Município de Céu Azul
Prefeitura Municipal

Memorando 4- 1.377/2023

De: Alexandre J. - PGM-DCJ

Para: SF-DCL - Departamento de Compras e Licitações - A/C Jonimar J.

Data: 20/04/2023 às 15:56:36

Setores envolvidos:

PGM-DCJ, SA, SA-DP, SF, SF-DCL

Solicitação

Boa tarde. Segue em anexo o Parecer Jurídico Solicitado

–

Alexandre Vanin Justo
ADVOGADO OAB/PR 45.942

Anexos:

Parecer_Juridico_Manifestacao_sobre_Contratacao_Direta_de_Servicos_de_Cartorio.pdf

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

PARECER JURÍDICO

SOLICITANTE: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS/CHEFIA PATRIMÔNIO.
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE CARTÓRIO AO SETOR PÚBLICO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CÉU AZUL/PR, CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE CARTÓRIO AO SETOR PÚBLICO E ADMINISTRÇÃO PÚBLICA, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO OU DISPENSA POR JUSTIFICATIVA.

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Assessoria Jurídica, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado**.

Dito isso, cumpre pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na ***conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos***, além de observar os princípios da ***legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade***, dentre outros.

No caso de o Gestor, excepcionalmente, optar pela contratação dos serviços cartorários, por exemplo, deve o mesmo, nos autos do respectivo processo administrativo, motivar a sua escolha, demonstrando, exemplificativamente, através de análises técnicas e econômicas, a necessidade e viabilidade da medida.

O *princípio da licitação* significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, *in verbis:*

> *"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".*

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, *ressalvados os casos especificados na legislação.* O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de *licitação dispensada,* de *licitação dispensável* e as de *inexigibilidade de licitação.*

Feitas tais considerações, vale assentar que, de acordo com o quanto disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações, mediante processo de licitação pública, que:

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

"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."

As exceções, por sua vez, segundo o referido artigo, deverão estar expressamente previstas em Lei. Sendo assim, o Legislador infraconstitucional, ao editar a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), enumerou, nos artigos 17, I e II, 24 e 25, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respectivamente.

Diz o art. 25 da Lei 8.666/93, *verbis:*

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. (Destacamos)

§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente do desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado.

No que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro1, esclarece que:

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

*"(...) na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, **não há possibilidade de competição**, **porque só existe um objeto ou uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável." "Direito Administrativo", Editora Atlas, São Paulo, 2014, página 345. (Destacamos)*

Desta forma, o caput do art. 25, apresenta função normativa autônoma, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar de forma exclusiva. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos do referido art. 25, que possui natureza exemplificativa.

Sobre o tema, vale transcrever a lição de 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."

Configurando-se a inexigibilidade de licitação é prudente conhecer o entendimento da doutrina acerca do instituto administrativo, para o que analisando a obra acima citada, encontramos a seguinte interpretação:

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

A gênese da inexigibilidade é a impossibilidade da competição, o que por isso, afasta a possibilidade de invocação dos principio da moralidade e da igualdade. E o universo de seus destinatários é complexo, mais amplo, abrangendo pretendentes À contratação, administrados em geral, administradores e controladores da atuação da Administração Pública. Identificada que seja uma das hipóteses legais da inexigibilidade, nenhum desses universos de possíveis interessados está mais titulado ou legitimado a exigir a licitação: ela simplesmente não deverá ser realizada. (Figueiredo Ferraz, ob. Cit.)

Em análise ao preceito mencionado, e em confronto com a situação então caracterizada, constata-se a configuração da inexigibilidade para a contratação, face à impossibilidade de se estabelecer um procedimento de licitação, pela ausência de concorrente, fato este plenamente configurado na realidade presente, pois existe apenas um Cartório de Registro de Imóveis na circunscrição do Município de Céu Azul/Pr.

Há que ser lembrado que o administrador público não está inteiramente livre para a contratação. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, tudo devidamente demonstrado em processo de inexigibilidade

No que se refere à conveniência administrativa e o motivo da contratação, são inerente à competência, responsabilidade e do gestor público, sendo irrenunciável por parte desse agente público. Entretanto a discricionariedade do administrador, exige proporcionalidade na consecução de atos que lhe são confiados.

O binômio discricionariedade-proporcionalidade, direciona seus efeitos não apenas sob o prisma normativo, mas também, sob o aspecto técnico que norteia a contratação.

Desta forma, a Assessoria Jurídica, compete avaliar a legalidade sob o aspecto normativo da não realização de licitação, verificando cuidadosamente o cabimento da hipótese de inexigibilidade. O mesmo não se dá quanto à apreciação do cabimento do objeto.

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

Em suma, a apreciação empreendida por este órgão consultivo não tem o intuito de atestar as alternativas técnicas adotadas pelo agente público. Nesse sentido, Antonio Roque Citadini:

> **"*Quando se tratar de contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, o processo administrativo deverá conter a documentação própria para os casos, apontando a necessidade da contratação direta, especialmente os pareceres técnicos e jurídicos que dão suporte à contratação direta. "O legislador dá grande realce ao exame pela Assessoria Jurídica, cuja manifestação e aprovação prévias são indispensáveis sobre a licitação (ou dispensa ou inexigibilidade), bem como a propósito das minutas de documentos mais importantes de todo o procedimento, tais como: editais, contratos, convênios ou ajustes, cujas minutas deverão ser previamente examinadas e aprovadas por aquele órgão. "O parecer sobre a licitação efetuado pela área jurídica da Administração não exime o administradorda responsabilidade por todos os atos da licitação.*" (Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, São Paulo: Max Limonad, 2ª ed., 1997, p. 258).**

Não existe delegação de responsabilidade do administrador – ou mesmo o compartilhamento desta – quando exarada a manifestação jurídica relativa à contratação. A solução técnica eleita é inerente à esfera de competência própria do agente administrativo, e só dele, não importando o pronunciamento desta Assessoria Jurídica, sob qualquer ótica, em juízo de conveniência e oportunidade.

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um "expediente" praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Por outro lado, não se quer dizer que ao parecerista é dado agir de forma negligente. O que se afirma, ao contrário, é que a pessoa responsável pela veiculação de tal ato emitirá um juízo acerca da matéria sob apreciação, cujos fundamentos arrolados como base de sua opinião terão por base as mais variadas fontes (Lei, doutrina, jurisprudência dos Tribunais, Decisões dos Tribunais de Contas e principalmente a supremacia do interesse público) que, inevitavelmente, em alguns pontos, não comungarão de uma opinião comum.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Céu Azul, 20 de abril de 2023.

ALEXANDRE VANIN JUSTO
PROCURADOR - OAB/PR Nº 45.942
MATRÍCULA Nº 2380-9

Assinado por 1 pessoa: ALEXANDRE VANIN JUSTO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675 e informe o código 3F86-2160-51C5-7675

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 3F86-2160-51C5-7675

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

ALEXANDRE VANIN JUSTO (CPF 019.XXX.XXX-21) em 20/04/2023 15:57:08 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: AC OAB G3 << AC Certisign G7 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/3F86-2160-51C5-7675