



Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 009/2024

EMENTA. EDITAL DE CONVITE A 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 - FAIXA I - 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. DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO. CHAMAMENTO PÚBLICO *SUI GENERIS*. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA NA LEI 14.133/21. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. PARECER FAVORÁVEL.

I. RELATÓRIO

1. Forte no §4º da Lei 14.133/21, veio a esta Diretoria pedido de análise de processo administrativo SEI protocolado sob o nº 23.0.000068001-0, contendo convite a 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 - Faixa I - 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, em áreas a serem doadas pelo Município.

2. Por oportuno, confira-se a manifestação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (0500100) acerca da seleção pretendida:

O Minha Casa Minha Vida é financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que tem por finalidade a provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas, mediante a construção de empreendimento habitacional novo em terreno livre, conforme consta na Portaria MCID nº 724/2023, ao Município compete doar as áreas públicas ao FAR para a construção dos empreendimentos selecionados e a seleção de empresa do ramo da construção civil para a execução das unidades habitacionais.

Com isso, diante do exposto, o presente edital visa a seleção de empresas para apresentarem propostas para a construção de unidades habitacionais de interesse social pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa I – FAR.

3. Outrossim, compulsando os autos, verifica-se sua instrução com seguintes documentos principais:

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

É o relatório.



II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. 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.

(...)

§ 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.

5. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023 assim dispõe:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações.** (grifei)*

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e demais avenças firmadas pela administração pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

8. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de *processo específico de contratação*, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso III do art. 15 do Decreto nº 549/2023, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

10. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifei)*

11. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

12. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifei)*

13. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifei)*



15. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória, contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

III. DA NATUREZA JURÍDICA DO CHAMAMENTO PÚBLICO

16. Verifica-se, pelo que consta nos autos, que o Administrador cogita a realização de “Chamamento Público” para, nos termos minuta do Edital (0513350), convidar “empresas do ramo da construção civil a manifestarem interesse na apresentação de proposta para produção de unidades habitacionais de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I - 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.”

17. Assim, para a devida compreensão do tema, necessário fazer-se a pertinente conceituação de “chamamento público” à luz da legislação nacional.

18. Nesses termos, há, em síntese, duas espécies de chamamento público e sua previsão se dá em diplomas legais distintos. O primeiro consta na Lei 13.019/14, que em seu art. 2º, inciso XII, assim o conceitua:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (grifo nosso)

19. Já a Lei 14.133/21 define “chamamento público” como um processo administrativo de convocação visando ao credenciamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens, sob certas condições, ou de solicitação à iniciativa privada para que esta proponha ou realize estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, *verbis*:

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.

20. 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:

¹ Conforme expresso no próprio Diploma Legal em epígrafe, o credenciamento se trata de procedimento auxiliar à licitação (art. 28, §1º e 78, ambos da Lei 14.133/21).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

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.

(...)

21. Nesse sentido, diferenciam-se as espécies de “chamamento público” previstos nas duas legislações, já que o “chamamento público” previsto na Lei 13.019/14 tem por fim a seleção de organização da sociedade civil, sendo seguido de fase competitiva. Por seu turno, 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.

22. Sobre o tema, Justen Filho²:

Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração.

(...)

Também existe proximidade entre credenciamento e a inviabilidade de competição. Tal decorre de que, em alguns casos, há a possibilidade de contratação de um número indeterminado de particulares para executar o objeto padronizado. Em outros casos, a escolha não incumbe à Administração. E há situações em que as variações do mercado conduzem à inviabilidade de determinação estável de preços a serem praticados.

23. 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

24. Portanto, o emprego da expressão “Chamamento Público” no Edital ora sob análise (427/2023) se constitui, s.m.j., em atecnia jurídica, porque o objeto do referido Edital não se subsume às hipóteses legais de chamamento público, conforme exposto.

² Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Ed. 2021 Autor: Marçal Justen Filho Editor: Revista dos Tribunais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

25. 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”.

26. Dessarte, 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.**

27. 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. Nesse sentido, confira-se alguns itens relevantes do Edital e do Termo de Seleção e Contratação:

Edital:

2. DO OBJETO

2.1. *O presente chamamento tem por objeto a seleção de empresa do ramo da construção civil com qualificação técnica e capacidade operacional para apresentação de proposta para produção de unidades habitacionais de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I - FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), destinado às famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00, sendo admitido o atendimento a famílias com renda bruta familiar entre R\$ 2.640,01 e R\$ 4.400,00 nas hipóteses de famílias impactadas por obras públicas, em situação de emergência ou calamidade pública ou residente em área de risco, conforme ato normativo específico do Ministério das Cidades, instituído pela Lei nº. 14.620 de 13 de Julho de 2023 e Portarias nº. 724 de 15 de Junho de 2023, nº 725 de 15 de Junho de 2023 e nº 727 de 15 de Junho de 2023 do Ministério das Cidades e demais normativas do programa, operado pela Caixa Econômica Federal.*

