

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 378/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL EXTRAORDINÁRIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E HABITAÇÃO

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – CREDENCIAMENTO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE LAUDO/PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. CREDENCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA A EVENTUAL ELABORAÇÃO DE LAUDO/PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA. LEGALIDADE.

Senhor Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 176/2022 encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de Credenciamento por Inexigibilidade de Licitação e anexos, que tem por objeto o “Credenciamento de pessoa jurídica especializada para a eventual elaboração de laudo/parecer técnico de avaliação mercadológica de imóveis localizados na área de abrangência do município de Barcarena/PA”.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 108/2022 – GAB/SEMEOTH, encaminhado pela Secretaria Municipal Extraordinária de Ordenamento Territorial e Habitação juntamente com os seguintes documentos: termo de referência, com justificativa para contratação, justificativa de preços, e,
4. b) Minuta de edital do Credenciamento e anexos.
5. É o necessário. Passamos a fundamentação.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

6. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

7. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

8. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

II. 2 – Análise da contratação.

9. A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

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 concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

10. Observando o ditame constitucional, a Lei de Licitações e Contratos em sentido análogo prevê:

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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.

11. Infere-se, pois, dos citados artigos, que a Administração se utiliza do instituto da licitação para escolher a proposta mais vantajosa ao interesse público, conquanto nem sempre a mais viável economicamente, efetivando, por conseguinte, os Princípios da Impessoalidade e da Isonomia, ao assegurar a igualdade de participação dos interessados em contratar com o Poder Público.

12. O procedimento escolhido para contratar os serviços objeto do edital, foi o Credenciamento, tipo de inexigibilidade de licitação, a qual, a própria lei disciplinadora (Lei nº 8.666/93), preconizou situações excepcionais de contratação direta.

13. No caso em tela, vislumbra-se a possibilidade de contratação direta por meio de credenciamento, hipótese de inviabilidade de competição decorrente da possibilidade de a Administração contratar pessoas físicas ou jurídicas de um determinado setor em igualdade de condições. Embora a lei não preveja expressamente o instituto, a Doutrina e a Jurisprudência já se manifestaram, de forma convergente, sobre o mesmo entendimento, no sentido de que ele é possível, com fundamento no *caput* do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, cujo teor se transcreve abaixo:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)

14. Acerca do assunto já discorreu a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas por meio do Parecer n.º 34/2009-PA/PGE:

“Registro que a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei n.º 8.666/93, não havendo qualquer dispositivo que aborde o assunto, regrado suas premissas. Todavia, a ausência de dispositivos normativos em torno das hipóteses de credenciamento não obsta lhes reconhecer a existência, bem como a inviabilidade de competição, o que acarreta a inexigibilidade.

Na verdade, o credenciamento é uma espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração, prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os interessados/credenciados celebram, sob as mesmas condições contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas pode ser prestado por todos”.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

15. E, posteriormente, na mesma linha, conforme ilações extraídas do Parecer n.º 64/2014 - PA/PGE:

“Em suma, o credenciamento, de acordo com a mais abalizada doutrina administrativa, constitui-se inviabilidade de competição pela contratação de todos e encontra amparo jurídico para sua realização. Cite-se JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do "credenciamento", que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento.”

16. Para tanto, há quatro aspectos fundamentais que definem a possibilidade de uso ou não da pré-qualificação do tipo de credenciamento: a) todos os que satisfaçam às condições exigidas; b) impessoalidade na definição da demanda, por contratado; c) que o objeto satisfaça na forma definida no edital e, d) que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme.

17. Sobre o tema, disserta o Prof. Joel de Menezes Niebuhr:

“Outra hipótese de inexigibilidade de licitação pública, que é cada vez mais frequente, relaciona-se ao denominado credenciamento, porquanto todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, sem que haja relação de exclusão. Como todos os interessados são contratados, não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por educação, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de Licitação Pública.

