



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

**PARECER JURÍDICO Nº: 034/SEMG/CLC**

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº: 001/2026 - SEHAB**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº:002/2026 – SEHAB**

**ASSUNTO:** CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO PARA ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – SEHAB.

## **I. DO RELATÓRIO**

---

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, §1º, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da legalidade do procedimento administrativo referente à Inexigibilidade de Licitação nº 001/2026 – SEHAB, cujo objeto consiste na *Contratação de Serviços Notariais e de Registro para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária – SEHAB*, especialmente no âmbito das atividades relacionadas à regularização fundiária e demais atos registrais necessários à formalização de títulos e registros públicos.

A contratação pretendida encontra fundamento no art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021, em razão da inviabilidade de competição, considerando a natureza pública delegada dos serviços notariais e de registro, bem como a competência territorial exclusiva das serventias extrajudiciais, disciplinadas pela Lei nº 8.935/1994.

Consta nos presentes autos os seguintes documentos:

- 1) Plano de Contratação Anual;
- 2) Memorando de solicitação;
- 3) Autorização
- 4) Termo de Autuação
- 5) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- 6) Justificativa;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

- 7) Termo de Reserva;
- 8) Declaração de Disponibilidade;
- 9) Justificativa de preços;
- 10) Razão da Escolha do Fornecedor;
- 11) Projeto Básico;
- 12) Minuta do Contrato Administrativo;
- 13) Documentação da empresas
- 14) Tabela de emolumentos;

**É o sucinto relatório.**

Passamos a análise jurídica.

## **II – DO PARECER**

---

### **A) DA ANÁLISE JURÍDICA**

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

**“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

**B) DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE JURÍDICA**

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...)

Mesmo em se estando diante de contratação direta, tal como é o caso dos autos, é necessária prévia análise jurídica. Tal exigência decorre do que consta no artigo 72, III, da Lei nº 14.133/21:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:  
(...)  
III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;  
(...)

**C) DA FUNDAMENTAÇÃO**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu como regra geral que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório, conforme expressamente previsto no artigo 37, inciso XXI, o qual dispõe que, 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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

O referido dispositivo constitucional consagra a licitação como instrumento essencial de controle da atividade administrativa, garantindo a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A licitação constitui procedimento administrativo destinado à escolha da proposta mais adequada ao interesse público, permitindo a participação de todos os interessados em condições de igualdade, resguardando-se a isonomia e a transparência na atuação estatal. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Melo, a licitação se fundamenta na ideia de competição entre interessados aptos a executar o objeto pretendido, sendo pressuposto lógico da licitação a existência de pluralidade de ofertantes e a possibilidade de disputa em condições equivalentes.

Entretanto, a própria Constituição Federal admite hipóteses excepcionais em que a licitação não será realizada, desde que tais situações estejam expressamente previstas em lei, permitindo-se a contratação direta quando demonstrada a impossibilidade ou a desnecessidade de competição.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que instituiu o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, disciplinou as hipóteses de contratação direta, estabelecendo, nos artigos 72 a 75, as situações em que a licitação poderá ser dispensada ou considerada inexigível.

Nos termos do artigo 74 da referida lei, conforme se observa: É inexigível a licitação quando inviável a competição.

A inexigibilidade de licitação caracteriza-se, portanto, pela impossibilidade jurídica ou fática de competição entre possíveis interessados, circunstância que torna inadequada a realização do procedimento licitatório, uma vez que não seria possível atingir sua finalidade essencial, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A doutrina é pacífica ao afirmar que a inexigibilidade decorre da inviabilidade de competição, sendo desnecessária a realização de certame quando inexistir pluralidade de interessados aptos a executar o objeto ou quando a própria natureza da atividade impedir a disputa.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

Segundo Marçal Justen Filho, a inviabilidade de competição pode decorrer tanto da inexistência de pluralidade de sujeitos aptos à contratação quanto das peculiaridades do objeto, quando suas características tornam impossível a competição entre possíveis interessados. Do mesmo modo, José dos Santos Carvalho Filho ensina que a licitação depende da presença de pressupostos lógico, jurídico e fático, sendo inviável quando não houver disputa possível entre interessados ou quando a natureza do objeto impedir a concorrência.

Importa destacar que as hipóteses previstas nos incisos do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 possuem caráter meramente exemplificativo, uma vez que o próprio caput do dispositivo estabelece que a inexigibilidade ocorrerá sempre que houver inviabilidade de competição, ainda que a situação concreta não se enquadre exatamente nas hipóteses descritas nos incisos.

Dessa forma, o enquadramento jurídico da contratação direta pode ocorrer diretamente no caput do artigo 74, quando demonstrado que a natureza do objeto ou as circunstâncias do caso concreto impedem a realização de competição em condições de igualdade.

No caso em análise, a contratação pretendida refere-se à prestação de serviços notariais e de registro necessários ao desenvolvimento das atividades administrativas da Secretaria Municipal, especialmente no âmbito das ações relacionadas à regularização fundiária, formalização de instrumentos jurídicos, registros públicos, autenticações, certidões, escrituras e demais atos que exigem a intervenção de serventias extrajudiciais.

