

# **A Seleção de Construtoras para permuta de terrenos por unidades habitacionais: Um estudo sobre o uso do Chamamento Público no âmbito da Caixa de Construções de Casas para o pessoal da Marinha.**

**Autoria:** C-ApA-IM 2023 - DAdM - 027

## **RESUMO**

A inovação na Administração Pública nasce de um processo experimentalista com vistas ao desenho de alternativas aos desafios da gestão, focado na continuidade do serviço público. Contudo, diante do imperativo da legalidade, este processo de experimentação não pode prescindir da compatibilização normativa no âmbito do Direito Administrativo. Nessa linha, este estudo buscou oferecer um exame jurídico do uso do Chamamento Público, operação até então inédita para a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM). Para tanto, o presente artigo utilizou uma abordagem de estudo de caso, com o uso de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas para compreensão da operação da unidade de análise. De posse disso, procedeu-se a análise jurídica da alternativa à luz da interpretação sistemática do direito e do método hipotético-dedutivo obtendo, como resultado, a corroboração provisória do uso Chamamento Público em operações de permuta de terrenos por unidades habitacionais no âmbito da CCCPM.

**Palavras-chave:** Chamamento Público. Permuta. Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha. Autarquia. Direito Administrativo.

## **1 INTRODUÇÃO**

A definição de Direito Administrativo dada por Filho (2022) descreve um conjunto de normas e princípios que disciplinam as relações entre pessoas e o estado, e entre este e as coletividades, com vistas ao interesse público.

Nesse ambiente relacional, Justen Filho (2023) assinala que os processos públicos se desenrolam rapidamente, exigindo alterações permanentes e contínuas. Ademais, o autor ainda assevera que “Nada é estável, especialmente no tocante às atividades desempenhadas pelo Estado.” (JUSTEN FILHO, 2023, p.1).

Tal fluxo acelerado de mudanças exige do administrador público a capacidade de criar ou recombinar serviços e bens, respeitando um adequado ciclo de experimentação, de modo a poder continuar a atender o interesse público. Nesses termos, figura a noção de inovação para a Administração Pública segundo Modesto (2021).

Ao tratarem do tema inovação, Cristóvam e Sousa (2022) afirmam que a mesma não pode prescindir do experimento sob pena de não ser inovação. De forma específica, no campo jurídico-administrativo, a experimentação traz a ideia de ruptura com a uniformidade e necessidade de enxergar o ambiente regulatório como importante aspecto para o desenho de novos serviços, capazes de proverem valor público e impacto singular (Modesto, 2021).

Nesse diapasão, revela-se oportuna a metáfora construída por Ribeiro (2016) ao comparar o Direito Administrativo a uma caixa de ferramentas, capaz de coadunar instrumentos com capacidades diversas e cujo manejo adequado leva ao cumprimento das tarefas pretendidas. O autor ainda relata que esta abordagem é dotada de um compromisso com a realidade ao manter-se aberta a inovações e contribuir para aproximar a teoria e prática no uso do Direito Administrativo.

Na mesma perspectiva, Cristóvam e Sousa (2022), ao tratarem do experimentalismo no âmbito administrativo, advogam que os arranjos e alternativas estudados devem sofrer um exercício prévio compatibilização normativa. Nesse sentido, os autores esclarecem que o “desenho de possibilidades para a ação administrativa deve estar em conformidade com todo o arcabouço legal aplicável ao objeto da ação, seja a elaboração de determinada política pública, contratação ou prestação de serviços públicos, por exemplo.” (CRISTÓVAM e SOUSA, 2022, p.22).

Dentro dessa temática de exame dos recursos do Direito Administrativo, no sentido de oferecer alternativa experimental para uma questão real da Administração Pública, encontra-se este estudo que tem como problema de pesquisa a seguinte questão: Como o Chamamento Público pode ser usado pela Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM) para a seleção de construtoras interessadas em permutar unidades habitacionais por terrenos da Autarquia?

Para responder a essa questão o objetivo principal desta pesquisa é analisar, sob a ótica jurídica, o uso do instituto do Chamamento Público como processo seletivo público de escolha de construtoras, para a produção de unidades habitacionais em troca de terrenos da CCCPM, como alternativa à construção com recursos próprios da Autarquia em análise.

Para alcance deste objetivo principal foram formulados outros objetivos de cunho específico quais sejam: (i) Compreender o papel da CCCPM na construção de unidades habitacionais voltadas ao pessoal da MB; (ii) Compreender a operação de permuta de imóveis públicos e como se insere no âmbito da CCCPM como alternativa à construção com recursos próprios; (iii) Analisar o uso do Chamamento Público enquanto processo seletivo público; e (iv) Avaliar a viabilidade jurídica do Chamamento Público para a operação em estudo sob filtro das fontes do Direito Administrativo aplicáveis.

Quanto à estrutura, este artigo foi organizado em cinco seções. A presente que trata da inserção deste trabalho na temática da experimentação em Direito Administrativo e apresenta os objetivos da pesquisa. A segunda, que apresenta a construção teórica cujo propósito é fundamentar os principais aspectos afetos ao tema. A terceira, que apresenta o delineamento metodológico bem como a delimitação da pesquisa. A quarta, caracterizada pela abordagem de estudo de caso que contextualizou a questão e dentro da qual procedeu-se o exame jurídico e, por fim, a quinta seção na qual foram apresentadas as considerações finais, eventuais limitações como também sugestões para pesquisas futuras.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Fontes do Direito Administrativo**

Sendo as fontes do direito os “fatos jurídicos de onde as normas emanam” (MAZZA, 2022, p.36), sua compreensão torna-se fundamental para o entendimento do bloco normativo orientador da ação do estado e, por conseguinte, também vital para o exame de legalidade administrativa relativa ao caso concreto (MARRARA, 2014).

Assim como outras disciplinas jurídicas, o campo do Direito Administrativo emerge de diversas fontes. De forma geral, têm sido apresentados como fontes do Direito Administrativo: a lei, a jurisprudência, a doutrina e os costumes (NOHARA, 2022; MAZZA, 2022; BERWIG, 2019; MIRANDA; 2008).

No tocante à lei, enquanto fonte do Direito Administrativo, Berwig (2019) atenta para a necessidade da sua compreensão em sentido amplo, isto é, abrangendo toda gama de normativos emanados pelo estado.

A jurisprudência, por seu turno, trata do agrupamento de diferentes julgados apontando para um mesmo sentido ou conservando uniformidade de entendimento (NOHARA, 2022; BERWIG, 2019). Já a doutrina, refere-se ao conjunto de produção intelectual dos juristas acerca

de determinado tema, com o objetivo de analisar criticamente o direito, esclarecer a direção e o alcance das normas e contribuir para o aperfeiçoamento do sistema jurídico (MAZZA, 2022; MARRARA, 2014).

