divisão territorial da Comarca de Sobral; Lei nº 12.886/1999; Justificativa da Divisão Territorial dos Imóveis Registrados em cada Cartório; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Histórico do Empregador.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório.

Passa-se a opinar.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

a. Da Legislação Aplicável ao Processo.

Conforme previsão do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, abaixo transcrito, as contratações de bens e serviços e as alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório que assegure a observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia e que garanta a seleção da proposta mais vantajosa, com a consequente prevalência do interesse público, ressalvados os casos especificados na legislação.



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência 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.

Nesse sentido, importa esclarecer que, atualmente, coexistem dois grandes regimes gerais regulamentadores do referido dispositivo, a saber: o das Leis Federais nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), 10.520/2002 (Lei do Pregão) e 12.422/2011 (Regime Diferenciado de Contratações) e o da Lei Federal nº 14.133/2021, além dos regimes específicos.

Isso ocorre porque a Lei Federal nº 14.133/2021, sucessora do regime licitatório anterior, adotou um período de transição entre os dois regimes, determinando expressamente, em seu art. 191, que durante o prazo de dois anos previsto no art. 193, inciso II, a Administração Pública poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com as regras estabelecidas na Nova Lei ou na legislação anterior, sendo vedada a combinação dos normativos e devendo a opção escolhida constar expressamente no edital do processo licitatório.

Como mencionado, o prazo estabelecido para a vigência síncrona dos dois normativos era de dois anos, o que compreenderia o período previsto de 01/04/2021 a 31/03/2023. Entretanto, esse prazo foi ampliado pela Medida Provisória nº 1.167/2023, que alterou o fim do período de convivência dos normativos para 30/12/2023. Embora o prazo de vigência da Medida Provisória tenha se encerrado sem conversão em lei, há de ressaltar que a Lei Complementar nº 198/2023 alterou a redação do art. 193 da Nova Lei, estabelecendo a data final para o convívio das normas em 30 de dezembro de 2023, garantindo a manutenção da segurança jurídica referente à questão.

Diante da possibilidade de escolha pelo Administrador de qual legislação adotar na condução do processo, analisando o edital submetido à apreciação desta Coordenadoria, verifica-se que o regime escolhido, no presente caso, foi o das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, conforme despacho exarado pela autoridade superior, em conformidade com o estabelecido no Decreto Municipal nº 3.156/2023, que estabelece o marco temporal de transição dos regimes jurídicos de contratações públicos no âmbito do Município de Sobral.

b. Da Inexigibilidade de Licitação.

Como mencionado no tópico anterior, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, inciso XXI, que as contratações de bens e serviços pela Administração devem ser precedidas de processo licitatório regular. Entretanto, a própria Constituição excepciona essa regra ao estabelecer uma ressalva aos casos especificados na legislação. Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamenta o dispositivo supra, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece as hipóteses de alienação e aquisições de bens e serviços que dispensam a existência de um procedimento licitatório propriamente dito,

as denominadas dispensas e inexigibilidades de licitação, previstas nos artigos 17, 24 e 25 do aludido normativo.

Em termos gerais, a dispensa de licitação ocorre em situações nas quais, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Já a inexigibilidade se dá quando a realização do certame é inviável pela impossibilidade de competição

O art. 25 da Lei Federal nº 8.666/1993 preceitua a inexigibilidade de licitação quando houver a inviabilidade de competição, como ocorre no caso sob análise. Vejamos:

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*).

Como visto, tal artigo traz em seu bojo a especificação de três hipóteses de inexigibilidade de licitação, todavia, é sedimentado na doutrina o entendimento de que as hipóteses descritas em seus incisos configuram rol meramente exemplificativo, sendo o *caput* do artigo dotado de função normativa autônoma, conforme se extrai da lição do professor Marçal Justen Filho:

Tratando-se de instituto complexo como se passa com a inexigibilidade, sua extensão dificilmente poderia ser estabelecida de modo meramente teórico. Dá-se um exemplo bastante esclarecedor. Se não existissem os três incisos do art. 25, muitos seriam tentados a restringir a inexigibilidade apenas aos casos de ausência de pluralidade de alternativas. A existência do dispositivo do inc. III evidencia que o conceito de inviabilidade de competição tem de ser interpretado amplamente, inclusive para abranger os casos de impossibilidade de julgamento objetivo. Em outras palavras, a análise dos incisos do art. 25 permite identificar o conceito de inviabilidade de competição consagrado no *caput* do dispositivo.