Trata-se de situação oposta ao previsto no inciso I do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, pertinente a contratação do fornecedor exclusivo. Nela, só umas pessoas dispõem do bem que a Administração Pública pretende, que acaba compelida a contratá-la diretamente, inviabilizando a competição. Agora com o credenciamento, todos aqueles que pretendem contratar com a Administração são contratados (...). Em resumo: a inexigibilidade consagrada no inciso I do art. 25 fundamenta-se de que só uma pessoa pode ser contratada; já a inexigibilidade que ocorre com o credenciamento pressupõe que todos os interessados sejam contratados. (...)”.

18. Ainda nesta seara, o referido Professor ensina que a inexigibilidade de licitação em virtude de credenciamento deve obedecer a alguns requisitos:

“O credenciamento pressupõe a contratação, com igualdade de condições, de todos os interessados hábeis a prestarem a utilidade reclamada pela Administração Pública. Logo, para realizar o credenciamento, é necessário que a Administração Pública elabore documentos que relatem quais as atividades a serem prestadas pelo credenciado, quais as condições para o credenciamento, qual o regime de execução do contrato e quanto ela se compromete a pagar a título de contraprestação. Assim, todos os interessados que atendam as condições do credenciamento podem ser contratados, sob as mesmas condições, tais quais prescritas no aludido regulamento”.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

19. O Plenário do Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 351/2010 também já se manifestou quanto aos requisitos para aplicação do sistema de credenciamento, identificando-os como:

- a) A contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- b) A garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- c) A demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

20. Diante, pois, dos conceitos delineados e da existência de mais de uma pessoa jurídica apta a prestação o serviço de elaboração de laudo/parecer técnico de avaliação mercadológica de imóveis, é que se escolheu a figura do credenciamento para efetivar a contratação pretendida.

21. No mais, a partir dos argumentos delineados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

II.3.1 – Justificativa para contratação.

22. Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

23. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa do processo foi assim descrita no Termo de Referência:

2. DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

2.1. A contratação tem a finalidade de aferir o valor atual dos processos de compra, venda, permuta, desapropriação, expropriação, alienação e/ou locação e concessão de direito real de imóveis no município de Barcarena, considerando a qualidade da edificação, benfeitorias, terreno, localização, acessibilidade e todas as variáveis necessárias para uma total e perfeita avaliação de bens imóveis, ante as necessidades deste Município, sendo de suma importância contratação de pessoa jurídica habilitada na emissão de documentação pertinente ao objeto.

2.2. Nesta seara, a Prefeitura Municipal de Barcarena, por intermédio da Secretaria Municipal Extraordinária De Ordenamento Territorial e Habitação, no anseio de dar continuidade de maneira adequada aos serviços obrigacionais da Administração

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pública, solicita processo de credenciamento nos termos da legislação vigente, no intuito que as avaliações indiquem um valor justo e condizente com o preço praticado no mercado local, seja este valor para locação, venda ou aquisição.

2.3. A avaliação imobiliária é um documento muito criterioso e isento, realizada por um profissional especializado é devidamente registrado junto ao CRECI, que utilizará de metodologias específicas dentro das normas técnicas em vigor, compilação e homogeneização de dados estatísticos, dentre outras que, trará subsídios técnicos e segurança aos gestores da Secretaria Municipal Extraordinária De Ordenamento Territorial e Habitação em realizar a operação imobiliária.

2.4. Avaliações realizadas por uma pessoa inapta faz com que haja supervalorização do imóvel, prejuízos monetários, prejuízos gerais em desapropriações e ações revisionais. No caso de avaliação de imóveis, a normatização foi expedida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, com a NBR - 14653 na qual apresenta uma série de fatores que devem ser considerados na avaliação.

24. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação do serviço, considerando o atendimento às eventuais necessidades de avaliações imobiliárias e confecção de laudos/pareceres técnicos de avaliação mercadológica, de imóveis urbanos ou rurais, com fins de instruir processos de compras, locações, permutas, desapropriações, contribuição de melhoria, concessão de direito real de uso, etc.