Quanto aos costumes, estes podem ser definidos como a “prática reiterada da atuação administrativa” (DI PIETRO, 2023, p.82) e que gera “convicção generalizada de obrigatoriedade (cogência)” (NOHARA, 2022, p.10). Nesse sentido, Nohara (2022) ainda afirma que, para serem considerados fontes do Direito Administrativo, resta ainda necessário que os costumes obedeçam à moralidade e conservem continuidade e uniformidade de observância.

## **2.2 Processo de escolha nas contratações públicas**

A obrigatoriedade do uso do instrumento licitatório é anunciada como princípio por força do art. 37, XXI, da Constituição Federal que estabelece que as contratações de obras, serviços, compras e alienações deverão ocorrer por meio de licitação que garanta condições igualitárias aos concorrentes (FILHO, 2022).

A despeito dessa obrigatoriedade, Justen Filho (2023) ressalta que, em situação jurídica distinta capaz de comprometer o oferecimento de tratamento uniforme e homogêneo, seria possível a execução de procedimento outro de escolha, subordinado a regras próprias, porém guiado pelos mesmos princípios de uma licitação propriamente dita.

Nessa linha, a título de exemplificação, Filho (2022) comenta sobre o desenvolvimento da Chamada Pública ou Chamamento Público no qual administração, por meio de edital, convoca interessados para participar de determinada iniciativa indicando requisitos objetivos de seleção, adequados à operação pretendida.

Face ao exposto, os autores demonstram convergência tanto no afastamento da discricionariedade da administração no processo de escolha quanto no reconhecimento de alternativas de processo de seleção diversas do processo licitatório sem, contudo, desconsiderar a sua relevância.

## **2.3 Permuta de imóveis públicos**

A alienação de Bens Públicos pode ser caracterizada, segundo Filho (2022), como a transmissão de sua propriedade a terceiros em havendo interesse público nesta prática. Nessa toada, Spitzcovsky (2023) assinala que, presentes os requisitos necessários, a alienação pode ocorrer por venda, doação, dação, permuta, investidura, concessão de domínio e legitimação de posse.

Quanto à alienação por meio de permuta, Spitzcovsky (2023) a define como um modelo no qual há transferência e recebimento de um bem, configurando substituição patrimonial recíproca, sem prescindir de avaliação preliminar e lei que a autorize. O autor ainda é taxativo quanto à não necessidade de licitação ao enunciar na mesma definição “[...]sendo também desnecessária a licitação, por razões óbvias.” (SPITZCOVSKY, 2023, p.378).

Por seu turno, Filho (2022) assevera que o contrato de permuta implica em uma transferência de bens equivalentes entre os patrimônios dos permutantes, tendo previsão no art. 533 do Código Civil. O doutrinador ainda esclarece que esta operação “[...] implica uma alienação e uma aquisição simultâneas.” (Filho, 2022, p.1084).

Quanto à necessidade de licitação, Filho (2022) adota postura mais cautelosa que Spitzcovsky (2023), ao alegar que a mesma é normalmente dispensada dada a especialidade na relação jurídica, porém condiciona a observação da Lei Geral de Licitação no caso de imóveis.

Por fim, Justen Filho (2023) ressalta a necessidade de um estudo pormenorizado e adequado a cada caso ao defender a observação das regras específicas por categoria do bem e aventar a possibilidade de outra operação de escolha desde que preserve a isonomia no tratamento dos participantes.

## 2.4 Chamamento Público

Criado pelo Decreto nº 7.568/2011, o Chamamento Público pode ser caracterizado como um processo de escolha que privilegia a transparência e isonomia no processo de seleção (SPITZCOVSKY, 2023).

Em comentário sobre a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que “estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2014), Filho (2022) traz outra definição ao assinalar que o Chamamento Público seria um procedimento seletivo para a escolha do que, em tese, seria o melhor parceiro privado para a celebração de parcerias.

Apesar de não constar no rol da Lei Geral de Licitações atual (Lei nº 14.133/2021), este instrumento é citado como uma modalidade de licitação por Spitzcovsky (2023), Di Pietro (2023) e Filho (2022).

Nessa linha, Nohara (2022) relata que um certame de Chamamento Público deve respeitar os princípios “[...] da isonomia, da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **juízo objetivo** [...]” (NOHARA, 2022, p.590, grifo nosso). Ademais, pode-se inferir que são princípios compatíveis com os de um processo licitatório, quando observado o comentário trazido na mesma obra:

São princípios previstos no art. 5º da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021): **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade**, **publicidade**, eficiência, interesse público, **probidade administrativa**, **igualdade**, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, **vinculação ao edital**, **juízo objetivo**, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (NOHARA, 2022, p.272, grifo nosso).

Por fim, a Lei Geral de Licitações atual aduz a exigência do prévio Chamamento Público como requisito para o uso de instrumentos auxiliares tais como Credenciamento, Procedimento de Manifestação de Interesse e Registro Cadastral (BRASIL, 2021). Sobre tais instrumentos, Filho (2022) comenta que são ferramentas adequadas para se inferir que o contratado, com vistas a apresentar a melhor proposta, passou por seleção ou verificação, para além do procedimento-base de licitação.

## 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

### 3.1 Tipo de pesquisa

Segundo Gil (2021) ao ser construída a partir de mecanismo interpretativo não matemático esta pesquisa pode ser definida como qualitativa. Sobre este tipo de pesquisa, Flick (2008) assinala que trabalha primordialmente com textos como base do processo de interpretação e inferência, exercício pretendido no âmbito deste estudo.

Uma vez que se pretende estudar uma solução dentro do arcabouço jurídico, com vistas à aplicação desse conhecimento em um contexto prático específico, esta pesquisa pode ser classificada, quanto à natureza, como pesquisa aplicada. (GIL, 2022; PRODANOV e FREITAS, 2013).

Nessa linha, Cooper e Schindler (2016) argumentam que a pesquisa aplicada, ao ter enfoque prático na resolução de problemas, contribui para “encontrar respostas a questões específicas relacionadas a ação, desempenho ou necessidades de política” sendo “voltada à tomada de decisões gerenciais imediatas.” (COOPER e SCHINDLER, 2016, p.15).

Quanto aos procedimentos técnicos, este estudo representa um híbrido entre Pesquisa Bibliográfica, na qual se examina material já publicado, e Pesquisa Documental, que se vale de amplo espectro de documentos que ainda não receberam qualquer tipo de análise, inclusive material interno da entidade (GIL, 2022; PRODANOV e FREITAS, 2013).

Ainda no campo dos procedimentos técnicos, optou-se, dentro das opções de desenho qualitativo, pela abordagem de estudo de caso, na qual “o pesquisador desenvolve uma análise profunda de um caso, geralmente um projeto, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos.” (CRESWELL e CRESWELL, 2021, p.10).

