



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

PARECER JURÍDICO

I. RELATÓRIO

Forte no §4º da Lei 14.133/21, veio a esta assessoria jurídica pedido de análise de Processo Administrativo objetivando credenciamento para seleção de empresa do ramo da Construção Civil para construção de empreendimento habitacional nos moldes do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, de acordo com o disposto na Lei 14.620 de 13 de julho de 2023 e nas portarias 724,725 e 727 de 15 de junho de 2023 do Ministério das Cidades, e de acordo com a Lei Municipal nº 2.273/2023, alterada pela Lei Municipal 2.315/2024.

Compulsando os autos, verifica-se sua instrução com seguintes documentos principais:

- Justificativa;
- Legislação pertinente;
- Minuta de Edital e Termo de Seleção e Contratação.

II. DO PROCEDIMENTO DE 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 e de parcerias em sentido amplo 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.

(...)



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.”

Assim, relevante para melhor compreensão do tema, a indicação da finalidade do instituto do credenciamento¹. No ponto, confira-se art. 79 da Lei 14.133/21:

“Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

(...)”

Assim, o chamamento público previsto na Lei 14.133/21, nos termos de seu art. 79, é aplicável nas hipóteses de impossibilidade de competição, ou seja, em casos de licitação inexigível ou, conforme seu art. 81, em momento prévio à própria licitação, não se configurando como modalidade, tipo, critério ou regime licitatório.



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

Pela relevância, em que pese ainda sob a égide da Lei 8.666/93, confira-se entendimento do TCU sobre o tema:

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos) . Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. (Acórdão 3567/2014 - Plenário)

É regular a aquisição pela Administração, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem. (Acórdão 1545/2017 - Plenário)

Portanto, o emprego da expressão Chamamento Público no Edital ora sob análise se constitui, salvo melhor juízo, em atecnia jurídica, porque o objeto do referido Edital não se subsume às hipóteses legais de chamamento público, conforme exposto.

Dessarte, o instituto do chamamento público não é o instrumento jurídico tecnicamente apropriado ao caso em tela. Todavia, tem sido utilizado por entes federativos no contexto de seleção de empresas de construção civil para execução de obras no âmbito do projeto do Governo Federal “Minha casa, minha vida”.

Assim, em que pese a inadequação técnica apontada, o nomen juris, neste contexto, é questão de somenos importância, recomendando-se, contudo, que seja explicitado claramente no Edital que o denominado “Chamamento Público” não se refere à Lei 14.133/21 nem tão pouco à Lei 13.019/14.

Em prosseguimento, vê-se que o objeto do Edital em tela é a seleção de empresa especializada para construir imóveis residenciais, em terrenos a serem doados pelo Município, e financiados pela Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa federal “Minha casa, minha vida”, nos termos da Lei 14.620/23 e regulamento pertinente.



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

Importante registrar as determinações estabelecidas pela Lei 14.620/23 e pela Portaria 724/23 do Ministério das Cidades:

“Art. 6º O Programa será constituído pelos seguintes recursos, a serem aplicados com observância à legislação específica de cada fonte e em conformidade com as dotações e disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas leis e nos planos de aplicação anuais:

(...)

III - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de que trata a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001;” (grifo nosso)

“Art. 11. Observadas as atribuições contidas em legislação específica, compete:

(...)

VI - aos governos estaduais, distrital e municipais, na qualidade de executores, promotores ou apoiadores, implementar e executar seus programas habitacionais em articulação com o Programa Minha Casa, Minha Vida, garantir as condições adequadas para a sua execução e recepcionar, operar e manter os bens públicos gerados pelos investimentos do Programa;

(...)

VIII - aos empreendedores habitacionais, executar as ações e exercer as atividades do Programa, na qualidade de incorporadores, de prestadores de serviço, de executores ou de proponentes, conforme o caso;

(...)”

Portaria 724/23:

“Art. 6º São participantes do MCMV-FAR:

I - Ministério das Cidades, na qualidade de Órgão Gestor;

II - Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial;

III - instituição financeira oficial federal, na qualidade de Agente Financeiro do MCMV-FAR;

IV - municípios, estados e Distrito Federal, na qualidade de Ente Público Local apoiador do empreendimento habitacional;

V - empresa do setor da construção civil, na qualidade de Proponente do empreendimento habitacional; e



Estado de Santa Catarina

MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

VI - famílias beneficiárias

(...)"

“Art. 9º Compete ao Agente Financeiro do MCMV-FAR:

VII - adquirir as unidades habitacionais, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial; VIII - nos limites de suas atribuições, contratar e acompanhar a execução de obras e serviços, no âmbito das propostas de empreendimentos habitacionais;

XI - celebrar, nos limites de suas atribuições, contrato com a família beneficiária, nos termos de ato normativo específico de definição de famílias;

XXII - firmar contrato com a empresa do setor da construção civil e Ente Público Local, em que constarão as suas responsabilidades e compromissos assumidos;

(...)"

“Art. 10. Compete ao Municípios, Estados e Distrito Federal, na qualidade de Ente Público Local apoiador ou proponente do empreendimento habitacional:

(...)

III - discricionariamente, indicar terreno sem ônus real e não ocupado, cujo titular tenha interesse na doação ao Fundo de Arrendamento Residencial, para a implementação do empreendimento habitacional, conforme documentação exigida por esta Portaria e por ato normativo específico de abertura de procedimento de enquadramento e contratação de empreendimento habitacional;

IV - firmar contrato com o Fundo de Arrendamento Residencial, representado pelo Agente Financeiro, e com empresa do setor da construção civil, em que constarão as suas responsabilidades e compromissos assumidos;

(...)

