

**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

**Processo** : 80099461/2019  
**Nome** : SEMAD  
**Assunto** : Requerimento

**PARECER Nº 101/2020 - PEEA**

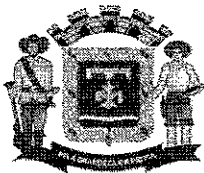
Administrativo. Credenciamento de Cartórios/Serventias Extrajudiciais para realização de serviços cartorários. SEMAD. Isonomia. Inexigibilidade. Chamada Pública. Lei n. 8.666/93. Possibilidade jurídica, desde que atendidas as recomendações tecidas.

**I – RELATÓRIO**

Os autos vieram a esta Especializada, em atenção ao Despacho n. 273/2020 – GERELA (fl. 80), para apreciação e Parecer referente à Minuta do Edital na modalidade **Chamamento Público**, objetivando o **credenciamento de Cartórios/Serventias Extrajudiciais para realização de serviços cartorários**, em atendimento à Administração Pública Municipal, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital de Licitação e seus Anexos, nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93 e alterações posteriores.

**Consta, nos autos, em síntese e no que importa ao presente exame:** a) Despacho n. 327/2019 – SUPLIC determinando o levantamento da demanda dos órgãos quanto a necessidade de utilização dos serviços a serem credenciados (fl. 04); b) Ofício Circular GAB n. 74/2019, no qual se solicita a informação da demanda dos órgãos municipais (fl. 07) e respostas (fls. 09-37); c) Planilha consolidada dos serviços cartorários (fls. 39-40); d) Termo de Referência preliminar (fls. 41-47); e) Decretos de Nomeação do Secretário Municipal de Administração, da Superintendente de Licitação e Suprimentos e dos Membros da Comissão Geral de Licitação, Comissão de Julgamento do Registro Cadastral de Fornecedores, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 48-53); f) Minuta do Edital de Chamamento Público (fls. 54-79).

Preliminarmente, vale registrar que, consoante art. 10 do Decreto nº 3388 de 21 de Dezembro de 2017, com efeitos a partir de 02 de janeiro de 2018 (art. 35), **a tramitação de processos em meio físico será substituída exclusivamente pelo processo em meio digital**, na



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Administração Municipal.

Ainda, nos termos do mencionado Decreto, o servidor público municipal **não poderá autuar processo físico dos processos automatizados, sob pena de atribuição de penalidades previstas na Lei Complementar n. 011/1992. Logo, caso se trate de procedimento automatizado, deverá o órgão responsável digitalizar os autos e direcionar ao Sistema BEE.**

Sendo estes os documentos e informações necessários à elucidação da matéria posta sob exame, passa-se a analisar o Edital e seus anexos, a fim de atender as competências designadas a esta Procuradoria Geral do Município, ante art. 38, Parágrafo Único, da Lei n. 8.666/93 c/c art. 5º da Lei Complementar Municipal n. 313/2018.

**II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

**a) Esclarecimentos Iniciais**

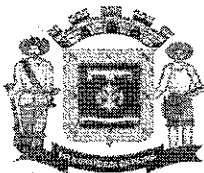
De início, convém pontuar que o parecer jurídico, no presente caso, é opinativo, de modo que não tem o condão de compelir a Administração a emitir decisão no mesmo sentido, nos moldes do que fora ilustrado pelo ex-Ministro Joaquim Barbosa, no STF, no julgamento do MS 24.631. **Assim sendo, quem decide é o gestor/administrador que exara ato administrativo com conteúdo decisório.**

Corroborando este quadro, cumpre trazer à lume a previsão do artigo 45, III, da L.C. 313/2018, o qual menciona que os procuradores desta casa detêm imunidade quanto às opiniões emitidas em pareceres jurídicos, a saber:

Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração Pública Municipal, **gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia**, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes:

(...)

**III- imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;**



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Neste diapasão, esclarece-se que a Procuradoria Geral do Município nada decide. A ela compete, tão somente, se manifestar pela defesa do interesse público da coletividade e pela legalidade administrativa, mormente ao considerarmos que **à Advocacia Pública não resta autorizado priorizar interesses meramente governamentais e políticos em detrimento da CF/88 e da legislação de regência.**

**b) Do Credenciamento**

O **princípio da legalidade** é o fundamento e norte basilar da atuação administrativa, uma vez que qualquer conduta estatal deve, por imposição constitucional direta do art. 37, *caput*, estar calcada em lei. Compete lembrar, outrossim, que a Administração Pública se submete ao princípio da legalidade estrita, razão pela qual o comportamento da máquina administrativa deve estar adstrito aos contornos legais, inclusive quanto à interpretação dos atos normativos, não sendo franqueado ao aplicador do Direito fazer a exegese fora das próprias determinações e balizas legalmente definidas.

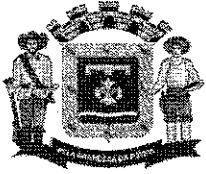
Neste sentido, esclarece Carvalho Filho<sup>1</sup>:

Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: **só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.** (grifo não constante no original).