### **3.2 Coleta e Tratamento dos dados**

Para levantamento de dados acerca do objeto de pesquisa e operação aventada no âmbito deste estudo, optou-se por realizar a coleta de dados sob três diferentes prismas: A Pesquisa Bibliográfica, A Pesquisa Documental e a Entrevista.

Para a Pesquisa Bibliográfica, utilizou-se dos resultados obtidos nas plataformas *Ebsco* e *Google Scholar*, além da biblioteca virtual *Minha Biblioteca*, sobre bibliografia atinente à ‘permuta de imóveis públicos’, ao ‘Chamamento Público’, além dos escritos de doutrinadores sobre ‘Licitações’ e ‘Contratos Administrativos’.

Já para a Pesquisa Documental, foram analisados normativos relacionados à Autarquia em estudo, à operação pretendida, bem como às contratações públicas em geral. Para o exame das proposições, foram utilizados, em exercício de analogia, o material jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU) em levantamento sistematizado constante no item 4.3 deste artigo.

Ainda na Pesquisa Documental, foram também utilizados os documentos internos ostensivos disponíveis no sítio da CCCPM, além do o anuário estatístico da Marinha do Brasil - ANEMAR.

Complementarmente, este estudo utilizou a entrevista, instrumento de pesquisa caracterizado por ser capaz de coletar dados relevantes que não seriam possíveis somente com o uso das fontes bibliográfica e documental. (MARCONI e LAKATOS, 2022; BONI e QUARESMA, 2005).

Nesse sentido, optou-se pela entrevista semiestruturada como “forma de poder explorar mais amplamente a questão” (MARCONI e LAKATOS, 2022, p.322). De forma mais específica, a modalidade de entrevista focalizada na qual, a partir de um roteiro topicalizado concernente ao problema, o pesquisador tem autonomia para fazer perguntas que possam esclarecer motivos, razões ou capazes de colher esclarecimentos. (ANDER-EGG, 1978 apud MARCONI e LAKATOS, 2022).

Com o fito de orientar a execução das entrevistas, foi formulado previamente um Protocolo de Entrevista, conforme consta no Apêndice I. Segundo Yin (2016), este é um documento que serve de estrutura mental ao entrevistador caracterizado por conter o subgrupo de temas pertinentes à entrevista. Ainda segundo o autor, não se trata de um questionário, mas sim de um guia de conversação também mostrado ao participante a fim de trazer maior formalidade ao diálogo.

Dada a complexidade do objeto analisado, enquanto alternativa jurídica, com reflexos no contato da Autarquia no contato com o mercado privado e com potencial de influenciar aspectos estratégicos, foram realizadas três entrevistas, sob Protocolos de Entrevista individualizados por área, com as lideranças-chave responsáveis por tais aspectos no âmbito da unidade de análise, conforme quadro a seguir:

**Tabela 1 - Relação de Entrevistados**

| <b>Cargo</b>  | <b>Identificação no Texto</b> |
|---|-------------------------------|
| Presidente da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM) | Presidente da Autarquia       |
| Chefe do departamento de Justiça da CCCPM                                     | Assessor Jurídico             |
| Chefe da Assessoria de Relações de Institucionais da CCCPM                    | Assessor de RI                |

Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

Para análise jurídica, em vista do enfoque qualitativo-textual deste estudo, optou-se por utilizar duas técnicas: A Interpretação Jurídica Sistemática e o Método Hipotético-Dedutivo.

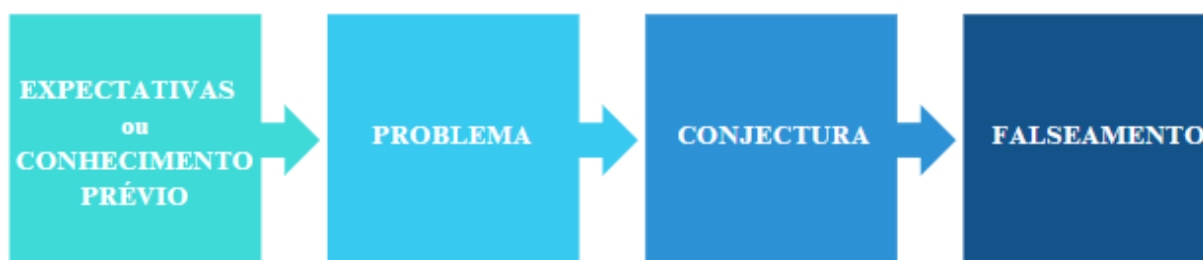
No campo da interpretação legal, Henriques e Medeiros (2017) apresentam os enfoques gramatical, lógico, sistemático e histórico, dentro dos quais, este estudo valeu-se do enfoque sistemático. Tal escolha justifica-se uma vez que pretendeu-se entender o problema de pesquisa e a solução aventada, a partir da consulta de vários dispositivos de diferentes leis, mas que tratavam da mesma questão, evitando-se, por conseguinte, um exercício de interpretação isolada (HENRIQUES e MEDEIROS, 2017).

Atrai-se a essa base interpretativa o Método Hipotético-Dedutivo, estruturado por Karl R. Popper ao criticar o indutivismo, e que consiste em, a partir de um problema de pesquisa, procurar soluções, por meio de tentativas (conjecturas, hipóteses, teorias) e eliminação de erros (MARCONI e LAKATOS, 2022).

Ao valer-se deste método, o presente estudo buscou não confirmar uma hipótese, mas encontrar instâncias de análise, no campo jurídico, capazes de impugná-la. Dessa forma, estruturou-se tentativa de encontrar normativo ou caso concreto capaz de falsear a alternativa de seleção apresentada nas esferas pertinentes das fontes do Direito Administrativo, com o fito de corroborá-la provisoriamente (HENRIQUES e MEDEIROS, 2017).

A figura a seguir, sugerida por Marconi e Lakatos (2022) ao analisar os escritos de Popper, resume a construção do método em comento:

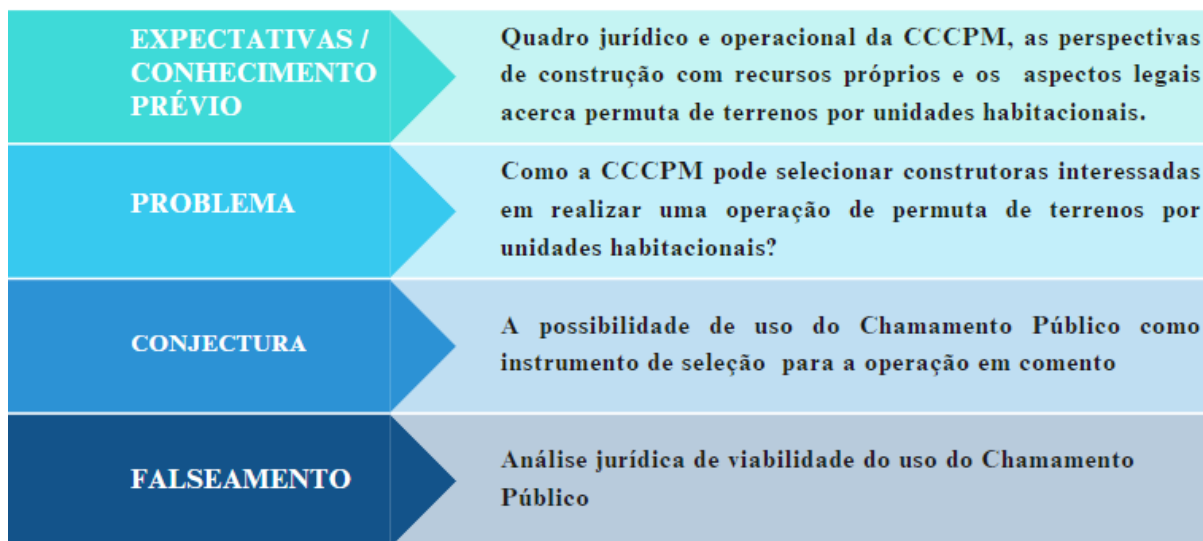
**Figura 2 - Representação gráfica do método hipotético-dedutivo**



Fonte: Adaptado de Marconi e Lakatos (2022).

Com vistas a adaptar o entendimento de Marconi e Lakatos (2022), sobre o Método hipotético-dedutivo, aos objetivos próprios deste estudo, foi desenvolvido o quadro-resumo a seguir que ilustra a sua aplicação na presente pesquisa:

**Figura 3 - Construção da Pesquisa com aplicação do Método Hipotético-Dedutivo**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base em Marconi e Lakatos (2022).

### 3.3 Delimitação da pesquisa

O tema geral da pesquisa versa sobre a construção de unidades habitacionais voltadas ao pessoal da Marinha do Brasil (MB). Nesse sentido, este estudo foi delimitado ao âmbito de atividades e normativos relativos à Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM), órgão vinculado à MB especialmente dedicado a essa temática.

Além disso, o enfoque deste estudo restringiu-se, prioritariamente, ao campo jurídico, no sentido de analisar uma alternativa legal e examiná-la sob metodologia específica, a fim oferecer subsídio aplicado. Desse modo, não foi foco desta pesquisa verificar aspectos outros da operação tais como orçamentários, administrativos internos e de escala.

Entretanto, é fundamental reconhecer que a delimitação supracitada não desabona a relevância desses aspectos tanto para a continuidade da pesquisa acadêmica, conforme será sugerido, quanto para a efetiva tomada de decisão do gestor público.

Adicionalmente, cumpre salientar que não é objetivo desta pesquisa formular construção teórica capaz de, em um exercício de generalização, se adequar ao quadro geral. De maneira diversa, a intenção deste estudo é, a partir de uma questão específica, formular alternativa igualmente específica e analisar sua viabilidade jurídica em um contexto particular, à luz do espectro normativo atual que pode, naturalmente, ser modificado no futuro.

Nesse sentido, busca-se aqui a formulação de solução provisória a ser *corroborada*. Sobre uso do termo em destaque, Lakatos (2021), ao tratar do método hipotético-dedutivo, aduz:

O termo corroboração é o correto. Confirmar uma hipótese é utópico, pois teríamos de acumular todos os casos positivos presentes, passados e futuros. Coisa impossível. No entanto, diremos que a não descoberta de caso concreto negativo corroborará a hipótese, o que, como afirma Popper, não excede o nível da provisoriedade: é válida, porquanto superou todos os testes, porém, não definitivamente confirmada, pois poderá surgir um fato que a invalide, como tem acontecido com muitas leis e teorias na história da ciência. (LAKATOS, 2021, p.112).

Quanto às fontes do direito apresentadas no referencial teórico e utilizadas na análise, são necessárias algumas considerações acerca das fontes doutrinárias e de costumes.

Guardada a sua já mencionada relevância para o aprimoramento do sistema jurídico, a doutrina “não integra o direito aplicável” (DI PIETRO, 2023, p.82) como também “não cria diretamente a norma[...]” (MAZZA, 2022, p.36), podendo, inclusive, ser classificada como “fonte de uso opcional” (MARRARA, 2014, p.). Nesse sentido, há certa discussão acerca da sua inclusão como fonte do direito (LEAL, 2007).

Já para a fonte costume, Di Pietro (2023) assinala que o seu uso, no âmbito do Direito Administrativo Brasileiro, é praticamente nulo. Nessa linha, Berwig (2019) esclarece que, por força do princípio da legalidade, o costume, enquanto prática administrativa, perde a sua aplicação diante do texto escrito, servindo, tão somente e de forma excepcional, em caso de omissão da lei.

Sobre essas fontes, Marrara (2014) conclui:

Diferentemente do que ocorre no direito internacional público, em que a doutrina, assim como o costume, foi expressamente eleita como fonte pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça (art. 38), os ensinamentos científicos de direito administrativo ainda não receberam do Legislador brasileiro semelhante reconhecimento. (MARRARA, 2014, p.25).

Expostos esses pressupostos, releva mencionar a opção por restringir o foco do exame de viabilidade jurídica às fontes legal e jurisprudencial. Tal restrição tem o propósito de preservar o caráter aplicado proposto nesta pesquisa e alinhá-la à evolução do próprio modelo jurídico e jurisdicional brasileiro, com crescente importância do Direito Jurisprudencial junto ao Direito Positivo (PINHEIRO, 2023).

Por fim, ressalta-se que o conteúdo das entrevistas realizadas foi utilizado para compor, do ponto de vista opinativo interno à instituição, a argumentação trazida nos tópicos 4.1 e 4.2. Nesse sentido, uma vez que as entrevistas não seriam utilizadas na análise principal do estudo, por não se tratarem de material jurídico, não foi aplicada ferramenta de tratamento de conteúdo sobre as mesmas.

### **3.4 Técnica de Estudo de caso**

Yin (2015), em sua obra *ESTUDO DE CASO: Planejamento e Métodos*, defende que opção pelo uso desta técnica justifica-se quando a compreensão contextual for fundamental para o entendimento do fenômeno, em outras palavras, quando é difícil delimitar a fronteira entre o problema e o contexto, ambos coexistem e são igualmente relevantes para o entendimento do estudo.

A afirmação supracitada coaduna-se com a presente pesquisa na medida em que, a partir de uma questão de ordem prática vivida por um órgão específico, pretendeu-se apresentar alternativa e estudá-la consoante quadro legal igualmente específico atinente ao órgão e à operação pretendida. Assim dizendo, a análise a que se propôs esta pesquisa não pôde prescindir de um singular entendimento contextual sob pena de não oferecer alternativa aderente.