6. DA CONTRATAÇÃO

6.1. *A Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC), convocará regularmente a licitante vencedora, para assinar o Termo de Seleção e firmar o Contrato respectivo, dentro prazo de 05 dias úteis, prorrogável, por uma vez, por igual período, quando solicitado pela Licitante durante o seu transcurso e desde que ocorra motivo justificado e aceito pela Administração, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo da sanção prevista no item 6.4.*

7. DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

7.1. *As cláusulas relativas aos Prazos e Vigência Contratual, Condições Gerais, Obrigações da Contratada e do Contratante, Fiscalização, Penalidades e demais cláusulas e condições relativas à execução do objeto estão previstas no Anexo V do presente edital, devendo ser atendido na íntegra. 7.2 O Contrato a ser firmado entre empresa e CAIXA ECONÔMICA FEDERAL deverá ser atendido na íntegra.*

8. DA PROPOSTA SELECIONADA

8.6. *O Município adotará todos os procedimentos necessários à viabilização do empreendimento, em especial, a doação dos imóveis indicados e objeto da escolha ao FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL, representado pela Caixa Econômica Federal.*

9.1. *A seleção realizada na forma preconizada neste Chamamento somente terá eficácia se for celebrado contrato no âmbito do Programa Minha Casa Minha*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

Vida entre as empresas e a Caixa Econômica Federal, não cabendo ao Município ressarcir a empresa por qualquer valor despendido.

Termo de Seleção e Contratação:

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA CONTRATUAL, FISCALIZAÇÃO, E PENALIDADES

3.1 A vigência do presente Contrato será até a contratação do empreendimento entre CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e Empresa Selecionada para execução do projeto pelo Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV.

3.2. O acompanhamento e a fiscalização do presente Termo de Seleção e Contratação pela CONTRATANTE estará a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que poderá comunicar à CONTRATADA as ocorrências que a seu critério exijam medidas corretivas.

§ 1º: A CONTRATADA deverá apresentar à Prefeitura de Canoas, obrigatoriamente no prazo de até 20 (vinte) dias consecutivos a contar da data da assinatura do Termo de seleção, os documentos completos, necessários para análise e aprovação dos projetos e demais documentos no Município e nas instituições competentes, o não atendimento desta cláusula é sob pena do Selecionado ser desclassificado e/ou penalizado conforme o Município determinar.

§ 2º: A CONTRATADA deverá apresentar à Caixa Econômica Federal, a proposta contendo a documentação completa e projetos aprovados para análise definitiva e imediata contratação da operação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I, conforme especificado na Lei 14.620/2023, Portarias 724, 725 e 727 do MCID e demais normativas do Programa. § 3º: A empresa selecionada e contratada terá de ratificar junto à Prefeitura Municipal de Canoas, por meio de ofício, seu cronograma de execução dos projetos para a entrega e contratação junto a Caixa Econômica Federal ou de empreendimento.

§ 4º. Findo o prazo estipulado sem que a empresa tenha cumprido a exigência constante no item 2.1 deste Termo de seleção e Minuta Contratual, será convidada a empresa que se classificou em segundo lugar nesse processo de escolha e assim, sucessivamente, até que uma empresa obtenha êxito na contratação.

§ 5º. A empresa deverá proceder à entrega das unidades em etapas, assim que forem concluídas permitindo a entrega imediata às famílias beneficiadas.

§ 6º. Ao Município não caberá qualquer responsabilidade decorrente da não aprovação dos projetos pela Caixa Econômica Federal, figurando a empresa (selecionada ou classificada) como única e completa responsável pelo atendimento às exigências formuladas pela Caixa Econômica Federal.

§ 7º. Os contratos a serem firmados entre a Caixa Econômica Federal e a empresa selecionada, cujos projetos forem aprovados, obedecerão às condições estabelecidas pela Caixa Econômica Federal ou, sendo de única e exclusiva responsabilidade da empresa participante o cumprimento das cláusulas e condições pactuadas, desobrigando-se o Município de toda e qualquer responsabilidade decorrente de ajuste. (grifo nosso)

§ 8º. O Município adotará todos os procedimentos necessários à viabilização do empreendimento, em especial, a doação dos imóveis indicados e objetos da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

escolha ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela Caixa Econômica Federal. (grifo nosso)

CLAUSULA SÉTIMA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE MUNICÍPIO

7.1. Caberá ao município desenvolver o monitoramento e acompanhamento do processo de contratação do empreendimento junto a Caixa Econômica Federal;

7.2. Caberá ao município encaminhar ao legislativo projeto de lei que autorize o processo de doação ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial gerenciado pela Caixa Econômica Federal. (grifo nosso)

CLÁUSULA OITAVA - CONSIDERAÇÕES FINAIS

8.1. A seleção realizada na forma preconizada neste Chamamento somente terá eficácia se for celebrado contrato no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I, entre a empresa e a Caixa Econômica Federal, não cabendo ao Município ressarcir a empresa por qualquer valor despendido;

8.2. Quaisquer questões omissas ou não previstas no presente Edital nº. 427/2023, Chamamento Público serão definidas subsidiariamente nos termos previstos na Lei Federal 14.133/2021 e resolvidas pela Comissão Especial de Avaliação e Julgamento. (grifo nosso)

28. No mesmo sentido são as determinações estabelecidas pela Lei 14.620/23 e pela Portaria 724/23 do Ministério das Cidades. Confira-se a Lei:

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;

29. 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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

contratação do empreendimento habitacional, vedada a vinculação da isenção à quitação de eventual dívida do beneficiário com o Ente Público;

(...)