Isto posto, conclui-se que a legalidade dos atos/contratos administrativos consiste em seu pressuposto de validade, de modo que inadequações aos preceitos legislativos podem gerar sua nulidade, sendo, na linha da melhor doutrina sobre o tema, poder-dever do Administrador público prevenir que sejam praticados atos viciados.

O Credenciamento é o sistema por meio do qual a Administração Pública está apta a

<sup>1</sup>Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª Ed., Atlas. São Paulo. 2016. p. 73  
Avenida do Cerrado, nº 999, 1º andar, Bloco F, Park Lozandes, Goiânia/GO, CEP: 74884-900 Página 3 de 8  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) – Processo nº 80099461/2019 – Parecer n. 101/2020



<b>PGM</b>
Folha ou peça nº
Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

contratar/autorizar **todos** os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Para Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, o credenciamento pode ser utilizado quando da escolha de um número ilimitado de fornecedores ou se o processo decisório para a escolha deste couber ao usuário (a exemplo do que ocorre no IMAS e na Saúde).

Tal sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que, quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

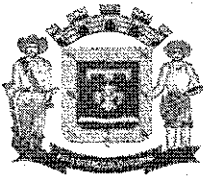
Neste quadro, uma vez que não é possível limitar o número exato de contratados necessários, não é possível estabelecer competição entre estes. Trata-se, pois, de hipótese de **inexigibilidade de licitação** (art. 25, *caput* da Lei 8.666/93), na medida em que desnecessária a competição entre os potenciais interessados.

Para tanto, necessário que sejam preenchidos os seguintes requisitos:

- a) **Possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam as condições exigidas:** Se o objeto só pode ser realizado por um, descabe a pré-qualificação, pois constitui característica fundamental do tipo credenciamento que todos os selecionados sejam contratados;
- b) **Impessoalidade na definição da demanda;**
- c) **Que o objeto satisfaça a forma definida no edital;**

No caso dos autos, consoante se deflui do Edital, todos os Cartórios/Serventias Extrajudiciais interessados poderão ser credenciados para realização de serviços cartorários visando atender as unidades administrativas do Município de Goiânia. O Edital do Chamamento Público ficará aberto para credenciamento das entidades/sociedades interessadas a partir da data definida na

<sup>2</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 77-80



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Capa do Edital por prazo indeterminado ou até que surja alteração em suas regras que culmine na celebração de um novo edital.

Poderão participar do Chamamento os Cartórios/Serventias Extrajudiciais legalmente constituídos que satisfaçam as exigências estabelecidas no Edital e seus Anexos.

Após ratificação do resultado do Chamamento Público pela Autoridade Superior da SEMAD, os órgãos interessados serão comunicados para conhecimento, publicação do Termo de Inexigibilidade de Licitação e convocação da Credenciada para assinatura do Contrato, conforme art. 25 da Lei 8.666/93. Os valores a serem praticados nos respectivos Contratos obedecerão a Tabela de Emolumentos do Estado de Goiás vigente durante a execução dos serviços.

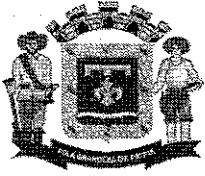
Para respeitar o **Princípio da Impessoalidade**, segundo item 9.3 do Edital, em havendo mais de um cartório credenciado, a convocação dos interessados para a prestação dos serviços será realizada de **forma rotativa, por ordem de credenciamento**. Ou seja, o primeiro credenciado será convocado primeiramente, e assim sucessivamente até que todos os credenciados tenham prestado os serviços correspondentes ao limite de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com variação de 10% (dez por cento) a mais no momento em que a ordem de contratação começará a correr novamente.

Ademais, cada novo interessado será credenciado em último lugar de acordo com a ordem preestabelecida e atualizada no momento de seu indeferimento.

Será de responsabilidade de cada órgão o sistema de rodízio (lista de rotatividade) entre os cartórios credenciados. Portanto, recomenda-se que cada Pasta respeite a lista predeterminada nos termos do Edital, bem como que evite a escolha pessoal do Cartório a ser contratado para a prestação dos serviços. Também se recomenda que o limite de cada contrato a ser celebrado seja de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e que, ao se chegar a este valor, que seja celebrado novo contrato com o cartório que está na ordem subsequente.

Esta Especializada não vislumbra óbices jurídicos a realização de chamamento público para o credenciamento de cartórios/serventias extrajudiciais para realização de serviços





<b>PGM</b>
Folha ou peça nº
Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

cartórios, desde que haja efetivo controle para se evitar o beneficiamento de cartórios específicos em detrimento dos demais, de modo a se respeitar o princípio da Impessoalidade. Salienta-se que outros entes federativos adotaram o mesmo procedimento para a contratação de cartórios/serventias extrajudiciais, a exemplo do Estado do Tocantins (Credenciamento n. 001/2018), Prefeitura de Barcacena (Edital de credenciamento n. 001/2019), Prefeitura de Conselheiro Lafaiate (Edital de Credenciamento n. 001/2020), Prefeitura de Ubá (Inexigibilidade de Licitação n. 033/2015) e outros.

