

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 14/2025

Órgão Interessado: Gabinete da Presidente

Assunto: Contratação de Serviços Cartorários – Registro da Ata da Sessão Solene de Posse dos Candidatos Eleitos do Poder Executivo e Legislativo.

Ao Exmo. Controlador Interno
Sr. Higor Corrêa Mossin

EMENTA: Contratação por inexigibilidade do **CARTÓRIO DO 1º OFÍCIO DE ITARANA/ES**, conforme disposições da Lei 14.133/21, art. 74, I § 1º. Exclusividade do fornecedor. **Requisitos legais para a inexigibilidade.** Previsão de dotação orçamentária. Documento de formalização de demanda e Termo de Referência efetivado. **Procedência da contratação.**

RELATÓRIO

Vem a esta Procuradoria a solicitação do Gabinete da Presidência EI/GP/CMI-ES n.º 002/2025, referente à contratação de serviços cartorários para o registro da ata da sessão solene de posse dos candidatos eleitos do Poder Executivo e Legislativo, bem como da eleição da mesa diretora e das comissões permanentes da Câmara Municipal de Itarana/ES, em favor do Cartório do 1º Ofício de Itarana/ES, CNPJ Nº 05.518.269/0001-88, no valor de R\$ 310,90 (trezentos e dez reais e noventa centavos).

O processo vem acompanhado dos seguintes documentos:

1. EI/GP/CMI-ES n.º 002/2025, fl. 02;
2. Documento de formalização de demanda, fls. 03/05;
3. Termo de Referência, fls. 07/14;
4. Orçamento, fl. 15;
5. Relatório, fl. 16;
6. Certidões, 18/23; e
7. Relatório e Dotação Orçamentária, fls. 26/27.

É o que basta relatar. Passo a opinar.

Prefacialmente, cumpre registrar que o presente parecer tomou base exclusivamente os documentos e as informações prestadas, até a presente data, nos autos do processo em epígrafe, não nos competindo ingressar em matérias de cunho técnico estranhas à seara do direito.



A Constituição Federal, no art. 37, XXI, impõe a Administração Pública o dever de proceder a suas contratações mediante prévio processo licitatório, o qual visa resguardar, notadamente, os princípios da isonomia, moralidade, publicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

No que tange a ausência de Estudo Técnico Preliminar – ETP é válido mencionar que o primeiro passo na instrução do processo de contratação direta é oficializar a demanda.

Cabe ao setor requisitante formalizar a necessidade em torno da contratação, indicando a justificativa pertinente, o quantitativo necessário de bens/serviços e indicar a data limite para o atendimento da necessidade.

No que diz respeito ao ETP, análises de riscos, termo de referência ou projeto básico e executivo, em que pese estejam presentes na instrução dos mais variados processos de contratação, será necessário ponderar a pertinência de cada um deles no caso concreto, sobretudo em razão das particularidades da hipótese de contratação direta a ser realizada.

Não obstante a regra geral, o próprio legislador constituinte originário abre cláusula de exceção, no referido artigo de lei, quando dispõe “ressalvados os casos especificados na legislação”.

Cuida-se o caso em destaque das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação ambas epigrafadas na Lei nº 14.133/21, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Como exceção à obrigatoriedade de licitação, temos a inexigibilidade de licitação que é a possibilidade de celebração direta de contrato entre a administração pública e o particular, nos casos estabelecidos no art. 74 da Lei 14.133/21, sendo este rol meramente exemplificativo, havendo outras situações fáticas as quais, além das expressas nos incisos I, II e III, a embasar o afastamento da licitação pela modalidade declinada.

A contratação direta, sem licitação, com fundamento na inexigibilidade, baseia-se na inviabilidade da competição, a qual pode decorrer tanto devido à ausência de pluralidade de propostas (sujeitos em condições de contratar), como em razão da singularidade do objeto a ser contratado.

O art. 74 da lei Geral de Licitações e seus respectivos incisos possuem a seguinte redação:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

De suma importância trazer à baila o fato de que as hipóteses de inexigibilidade de licitação não se exaurem nas situações elencadas nos incisos I, II e III do artigo de Lei supracitado. A lei apenas se restringiu a fornecer um elenco meramente exemplificativo daquilo que se caracteriza como inviabilidade de competição, certo de que seria impossível o legislador de antemão prever, face à complexidade da realidade, todas os casos em que a licitação tornasse inviável, ora em razão da ausência de pluralidade de propostas, ora devido à singularidade do objeto a ser contratado.

A inexigibilidade, por sua vez, resulta da realidade fática, e decorre da ausência de pluralidade de alternativas ou a singularidade do objeto, o que torna imprestável a licitação.

No mesmíssimo sentido colhe-se o magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

"No mesmo dispositivo, o legislador, depois de afirmar o sentido da inexigibilidade, acrescenta a locução 'em especial'. A interpretação que nos parece correta é a de que, firmada a regra pela qual na inexigibilidade é inviável a competição, a lei tenha enumerado situações especiais nos incisos I a III de caráter meramente exemplificativo, não sendo de se excluir, portanto, outras situações que se enquadrem no conceito básico".

O que a doutrina expressa, com inteira dose de acerto, é que a inviabilidade de competição, em casos tais, também ocorre quando se mostra impossível ou inviável a seleção das diversas alternativas postas, em razão da inexistência de um critério objetivo de seleção.