Yin (2015) ainda defende que um projeto de pesquisa de estudo de caso precisa conter cinco componentes, quais sejam: a definição das questões, as proposições, a unidade de análise, a definição da lógica que vincula os dados às proposições e os critérios para a interpretação dos achados.

Com o propósito de cumprir os cinco componentes supracitados, o estudo de caso da presente pesquisa teve como desenho esquemático a figura abaixo que, por sua vez, sintetiza a conexão dos requisitos propostos por Yin (2015) com os elementos deste artigo:



**Figura 4 - Desenho do estudo de caso**

| QUESTÃO DO ESTUDO DE CASO  | PROPOSIÇÃO  | UNIDADE DE ANÁLISE  | UNIÃO DE DADOS E PROPOSIÇÕES   | INTERPRETAÇÃO DAS CONSTATAÇÕES   |
|--|---|---|--|--|
| Como a CCCPM pode selecionar construtoras interessadas em realizar uma operação de permuta de terrenos por unidades habitacionais? | A possibilidade de uso do Chamamento Público como instrumento de seleção para a operação em comento | Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (Autarquia Federal) | -Pesquisa Bibliográfica;<br>-Pesquisa Documental; e<br>-Entrevistas. | -Interpretação jurídica sistemática; e<br>-Método Hipotético-Dedutivo. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base em Yin (2015).

Quando da construção do relatório de estudo de caso, Yin (2015) defende que os capítulos, seções, subtópicos e demais componentes devem estar organizados a partir de estruturas composicionais próprias, as quais o autor define como “Estruturas ilustrativas gerais” (Yin, 2015, p. 191). Nessa linha, o presente estudo de caso valeu-se da estrutura, definida pelo mesmo autor, como “Analítica Linear” entendida como uma “abordagem padrão para a composição de relatórios de pesquisa.” (Yin, 2015, p.191).

Ainda segundo Yin (2015), estrutura Analítica Linear consiste em um conjunto de subtópicos no qual elenca-se: o aspecto ou o problema sendo estudado; os métodos usados, os dados coletados; a análise de dados e as descobertas; e as conclusões e suas implicações para a questão ou o problema original estudado. Nesse contexto, a tabela a seguir retrata a correspondência dos tópicos do presente estudo de caso, com os postulados por Yin (2015) para a estrutura ilustrativa escolhida:

**Tabela 2 - Composição de tópicos segundo Estrutura Analítico Linear**

| Estrutura Analítico Linear segundo Yin(2015)                                 | Tópicos do relatório da presente pesquisa      |
|--|--|
| Aspecto ou o problema sendo estudado   | 4.1 Unidade de análise / 4.2 Descrição do caso |
| Métodos usados   | 3.2 Coleta e Tratamento dos dados              |
| Dados coletados  | 4.3 Dados para análise                         |
| Análise dos dados e as descobertas   | 4.4 Análise e interpretação da proposição      |
| Conclusões e suas implicações para a questão ou o problema original estudado | 4.5 Apresentação e Discussão dos resultados    |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base em Yin (2015).

## 4 ESTUDO DE CASO

### 4.1 Unidade de Análise

A Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM), criada pela Lei nº 188, de 15 de janeiro de 1936, é uma Autarquia federal vinculada ao Comando da Marinha do Brasil cuja missão é “Facilitar a aquisição de moradia própria ao pessoal do Comando da Marinha.” (CCCPM, p.13, 2022).

Para realização desta missão, o art. 5º do regulamento da Autarquia, cuja última versão foi aprovada pelo Decreto nº 2.013, de 26 de setembro de 1996, traz um conjunto de atividades finalísticas que vai desde a concessão de financiamentos e empréstimos, passando por construção de unidades até assinatura de convênios e outras operações financeiras (BRASIL, 1996).

Dentro desse agrupamento de atividades, releva destacar o inciso IV do art. 5º do supracitado Decreto: “IV construir conjuntos ou unidades habitacionais para atendimento das necessidades dos beneficiários.” (BRASIL, 1996).

Para atender às suas atividades finalísticas, a CCCPM estruturou suas operações em 4 diferentes modelos de negócio, a saber: Financiamento Imobiliário; Construção com recursos próprios; Construção com recursos de outros agentes financeiros e Parceria com Iniciativa Privada (CCCPM, 2021).

No que tange à observação do preconizado no inciso IV, do art. 5º do Decreto de regulamento da CCCPM, é oportuno trazer a definição de dois dos 4 modelos de negócio citados por tratarem especificamente da produção de unidades habitacionais:

**Construção com recursos próprios** - Neste modelo, a CCCPM adquire o terreno, realiza a contratação da Construtora, por meio de Concorrência, e acompanha e fiscaliza a execução da Obra.

**Construção com recursos de outros agentes financeiros** - Neste modelo, a CCCPM adquire o terreno e escolhe uma Construtora para que, em parceria com algum agente financeiro, execute a Construção/Incorporação e venda aos beneficiários. (CCCPM, 2021, p.1).

Adicionalmente, quanto ao modelo de construção com recursos próprios, o Presidente da Autarquia comenta ser um modelo característico para o qual a CCCPM está vocacionada e que possui boa tradição (informação verbal)<sup>1</sup>.

Por outro lado, o dirigente considera a construção com recursos de terceiros uma alternativa à construção com recursos próprios e uma forma de também diversificar as opções oferecidas aos beneficiários (informação verbal)<sup>1</sup>.

### 4.2 Descrição do Caso

O Anuário Estatístico da Marinha (ANEMAR) é um documento produzido pela Diretoria da Administração da Marinha (DAdM) e que oferece informações estatísticas das atividades operativas e administrativas das Organizações Militares (OM) (BRASIL, 2019a).

Após análise das 10 últimas versões ostensivas do ANEMAR, disponíveis no sítio eletrônico interno da DAdM (2011 a 2021), verificou-se que, a partir de 2013, o documento passou a apresentar dados estatísticos do PROMORAR, programa da CCCPM destinado a atender aos beneficiários com financiamentos imobiliários.