25. Os imóveis que eventualmente serão objeto de avaliações, estão localizados na área de abrangência do Município de Barcarena/PA (independente do perímetro aonde encontram-se inseridos), e sempre que houver interesse manifestado previamente pela contratante, com o intuito de dar continuidade de maneira adequada aos trabalhos realizados e prestados pela Administração Pública.

II.3.2 Objeto e procedimento

26. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência e minuta de edital, deve ser preciso, suficiente e claro.

27. No caso em apreço, observamos que o ente público municipal objetiva o “Credenciamento de pessoa jurídica especializada para a eventual elaboração de laudo/parecer técnico de avaliação mercadológica de imóveis localizados na área de abrangência do município de Barcarena/PA”.

28. Conforme já exposto, a utilização do credenciamento por inexigibilidade de licitação, reclama como essencialidade a impossibilidade de competição entre os interessados, haja vista a possibilidade da Administração poder contratar pessoas físicas ou jurídicas de uma determinada seara em condições iguais. Isto é, existe a pluralidade de interessados e indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

serviço e adequado atendimento do interesse público, de maneira que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

29. Nessa linha, compreende-se que o objeto do presente credenciamento é claro ao entendimento de todos, bem como a adequação do mesmo ao procedimento escolhido.

II.3.3 Especificação do objeto.

30. Da leitura do objeto, nota-se que não é possível limitar o número exato de contratados, havendo a necessidade de contratar todos aqueles que estiverem interessados, não existindo competição entre os mesmos.

31. Desta forma, no caso em comento, verifica-se que o objeto foi devidamente especificado, valendo-se a Administração da utilização do Credenciamento em razão da necessidade e utilização desse procedimento, o qual permite a convocação de todos os interessados em prestar o serviço objeto do certame, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão competente para executar o objeto quando convocados.

II.3.4 Previsão orçamentária.

32. Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal Extraordinária de Ordenamento Territorial e Habitação, cujo o valor é de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme item 16 do TR, o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade e Secretaria, atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

33. No caso do credenciamento, é a Administração que formula e oferece o preço que pretende pagar. Não há proposta por parte dos interessados, que apenas concordam (ou não) com o preço ofertado. Assim, a pesquisa de preços no credenciamento irá balizar a decisão da Administração quanto ao valor do serviço que irá pagar.

34. Segundo as informações contidas no Termo de Referência:

O valor estabelecido pela Administração Pública é baseado na tabela de honorários e serviços de corretagem posto pelo SINDIMÓVEIS/PA, na gestão de 2012 a 2015, valendo-se do princípio da discricionariedade, observando os aspectos da conveniência e da oportunidade, dado que não existe referenciais de valores para 2022.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II.4 Minuta do edital.

35. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do procedimento, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os interessados. Face a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para a contratação.

36. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade, oportunidade e impessoalidade, afastando-se preferências e favorecimentos a qualquer interessado, devendo as regras contidas no instrumento convocatório serem objetivas, precisas e claras, o que foi devidamente observado na minuta em apreço.

37. Não obstante, a minuta do credenciamento em questão, deve ser publicada em Diário Oficial do município, considerando não haver recurso federal ou estadual, no Portal da Transparência municipal e no Mural de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA, para dar ciência à todos os interessados.

III – CONCLUSÃO.

38. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica e com as devidas ressalvas expostas no curso desta opinião, **opino favoravelmente** ao prosseguimento do processo de Credenciamento por Inexigibilidade de Licitação, considerando que a Minuta do Edital se mostra apta à publicação (extrato), cumprindo as exigências da legislação em vigor.

39. É o Parecer.

Barcarena/PA, 27 de abril de 2022.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

De acordo:

JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto nº. 0017/2021-GPMB