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;

30. Por conseguinte, à luz do texto legal e da regulamentação infralegal pertinente, **percebe-se que não haverá recursos financeiros municipais destinados à construção dos imóveis**, restringindo-se a atuação principal do ente municipal, em muito apertada síntese, **na doação das áreas urbanas e na seleção da empresa construtora.**

31. 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 (cláusula 3.1. do Temo de Seleção e Contratação).

32. 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.

33. 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.

34. 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.**

35. 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 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)

36. Sobre o tema, Alexandre de Moraes³:

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Concluímos com José Tavares, para quem administração pública é “o conjunto das pessoas colectivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a actividade ou função administrativa”.

37. E segue o mesmo autor:

Princípio da legalidade

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica

Princípio da moralidade

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. (...) O princípio da moralidade está intimamente ligado com a ideia de probidade, dever inerente do administrador público. (...) A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade,

Princípio da eficiência e direito comparado

*A atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. (...) O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade. Assim, **princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.** Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da*

³ Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.(...) (grifo nosso)

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade(...).

38. 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

39. 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 dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado 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.

40. 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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

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

42. 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).

43. 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)*

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

45. A título de complementação, convém esclarecer que a ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro utiliza uma classificação dos bens estatais relativamente distinta da apresentada supra, mas com pontos em comum, já que sua classificação cuida de dividir os bens públicos em dois gêneros, os quais abarcam as espécies já abordadas. Tal classificação é explicada por Bárbara Almeida Araujo⁴:

*Maria Sylvia Zanella di Pietro lembra outra classificação dos bens públicos: **bens do domínio público do Estado**, que abrangeria aqueles de uso comum do povo e de uso especial e aqueles de **domínio privado do Estado**, os dominicais. De acordo com a autora, os bens de uso comum não teriam valor patrimonial, enquanto os de uso especial ou do patrimônio indisponível teriam avaliação econômica, ainda que tivessem afetação pública. **Os bens dominicais, por sua vez, teriam valor patrimonial e não teriam afetação**. (grifei)*

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

47. Conforme se verifica, o art. 101 do CC impõe, no entanto, a observância de normas legais para que o Administrador possa se valer do instituto da alienação de bens, já que dispõe sejam “*observadas as exigências da lei*”.

48. Nesse sentido, a **Lei Orgânica do Município de Canoas** assim estabelece:

Art. 99 A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

⁴ ARAUJO, Barbara A. A Posse dos Bens Públicos. Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 978-85-309-5601-1. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5601-1/>. Acesso em: 16 nov. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

I - quando imóveis, classificados como dominicais e integrantes do patrimônio da administração direta, entidades autárquicas e fundacionais, dependerá de autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) dação em pagamento;*
- b) doação;*
- c) permuta;*
- d) investidura;*
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;*
- f) alienação gratuita ou onerosa, concessão de direito real de uso ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;*
- g) procedimentos de legitimação de posse, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Municipal em cuja competência legal inclua-se tal atribuição.*

49. Dessarte, tem-se que, basicamente, a doação dos bens imóveis (terrenos urbanos) em tela dependerá de:

- (i) caracterização como bem público dominical;
- (ii) avaliação prévia;
- (iii) autorização legislativa.

V. DA CONCLUSÃO

50. 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 alienação de imóveis públicos e as obrigações atinentes ao Município previstas na referida legislação e parágrafo 49 deste opinativo.**

51. 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.**

52. Outrossim, após análise, registre-se que as minutas do Edital de Termo de Seleção e Contratação (0513350) contém os elementos necessários e suficientes a publicação.

53. Ressalte-se que, forte no artigo 16 do Decreto Municipal 549/23, esta Diretoria Jurídica não mais exara despacho inicial de saneamento, conforme vinha fazendo em sede de análise de editais, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam elencadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico. Confira-se o art.

Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

o não acolhimento das recomendações emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.

Parágrafo único. Havendo o não acolhimento de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em despacho específico.

54. Assim, confere-se maior agilidade ao processo, uma vez que fica dispensado o reenvio dos autos para nova análise jurídica, em consonância com o Manual de Boas Práticas Consultivas⁵.

55. Por fim, frise-se que o órgão demandante atente-se ao determinado no artigo 17 do já mencionado Decreto Municipal 549/23:

Art. 17. Realizada a análise jurídica, quaisquer inclusões ou supressões nos artefatos da contratação que não sejam oriundas das recomendações jurídicas deverão ser expressamente indicadas em despacho próprio.

É o parecer.

Canoas, 08 de janeiro de 2024.

João Rafael Dutra Müller
Procurador do Município
Chefe da Unidade de Apoio – Diretoria Jurídica/SMLC
OAB RS 58.768
Matrícula 126031

⁵ BPC nº 5. *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*