Em hipótese como a dos autos, temos que o Cartório do 1º Ofício de Itarana/ES é o único na cidade autorizado a prestar os serviços de emissão certidões de imóveis, abertura de matrículas, averbações, registros de escrituras públicas entre outros, razão pela qual não se revela viável ou plausível suscitar a realização de certame licitatório para a contratação destes serviços.

Outro dado importante digno de registro é sobre a natureza jurídica dos serviços notariais. Pois bem, os serviços notariais e de registro, segundo exegese do art. 236 da Constituição Federal de 1988, são serviços públicos exercidos, por delegação do Poder Público, a pessoas privadas.

Ou seja, a natureza jurídica dos serviços notariais, em pese executados por particular, é pública, não podendo o Cartório negar ou furtar o dever de realizar as funções a ele delegadas.

Extraí-se desse fato outra informação importante para o caso posto, os Cartórios não podem furtar da obrigação de prestarem esses serviços, de modo que o vínculo jurídico formado entre as partes não pode ser contratual, pois há ausência de um de seus elementos informadores mais importante: a liberdade contratual.

Todo contrato, até mesmo o de adesão, pressupõe a presença de um elemento volitivo, ausente nos serviços notariais e registros, os quais os cartórios, por lei, são obrigados a prestar, não lhes sendo concedida a faculdade de prestarem os serviços aos seus inteiros talantes.

Prova disso é que as atividades notariais e de registro são remuneradas por custas e emolumentos, conforme reza o art. 28, da Lei nº 8.935/94; dotados, assim, de natureza de taxa (ADI nº 1.378, julgada pelo STF em 30.11.1995), contraprestação tributária presente apenas em relações jurídicas tributárias, e não em contratos, onde a contraprestação possui natureza de preço.

Feitas essas breves considerações, forçoso concluir que os serviços notariais e de registro possuem natureza de direito público, pois decorrem de atividade estatal delegada a particular. Também podemos afirmar que a prestação desses serviços possui natureza de relação jurídica tributária, e não contratual, já que o pagamento se dá por meio de taxas cujos valores são tabelados previamente mediante a fiscalização estatal.

Em razão desses contornos, muitos defendem que a utilização desses serviços pelo poder público dispensa a obrigatoriedade de licitar, bem como procedimento de dispensa e inexigibilidade de licitação, excluídos os ditames da Lei Federal nº 14.133/21.



Esse nos parece ser o entendimento mais correto, apesar de necessitar algumas observações. Digo isso porque todo e qualquer serviço ou aquisição de bem contratado pelo Poder Público, deve obediência a normas de aplicação cogente estampadas na Lei nº 14.133/21, nº 4.320/64 e 101/2000.

Ainda que inexistente relação contratual, deverão ser observadas uma série de regras com o escopo de assegurar a transparência, lisura, economicidade e equilíbrio financeiro das contas públicas.

Nesse aspecto, importante destacar que a realização das despesas públicas compreende três etapas, a saber: (i) o empenho, que cria para o Estado a obrigação de pagar determinado valor; (ii) a liquidação, fase em que se comprova que o credor cumpriu as suas obrigações e que se quantifica com exatidão o valor e a quem se deve pagar; (iii) e o pagamento, quando o Estado emite a ordem bancária em favor do credor.

O art. 58 da Lei nº 4.320/64 assim define o empenho de despesa pública:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Dentre as finalidades do empenho, além de firmar um compromisso com dotação financeira apropriada à despesa assumida, destaca-se a função de assegurar a existência de recurso financeiro suficientes para custear a despesa, cujo saldo financeiro passa estar a ela vinculada.

Sabe-se que toda despesa pública deve ser contraída mediante prévio empenho, em pronto atendimento ao princípio que veda o poder público assumir despesa sem a existência de recursos financeiros suficientes para custeá-la (art. 160, I e II, CF).

Dito isso, temos a nosso sentir, salvo melhor juízo, que os serviços notariais do Cartório do Registro Civil e Tabelionato de Itarana – ES são adquiridos sem exigência de licitação, e, mais, sem necessidade de prévia formalização de contrato administrativo.

As Certidões de Regularidades Fiscais, Previdenciária e Trabalhista estão presentes), bem como a dotação orçamentária e as justificativas se encontram devidamente juntadas nos autos.

Pondera-se que os valores das custas e emolumentos dos serviços são fixados anualmente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – TJES, não havendo variações entre os valores praticados entre os cartórios.

FACE O EXPOSTO, OPINO favorável a contratação do **CARTÓRIO DO 1º OFÍCIO DE ITARANA/ES, CNPJ Nº 05.518.269/0001-88, no valor de R\$ 310,90 (trezentos e dez reais e noventa centavos)**, referente ao serviço cartorário requerido no DFD, com base no art. 236 da Constituição Federal de 1988 c/c Lei Federal nº 8.935/94 e Art. 74, I, da Lei Federal 14.133/2021.

Fica dispensada a formalização de instrumento contratual por se tratar de serviços de natureza tributária, prestados por terceiros mediante delegação do Poder Judiciário, nos valores dos emolumentos e taxas disciplinados no Ato nº 18 da Corregedoria do TJES.

Por último, para fim de assegurar a publicidade do ato, dever-se-á ser publicado o valor empenhado em favor do titular do Cartório do Registro Civil e Tabelionato de Itarana - ES no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Espírito Santo - DOM/ES.

É o parecer.

Itarana/ES, 09/01/2025



SÉRGIO MANOEL BERGAMASCHI FILHO
Procurador Legislativo OAB/ES nº 35.952