VII - realizar o processo administrativo para a escolha de empresa do setor de construção civil, na hipótese de doação de terreno e no atendimento das famílias de que trata o art. 2º, incisos II, III e IV;

(...)

XIII - assegurar, por meio de lei, isenção permanente e incondicionada, enquanto perdurarem as obrigações contratuais do beneficiário, dos tributos de sua competência que tenham como fato gerador a transferência das moradias ofertadas pelo Programa, a qual deverá produzir efeitos em momento prévio à contratação do empreendimento habitacional, vedada a vinculação da isenção à quitação de eventual dívida do beneficiário com o Ente Público;

(...)"



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

“Art. 11. Compete à empresa do setor da construção civil, na qualidade de proponente do empreendimento habitacional:

IV - executar a obra do empreendimento habitacional contratado, responsabilizando-se pela sua qualidade;

(...)”

Perceba-se que o vínculo contratual entre o Município e a empresa vencedora estender-se-á até o momento da contratação desta pelo agente financeiro oficial, qual seja, a Caixa Econômica Federal, conforme o Edital em análise.

Assim, forte no art. 6º, inciso III da Lei 14.620/23, vê-se que a obra será financiada com recurso do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de que trata a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Nesse contexto, relevante o teor de seu art. 4º, parágrafo único:

“Art. 4º. Compete à CEF:

(...)”

Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação.”

Dessarte, forçoso concluir que a combinação do art. 6º, inc. III, da Lei 14.620/32 com o art. 4º, parágrafo único da Lei 10.188/01, afasta a aplicação das normas ordinárias de licitação pública, qual seja, a Lei 14.133/21.

Noutros termos, a seleção em tela é *“dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação”*, sem, contudo, despir-se da obrigatoriedade de observância dos princípios gerais que regem a administração pública.

Dessa forma, no caso em análise, tendo-se em vista os recursos a serem aplicados possuem natureza pública (fundo público específico), serão administrados por empresa pública federal (CEF) e o procedimento de seleção da empresa caberá ao Município, ou seja, a ente de direito público interno – administração pública direta, os princípios esposados no art. 37 da



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

Constituição Federal devem ser observados. No ponto, confira-se o referido dispositivo constitucional:

“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:” (grifo nosso)

Portanto, a seleção em tela, considerando-se os dispositivos legais e constitucionais indicados, apesar de não precisar seguir as disposições específicas da lei geral de licitação, deve se pautar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, recomendando-se que o órgão demandante preze pelo caráter competitivo da seleção, abstendo-se de exigências excessivas ou inúteis que restrinjam a competição ou direcionem a seleção.

IV. DOS REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS

Como bem consignado na Justificativa e previsto na legislação de regência e na cláusula da minuta do Termo de Seleção e Contratação, o Município se compromete a doar as áreas urbanas nas quais serão erigidos os imóveis. Nesse sentido, cumpre frisar-se o regime jurídico aplicável aos bens públicos. No ponto, confira-se dispositivos do Código Civil pertinentes:

“Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”

Verifica-se que, pelo que consta no art. 98 do CC, acima colacionado, bens públicos são aqueles que se encontram incorporados ao complexo patrimonial das pessoas jurídicas de direito público. Nessa esteira, o CC também esclarece que entidades integram tal conceito. Confira-se:

“Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.” (grifei)

Logo, observa-se que os bens pertencentes ao Município se enquadram, notoriamente, no conceito de bens públicos.

De outro bordo, os bens públicos são classificados, basicamente, em três espécies, nos termos do art. 99 do CC, verificando-se que os bens públicos poderão ser (i) de uso comum do povo; (ii) de uso especial; e (iii) dominicais (ou dominiais).

Tal distinção é relevante, na medida em que o instituto da alienação só poderá recair sobre bens dominicais, conforme preceituado pelos arts. 100 e 101 do CC:

“Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” (grifei)



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA

Tem-se que, conforme já informado, somente os bens dominicais poderão ser objeto de alienação.

Logo, observa-se que, independentemente da classificação a ser adotada, os bens dominicais podem ser objeto de alienação.

Dessarte, tem-se que, basicamente, a ação pretendida no Edital em tela dependerá de caracterização como bem público dominical, avaliação prévia e autorização legislativa, devidamente preenchidos.

V. DA CONCLUSÃO

Assim sendo, tendo em vista a legislação que rege a matéria e a análise dos autos, opina-se pela viabilidade jurídica do denominado chamamento público para convite de empresas do ramo da construção civil para manifestarem interesse na apresentação de proposta para produção de unidades habitacionais de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, devendo ser observado o caput do art. 37 da Constituição Federal, bem como as disposições da Lei Federal 14.620/23 e seus regulamentos, salientando-se a necessária observância dos preceitos legais concernentes à situação em tela.

Ademais, deve o órgão demandante atestar que as exigências e especificações técnicas de sua alçada estão de acordo com as práticas de mercado e que não restringem o caráter competitivo do certame nem o direciona.

Outrossim, após análise, registre-se que a minuta do Edital contém os elementos necessários e suficientes a publicação.

É o parecer, salvo melhor juízo em contrário.

Santa Cecília-SC, 11 de setembro de 2024.

André Grochovski Pereira de Souza
Assessor Jurídico - OAB/SC 24483