No mesmo sentido, destaca-se a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU):

É lícita a contratação de serviços com fulcro no art. 25, *caput*, sempre que comprovada a inviabilidade de competição. Ressalte-se que, na hipótese de contratação de serviços, o fundamento legal deverá ser o *caput*, posto que o inciso I trata apenas de compras. É mister, ainda, a comprovação da exclusividade na prestação do serviço.” (TC – 300.061/95-1 – TCU).

Conforme verifica-se na justificativa anexa aos autos, o caso sob análise trata-se de contratação de serviços cartorários específicos para a regularização de imóveis municipais que estão sob a circunscrição do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca De Sobral, sendo este, portanto, o único com competência para a emissão dos documentos relativos a esses imóveis, razão pela qual resta perfeitamente configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação.



Tal procedimento evidencia-se necessária em razão do interesse público de garantir a segurança jurídica, a regularidade e a transparência relativa aos imóveis de propriedade do Município e aos que estão em processo de desapropriação, aquisição ou alienação. Assim, ao garantir que os imóveis estejam devidamente documentados e registrados, o Município passa a ter a possibilidade de utilizar ou alienar esses bens de forma regular, fortalecendo a receita municipal e promovendo um ciclo de desenvolvimento contínuo das demais políticas públicas.

A propósito da inexigibilidade de licitação, o ilustre professor Hely Lopes Meirelles, assevera:

(...) 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 (...) (MEIRELLES, Hely Lopes. In Direito Administrativo Brasileiro. 34.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 287)

Com efeito, constata-se que os fatos se amoldam à previsão legal transcrita, além de guardar fundamento com a doutrina, já que o objeto dos autos não comporta possibilidade de competição, uma vez que o universo de competidores se restringe a um único participante, amoldando-se, portanto, à previsão do artigo 25, *caput*, do Estatuto de Licitações.

Destaque-se, por oportuno, que a inexigibilidade não dispensa o Órgão Público da observância das demais exigências legais pertinentes, sobretudo as consubstanciadas no art. 26 da Lei 8.666/93, devidamente observados no caso em apreço.

Por fim, o valor da contratação pretendida importa na quantia estimada de **R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)** e, uma vez que as taxas cartorárias obedecem a valores tabelados pelo Tribunal de Justiça, verifica-se a inviabilidade da realização de pesquisa de mercado, fato devidamente esclarecido na Justificativa de Preços.

É necessário esclarecer, ainda, que, em razão da configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação pautada na competência territorial dos cartórios de imóveis, resta afastada qualquer possibilidade de inclusão de serviços comuns aos demais cartórios no objeto deste processo, que trata unicamente sobre serviços vinculados aos imóveis situados na área de circunscrição do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Sobral.

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo², sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como a veracidade das declarações e documentos carreados aos autos, que escapam à análise jurídica deste órgão, esta Coordenadoria Jurídica

² É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).

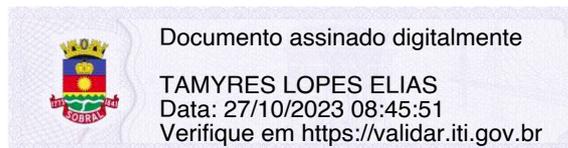


manifesta-se pela regularidade formal do processo administrativo submetido à análise, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos ao setor competente para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o Parecer,

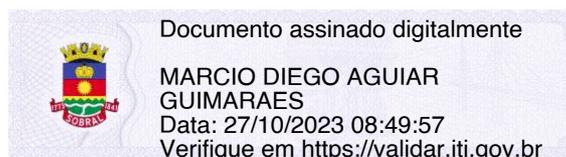
À consideração da autoridade superior.

Sobral/CE, data da assinatura digital.



TAMYRES LOPES ELIAS
Coordenadora Jurídica - SEPLAG
OAB/CE nº 43.880

De acordo com a íntegra do Parecer nº 162/2023 - COJUR/SEPLAG:



MÁRCIO DIEGO AGUIAR GUIMARÃES
Secretário Executivo de Gestão Interna do Planejamento e Gestão