**c) Minuta do Edital e Contrato.**

Feitas as considerações acima, necessárias à verificação quanto à admissibilidade jurídica do procedimento escolhido, **impõe-se examinar o Edital de Chamamento Público**, com o escopo de assessorar juridicamente os órgãos envolvidos, **perfazendo-se as pontuações pertinentes e necessárias para adaptação do instrumento às disposições normativas gerais e específicas dispostas nos dispositivos de regência.**

Com relação à possibilidade de autenticação dos documentos a serem apresentados (item 3.6 e seguintes), esta Especializada, a título sugestivo, recomenda que não seja aceita documentação autenticada pelo próprio cartório que será credenciado, a fim de se evitar fraudes. Portanto, recomendamos que seja acrescido no item 3.6.2 disposição aduzindo que os documentos poderão ser autenticados no cartório competente, desde que não se trate do mesmo cartório a ser credenciado.

O **item 4.8** dispõe que *“a participante que apresentar documentação falsa, exigida para o credenciamento, ficará sujeita a penalidade de impedimento de contratar com o Município de Goiânia pelo prazo de 5 (cinco) anos, caso declarada inidônea, sem prejuízo das demais sanções cabíveis”*. Referida disposição encontra-se prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão). A Lei do Pregão prevê, em consequência da não existência de etapa prévia para análise do preenchimento dos requisitos de habilitação (já que neste tipo de procedimento, as fases de habilitação e propostas são invertidas), uma maior rigidez na punição do particular que não possua



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

condições e, mesmo assim, participa da licitação. Como a relação de confiança e de boa-fé é presumida, o intencional descumprimento das disposições editalícias, a princípio, acarretaria a gravosa sanção de impedimento de licitar e de contratar de até cinco anos.

Ocorre que o presente procedimento de Chamamento Público para o credenciamento dos Cartórios e Serventias para serviços cartorários não adotará o Pregão, de modo que não pode prever a aplicação de pena gravosa apenas prevista na Lei n. 10.520/2002. Assim, esta Especializada recomenda a retirada da previsão constante do item 4.8, de modo que apenas sejam previstas do Edital de Chamamento Público as penalidades previstas na Lei 8.666/93.

Com base no mesmo argumento, recomendamos a retirada da Cláusula Décima, **item 10.4**, da Minuta Contratual, que dispõe sobre penalidades previstas na Lei 10.520/2002 (lei do pregão), prevalecendo tão somente as penas previstas na Lei 8.666/93.

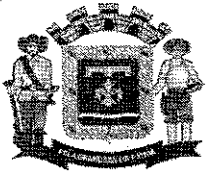
Os contratos de credenciamento a serem firmados com os cartórios/serventias extrajudiciais terão suas despesas indicadas por cada órgão demandante nos respectivos contratos. Recomenda-se que seja observado em cada contrato o valor máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para fins de rodízio com outros cartórios e de respeito ao Princípio da Impessoalidade.

Ademais, os prazos dos contratos de credenciamento serão de 12 (doze) meses, contados a partir da publicação do seu extrato no Diário Oficial. Há a previsão de que o prazo de vigência poderá ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos com limite de 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57, inciso II da Lei 8.666/93.

Acerca dessas disposições, recomenda-se que tais prazos respeitem o sistema de rodízio, ou seja, apesar de estarem em vigência, os contratos só poderão ser executados se observado o sistema de rodízio de contratos, bem como o limite de R\$ 5.000,00 por vez.

**São estas as principais observações acerca do Edital e Minuta do contrato de credenciamento.**

**III – CONCLUSÃO**



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

<b>PGM</b>
Folha ou peça nº
Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

**Diante de todo o exposto**, considerando a presunção de veracidade e legalidade das informações e documentos juntados aos autos, esta Especializada se manifesta pela **possibilidade jurídica do Edital de Chamamento Público, desde que se promova a readequação de suas disposições, consoante os apontamentos *supra* constantes na fundamentação do presente opinativo.**

A **SEMAD** deverá verificar se o presente procedimento já se encontra automatizado no BEE, caso em que, sendo positiva a resposta, **deverá proceder à digitalização dos autos naquele sistema, a fim de atender o Decreto Municipal n. 1587/2019.**


Evidencia-se que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13<sup>a</sup>. ed., p. 377).

Saliente-se, por fim, que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, da regularidade processual, bem como tomou por base exclusivamente os elementos constantes nos autos até a presente data, sem adentrar em apreciações no tocante a aspectos técnicos, cuja exatidão deverá ser verificada pelos órgãos competentes deste Município.


**Eis o parecer, salvo melhor juízo.**

**Isto posto**, submeto a presente à apreciação superior, com a sugestão, **se de acordo**, que os autos sejam remetidos à **SEMAD** para ciência e providências, conforme o caso.

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**, aos 19 (dezenove) dias do mês de março de 2020.

  
**THAIS SILVEIRA GARCIA MENDES**  
Procuradora do Município de Goiânia  
OAB/GO 37.584 | Mat. 1333100

**De acordo:** \_\_\_\_\_

  
Nathalia Suzana Costa Silva Tozetto  
Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos – PEAA  
m. 1316460 / OAB GO nº 48.577