A verificação do primeiro recorte disponível, biênio 2012 - 2013, evidenciou que não houve atendimentos na modalidade “Imóveis construídos e financiados pela CCCPM”, em detrimento de outras modalidades, conforme apresentado na Figura 1:

Figura 1 - Extrato ANEMAR 2013 - Atendimento PROMORAR para imóveis construídos pela CCCPM

6 - Promorar

6.1 - atendimentos realizados pelo PROMORAR - 2012 - 2013

| TIPO DE OPERAÇÃO                             | UF | 2012            |     |              |                              | 2013            |     |            |                              |
|--|----|-----------------|-----|--------------|------------------------------|-----------------|-----|------------|------------------------------|
|  |    | Nº DE MUTUÁRIOS |     |              | VALOR FINANCIADO<br>(EM R\$) | Nº DE MUTUÁRIOS |     |            | VALOR FINANCIADO<br>(EM R\$) |
|  |    | OF              | PR  | CIVIS        |                              | OF              | PR  | CIVIS      |                              |
| Imóveis construídos e financiados pela CCCPM | AC | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | AL | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | AP | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | AM | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | BA | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | CE | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | DF | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | ES | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | GO | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | MA | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | MG | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | MT | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | MS | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | PA | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | PB | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | PE | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | PI | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | PR | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | RJ | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | RN | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
| RO   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| RR   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| RS   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| SC   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| SE   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| SP   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| TO   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| TOTAL  |    | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
| Imóveis somente financiados pela CCCPM       | AC | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | AL | -               | -   | -            | -                            | -               | 1   | -          | 135.000,00                   |
|  | AP | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | AM | 1               | -   | -            | 155.000,00                   | 2               | 2   | -          | 653.332,15                   |
|  | BA | -               | 2   | -            | 240.000,00                   | -               | 6   | -          | 897.000,00                   |
|  | CE | 4               | -   | -            | 1.015.000,00                 | 1               | 2   | -          | 405.000,00                   |
|  | DF | -               | 1   | -            | 50.000,00                    | -               | -   | -          | -                            |
|  | ES | -               | -   | -            | -                            | -               | 2   | -          | 330.000,00                   |
|  | GO | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | MA | 2               | -   | -            | 453.250,00                   | -               | -   | -          | -                            |
|  | MG | -               | 1   | -            | 55.000,00                    | -               | 3   | -          | 263.120,46                   |
|  | MT | -               | 1   | -            | 84.456,00                    | -               | -   | -          | -                            |
|  | MS | -               | 1   | -            | 95.000,00                    | -               | 6   | 1          | 578.137,81                   |
|  | PA | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | 1          | 260.000,00                   |
|  | PB | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          | -                            |
|  | PE | -               | 1   | -            | 145.000,00                   | 1               | 3   | -          | 668.000,00                   |
|  | PI | -               | 1   | -            | 42.029,00                    | -               | -   | -          | -                            |
|  | PR | -               | 1   | -            | 60.000,00                    | 2               | 1   | -          | 740.000,00                   |
|  | RJ | 58              | 99  | 5            | 24.871.375,61                | 55              | 91  | 6          | 25.592.799,47                |
|  | RN | -               | 8   | -            | 944.000,00                   | 2               | 8   | 2          | 1.640.361,82                 |
| RO   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| RR   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| RS   | -  | 1               | -   | 160.000,00   | 4                            | 3               | -   | 961.847,06 |                              |
| SC   | 3  | 4               | -   | 1.041.500,00 | 1                            | -               | -   | 400.000,00 |                              |
| SE   | -  | 1               | -   | 101.500,00   | -                            | -               | -   | -          |                              |
| SP   | 1  | 4               | -   | 911.000,00   | 3                            | 1               | -   | 780.000,00 |                              |
| TO   | -  | -               | -   | -            | -                            | -               | -   | -          |                              |
| TOTAL  |    | 69              | 126 | 5            | 30.424.110,61                | 71              | 129 | 10         | 34.304.598,77                |

Fonte: Brasil (2013).

A continuidade da análise destacou que esta observação se perpetuou em todos os recortes até a última versão disponível do ANEMAR - biênio 2020-2021 - variando somente os valores das outras modalidades. Diante de tal fato, não seria desarrazoado inferir que a CCCPM, a despeito de todas as atividades por ela desenvolvidas, não estaria realizando a construção de unidades habitacionais entre 2013 e 2021.

Tal conjectura pôde ser confirmada a partir de matéria disponível no sítio eletrônico oficial da Marinha do Brasil, de 15 de dezembro de 2021, intitulada *CCCPM retoma construção de imóveis* na qual afirmou-se: “[...] a construção do Residencial Oceania que marca a **retomada de construções com recursos próprios desta Autarquia após quase 40 anos.**” (BRASIL, 2023, p.1, grifo nosso).

Nessa linha, o Relatório de Gestão - 2022, apresenta sua prestação de contas à sociedade, em tópico destinado aos comentários iniciais do dirigente máximo da unidade, é exposto:

**Ressalta-se que o ambiente e as condições em que atua a nossa Autarquia fizeram com que não fosse possível à CCCPM realizar empreendimentos com recursos**

**próprios por um longo tempo.** Sendo assim, foi necessário um **elevado grau de esforço e de iniciativa da MB e de qualificação de nosso pessoal para ressuscitar a construção com esse tipo de modelo**, sob a liderança da SGM. Os sucessos desses empreendimentos representam, portanto, um importantíssimo marco para que a CCCPM possa **retomar de forma rotineira esse modelo de acesso à moradia para o nosso pessoal.** (CCCPM, 2022, p.5, grifo nosso).

Nesse sentido, o texto documento oficial confirma um hiato da construção com recursos próprios por fatores diversos. Adicionalmente, em entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, o Presidente da Autarquia comenta que este modelo de construção demanda um considerável emprego de recursos, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto de recursos humanos, elencando estes como os principais fatores para esse intervalo nas construções (informação verbal)<sup>1</sup>.

Nessa linha, o Assessor Jurídico, também em entrevista, teceu comentário ao ser perguntado sobre o modelo de construção com recursos de terceiros:

[...] é fato também que o recurso que a Caixa tem para fazer construção é um recurso obviamente limitado. E, como nós queremos ampliar as possibilidades de negócios para que possamos oferecer sempre opções variadas ao nosso público alvo, sempre são pensadas alternativas que não utilizem nossos recursos. (informação verbal)<sup>2</sup>.

No que tange ao modelo de construção com recursos de terceiros, o Presidente da Autarquia oferece uma explicação detalhada sobre como funciona a sua operação:

Nesse modelo, a Autarquia utiliza parceiros públicos, como a Caixa Econômica Federal, e privados, como construtoras submetidas a um rigoroso crivo de seleção, a fim de viabilizar a construção de unidades habitacionais, em terrenos já adquiridos por nós, sem, no entanto, aplicarmos recursos próprios para isso. Posteriormente, essas unidades seriam diretamente pela construtora aos beneficiários, em condições mais vantajosas, e, em uma primeira experiência, com o valor do terreno voltando para a Autarquia, conforme a ocorrência das vendas. Também seria possível o retorno do valor do terreno, sob a forma de um número de unidades, para que realizemos a venda posterior ao beneficiário, desde que haja vantajosidade. (informação verbal)<sup>1</sup>.

Em face deste comentário, fica evidenciado que o órgão pretende valer-se de espécie de permuta de terrenos por unidades habitacionais para posteriormente oferecê-las à venda aos beneficiários como alternativa à construção com recursos próprios.