Os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico próprio, disciplinado diretamente pela Constituição Federal, que em seu artigo 236 estabelece que tais serviços são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, sob fiscalização do Poder Judiciário.

Trata-se de atividade de natureza pública delegada, exercida por particulares aprovados em concurso público, sendo-lhes conferida fé pública para a prática dos atos notariais e registrais, nos termos da Lei nº 8.935/1994.

Além disso, tais serviços apresentam características específicas que inviabilizam a competição, dentre as quais se destacam a competência territorial previamente definida por lei, a impossibilidade de livre escolha do prestador, a fiscalização permanente pelo Poder Judiciário, a natureza pública delegada do serviço e a fixação legal dos valores por meio de tabela oficial de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

emolumentos.

A delimitação territorial das serventias extrajudiciais constitui elemento essencial do sistema registral brasileiro, sendo vedada a prática de atos fora da circunscrição legalmente atribuída a cada cartório, não havendo liberdade de escolha por parte da Administração Pública, que deve obrigatoriamente se dirigir à serventia competente para a realização de cada ato.

Outro aspecto relevante refere-se à fixação dos valores cobrados pelos serviços notariais e registrais, que não são definidos por negociação entre as partes, mas sim por tabela oficial de emolumentos estabelecida por legislação estadual e regulamentada pelo Tribunal de Justiça, sendo obrigatória sua observância por todas as serventias extrajudiciais.

Assim, não há possibilidade de competição por preço, nem liberdade de escolha do prestador, circunstâncias que afastam a finalidade do procedimento licitatório.

Cumprido destacar, ainda, que a existência de mais de uma serventia extrajudicial não afasta a inexigibilidade, quando demonstrado que cada cartório possui atribuições distintas e competência própria, definida por lei.

No presente caso, os serviços a serem executados envolvem diferentes atos registrais e notariais, a serem praticados por serventias diversas, tais como cartório de registro de imóveis, cartório de registro civil, cartório de títulos e documentos e tabelionato de notas, cada qual com competência funcional específica, não sendo possível que uma serventia substitua a outra.

Dessa forma, embora existam vários prestadores, não há concorrência entre eles, pois não disputam o mesmo objeto em condições de igualdade, inexistindo possibilidade de competição, o que caracteriza a inviabilidade prevista no caput do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

Importa registrar, ainda, que a hipótese em análise não se enquadra de forma precisa nos incisos I e III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

O inciso I refere-se à contratação de fornecedor exclusivo, hipótese que pressupõe exclusividade de natureza comercial, o que não ocorre no caso dos serviços notariais, cuja competência decorre de determinação legal e não de exclusividade de mercado.

O inciso III refere-se à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais de notória especialização, hipótese que pressupõe escolha discricionária da Administração, o que também não ocorre no presente caso, pois a



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

contratação não decorre da escolha subjetiva do prestador, mas da obrigatoriedade de utilização da serventia competente, definida pelo ordenamento jurídico.

Assim, a inexigibilidade decorre diretamente da inviabilidade de competição prevista no caput do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência pátria é firme no sentido de que a inexigibilidade é cabível sempre que demonstrada a impossibilidade de competição.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a inexigibilidade ocorre quando não há possibilidade de disputa entre interessados, tornando inadequada a realização do procedimento licitatório.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado de que a inexigibilidade é legítima quando demonstrada a impossibilidade de competição, seja pela natureza do objeto, seja pelas circunstâncias jurídicas da contratação.

No presente caso, verifica-se que o processo administrativo encontra-se devidamente instruído com os documentos exigidos pelo artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, incluindo Documento de Formalização da Demanda, Projeto Básico, justificativa da contratação, justificativa de preços, razão da escolha do fornecedor, mapa de riscos, previsão orçamentária e minuta contratual.

Os valores da contratação encontram-se fundamentados na tabela oficial de emolumentos fixada pelo Tribunal de Justiça, inexistindo possibilidade de negociação ou formação concorrencial de preços.

Diante disso, resta caracterizada a inviabilidade de competição decorrente da própria natureza jurídica dos serviços notariais e registrais, sendo juridicamente cabível a contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, caput, da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se a contratação regular, legal e compatível com os princípios que regem a Administração Pública.

### **III - CONCLUSÃO**

---

Cumpre salientar que esta Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG**  
**COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC**

Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico- administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

*Ex positis*, com espeque nos fundamentos de fato e de direito articulados ao norte, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Assessoria Jurídica opina de modo favorável à legalidade da contratação.

**É o parecer**, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Santarém/PA, 19 de fevereiro de 2026.

**ANDRÉ DANTAS COELHO**  
ASSESSOR JURÍDICO  
DECRETO Nº 088/2025-GAB/PMS  
PORTARIA Nº 001/2025 - PGM