Quanto às características do modelo de construção com recurso de terceiros, o Assessor de Relações Institucionais (RI) da Autarquia comenta, ao compará-lo com o modelo tradicional, que trata-se de um emprego mais eficiente dos recursos humanos da Autarquia, com maior velocidade de entrega das unidades dada a expertise de produção da iniciativa privada e com maior garantia de entrega dado o processo de gerenciamento de risco necessário à obtenção de crédito junto à Caixa econômica Federal (informação verbal)<sup>3</sup>.

Adicionalmente, o Assessor de RI ainda comenta sobre a influência do uso de terrenos da Autarquia nesta operação:

O uso dos nossos terrenos impacta diretamente no preço da unidade. Essas aquisições são feitas seguindo um planejamento, seguindo uma metodologia. São terrenos com viés estratégico de interesse da instituição, muitos próximos de unidades da Marinha. Então são terrenos que já foram adquiridos há certo tempo e têm um valor contábil interessante, e quando da composição do valor da unidade é agregado, o valor do terreno, consequentemente gerando uma unidade mais acessível para o nosso pessoal. (informação verbal)<sup>3</sup>.

Fixados os pressupostos da permuta de terreno por construção de unidades habitacionais pretendida, restaria tratar da seleção das construtoras interessadas em participar da operação. Nesse sentido, o Presidente da Autarquia considera fundamental ser um processo transparente, com toda a publicidade devida e dotado de julgamento objetivo, com “critérios claros, pertinentes e razoáveis, de modo que uma ampla gama de competidores possa participar.” (informação verbal)<sup>1</sup>.

Em que pese a operação de permuta de terrenos já ser conhecida, a seleção das construtoras para execução desse tipo de operação é novidade no âmbito da Autarquia (informação verbal)<sup>2</sup>. Outrora feita pela Caixa Econômica Federal (CEF), e que deixou de fazê-lo por mudança de posicionamento interno (informação verbal) <sup>1</sup>, este processo de escolha de construtoras está, atualmente, a cargo da CCCPM, que nunca o fez (informação verbal)<sup>2</sup>.

Desse modo, por não ter as permissões e possibilidades que a CEF enquanto empresa pública, aliada a complexidade da operação e seu ineditismo no âmbito da Autarquia em análise, esta seleção ganha contornos de inovação jurídico-administrativa ao demandar o exercício da experimentação e preliminar compatibilização normativa, conforme trazido na introdução deste artigo.

Nesse cenário, tanto o Presidente da Autarquia quanto o Assessor Jurídico relatam que estão em curso estudos de viabilidade para a análise de alternativas de seleção das construtoras e ambos citam o Chamamento público como uma delas. Adicionalmente, o Assessor Jurídico é ainda mais específico ao citar as Leis 9.636/1998 e 13.019/2014, além de recomendar o exame da Lei Geral de Licitações, no que for pertinente, para o caso concreto (informação verbal)<sup>2</sup>.

Por fim, o dirigente máximo do órgão ressalta: “Do ponto de vista institucional, assim como a construção com recursos próprios, também é uma meta intensificar a viabilização de parcerias de construção com recursos de terceiros.” (informação verbal)<sup>1</sup>.

Diante dessa realidade, a presente pesquisa, ao estudar o Chamamento Público como alternativa de seleção para a construção sem o uso de recursos públicos - valendo-se apenas do patrimônio imobiliário já existente na Autarquia - pretende oferecer conhecimento jurídico capaz de contribuir, ainda que indiretamente, para o alcance deste objetivo.

### 4.3 - Dados Coletados

Em termos da análise puramente legal, fonte primária do Direito Administrativo, foi realizado um exercício de interpretação sistemática dos seguintes diplomas legais:

**Tabela 3 - Composição da amostra normativa**

| <b>Legislação</b>                          | <b>Assunto</b>  |
|--|---|
| Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021      | Lei de Licitações e Contratos Administrativos   |
| Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998         | Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. |
| Decreto nº 2.013 de 26 de setembro de 1996 | Aprova o Regulamento para a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal do Ministério da Marinha   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Para o exame da fonte do Direito Administrativo jurisprudência, Queiroz e Feferbaum (2023) defendem a viabilidade da realização deste tipo de pesquisa também na esfera controladora ou administrativa, para além do exame de julgados propriamente dito. Nesse ponto, os autores exemplificam como material da esfera controladora:

**Os acórdãos dos Tribunais de Contas;** atos de instauração de inquéritos pelo Ministério Público; termos de ajustamento de conduta; decisões do Conselho Superior do Ministério Público sobre o arquivamento de ação civil pública. (QUEIROZ e FEFERBAUM, 2023, p.52, grifo nosso).

Nessa linha, esta pesquisa pautou-se pelos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) cuja amostra foi obtida por busca eletrônica segmentada na plataforma de busca integrada de jurisprudência do TCU.

O modo de composição da amostra seguiu os elementos da metodologia de pesquisa jurisprudencial sugerida por Queiroz e Feferbaum (2023) na Tabela 3 cuja informação é complementada pela Tabela 4, conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 3 - Composição da amostra de pesquisa jurisprudencial TCU**

| <b>Elementos conforme Queiroz e Feferbaum (2023)</b> | <b>Resultado</b>  | <b>Informações Complementares</b>  |
|--|---|--|
| <b>Site</b>  | <a href="https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia">https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia</a> | Portal de pesquisa integrada do Tribunal de Contas da União.   |
| <b>Data</b>  | 09/11/2023  | Data mais próxima possível ao prazo final de submissão desta pesquisa.   |
| <b>Crítérios de busca</b>                            | "Chamamento Público" ou "Chamamentos Públicos" e "permuta" ou "permutas" e "imóvel" ou "imóveis" ou "terreno" ou "terrenos"     | Composição de palavras com caracteres booleanos, segundo instruções do próprio portal, combinadas por tentativa com o objetivo de obter a maior amostra possível. Seleção da opção "Jurisprudência (todas as bases)" que não apresenta opção de recorte temporal.  |
| <b>Ocorrências</b>                                   | 36 Resultados   | 32 Acórdãos, 1 Jurisprudência Seleccionada, 1 Boletim de Jurisprudência, 1 Informativo de Licitações e Contratos e 1 Resposta a Consultas.   |
| <b>Exclusões</b>                                     | 26 Resultados   | Acórdão excluídos, após verificação de conteúdo, por guardarem pouca ou nenhuma semelhança com o caso em análise apesar de terem sido alcançados pelos critérios de pesquisa. Foram também excluídos Acórdãos dos quais não se pode observar a decisão do colegiado em virtude do grau sigiloso de acesso atribuído. |
| <b>Total</b>   | 10 Resultados   | Em um total de 6 Acórdãos sendo um deles, o Acórdão 1273/2018-Plenário, fonte simultânea dos resultados de 'Jurisprudência Seleccionada', 'Boletim de Jurisprudência', 'Informativo de Licitações e Contratos' e 'Resposta a Consultas'.   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base em Queiroz e Feferbaum (2023).

**Tabela 4 - Composição detalhada da amostra**

| <b>Utilizados na análise</b>   |
|--|
| Acórdão 1273/2018 - Plenário; Acórdão 5588/2018 - Primeira Câmara; Acórdão 2722/2019 - Plenário; Acórdão 2882/2019 - Plenário; Acórdão 1854/2020 - Plenário; Acórdão 702/2023 - Plenário.  |
| <b>Exclusões em virtude de não aderência ao objeto de análise ou Sigilo</b>  |
| Acórdão 1969/2023 - Plenário; Acórdão 681/2023 - Plenário; Acórdão 10472/2022 - Primeira Câmara; Acórdão 2327/2022 - Plenário; Acórdão 2302/2022 - Plenário; Acórdão 1771/2022; Acórdão nº 2523/2021 - Plenário; Acórdão 13398/2020 - Primeira Câmara; Acórdão 2029/2020 - Plenário; Acórdão 1768/2020 - Plenário; Acórdão 7074/2020 - Primeira Câmara; Acórdão 1479/2019 - Plenário; Acórdão 5664/2015 - Segunda Câmara; Acórdão 4655/2015 - Segunda Câmara; Acórdão 2255/2014 - Plenário; Acórdão 1557/2014 - Plenário; Acórdão 1556/2014 - Plenário; Acórdão 1338/2014 - Plenário; Acórdão 1561/2014 - Segunda Câmara; Acórdão 696/2014 - Plenário; Acórdão 1301/2013 - Plenário; Acórdão 1274/2013 - Plenário; Acórdão 1068/2009 - Segunda Câmara; Acórdão 2250/2007 - Plenário; Acórdão 1687/2021 - Plenário e Acórdão 707/2022 - Plenário. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

#### **4.4 - Análise e interpretação**

Este tópico destina-se ao exame jurídico segundo faseamento do método hipotético-dedutivo.

A proposição, a ser corroborada ou falseada, trata da possibilidade do uso do Chamamento Público enquanto alternativa de seleção de construtoras para a operação de permuta de unidades habitacionais por terrenos, segundo características específicas trazidas no item 4.2.

Já a tentativa de falseamento desta proposição na instância legal, tratará da obrigatoriedade de licitar e, na instância jurisprudencial, tratará do encontro de disposição em contrário, valendo-se da interpretação sistemática da norma, em cada uma delas.

##### **4.4.1 - Instância Legal**

**Conjectura:** Não se pode realizar o Chamamento Público uma vez que a operação pretendida precisa, necessariamente, ser realizada por licitação.

**Análise:** O art. 76 da Lei nº14.133, de 1º de abril de 2021, nova Lei de licitações (NLL) ao tratar da alienação de bens, além de trazer a necessidade de caracterização de interesse público e avaliação, também carrega relevante enunciado para o caso em análise:

I - tratando-se de **bens imóveis, inclusive os pertencentes às Autarquias** e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de **licitação na modalidade leilão**, dispensada a realização de licitação nos casos de:

[...]

c) **permuta por outros imóveis** que atendam aos **requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração**, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso; [...] (BRASIL, 2021, grifo nosso)

Deste enunciado, pode-se depreender que a necessidade de licitação, com modalidade já pré-definida pelo referido diploma legal, somente será mandatória caso não seja alcançado o



disposto na alínea *c*, ocasião que, em tese, possibilitaria a dispensa de licitação para o caso em tela.

Referente às condições trazidas na citada alínea, destaca-se o atendimento aos requisitos das finalidades precípuas da Administração, uma vez que os demais anunciados podem ser considerados questões passíveis de ajuste em edital e/ou estudo técnico preliminar.

Quanto ao entendimento sobre o atendimento das finalidades precípuas da administração, o regulamento da CCCPM, Decreto nº 2.013 de 26 de setembro de 1996, contribui:

Art. 4º A CCCPM tem a **finalidade** de facilitar a aquisição de moradia própria ao pessoal do Ministério da Marinha.

Art. 5º Para consecução de sua **finalidade**, cabe à CCCPM:

[...]

III - realizar operações de compra e venda de imóveis;

IV - construir conjuntos ou unidades habitacionais para atendimento das necessidades dos beneficiários; [...]. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Uma vez que a operação pretendida pode ser enquadrada no rol de atividades finalísticas supracitado ao tangenciar os itens III e IV simultaneamente, uma interpretação possível seria de que estaria atendido o requisito de finalidades da Administração necessário para dispensar a necessidade de licitação, no caso de permuta de imóveis, por força de especificidade do regulamento da instituição, fixado em Decreto.

Face ao exposto, configurada a possibilidade de dispensa de licitação, evoca-se o instituto da contratação direta segundo redação do caput do art. 72 da NLL, o qual também elenca rol de documentos necessários:

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:

[...]

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; [...]. (BRASIL, 2021).

Salienta-se, no entanto, que a exigência do documento em destaque não poderia ser cumprida visto que o certame pretendido, conforme descrito no item 4.2, não contaria com previsão orçamentária da CCCPM dado que os recursos para a construção seriam obtidos junto à Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto agente financeiro, e que, por sua vez, não tomaria parte do processo de seleção.

A impossibilidade de garantia orçamentária necessária à contratação, ainda que em caso de licitação dispensada, dificulta, em primeira análise, a aderência das disposições da NLL à operação pretendida.

Nessa linha, face à especificidade, são pertinentes os enunciados da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União[...]” (BRASIL, 1998).

Inicialmente, em seu art. 30 que trata especificamente da permuta, a referida Lei aduz:

Art. 30. Poderá ser autorizada, na forma do art. 23, a permuta de imóveis de qualquer natureza, de propriedade da União, **por imóveis edificados ou não, ou por edificações a construir.**

§ 1º Os imóveis permutados com base neste artigo não poderão ser utilizados para fins residenciais funcionais, exceto nos casos de residências de caráter obrigatório, de que tratam os arts. 80 a 85 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946.

§ 2º Na permuta, **sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.** (BRASIL, 1998, grifo nosso).



Salientando que o art. 23 trata de permissões e juízos de oportunidade e conveniência que não são objeto desta análise, o caput art. 30 contribui com um entendimento acerca do uso da permuta cuja contrapartida poderiam ser unidades a construir. Nessa linha, esta possibilidade aventada se mostra mais alinhada com a intenção de troca de terrenos por unidades habitacionais a construir, conforme pretendido pela Autarquia.

Ainda no âmbito do art. supramencionado, sendo presumida possibilidade de competição entre construtoras no âmbito da seleção pretendida, o §2º atenta para a necessidade de procedimento licitatório (BRASIL,1998).

Isto posto, há, portanto, um impasse em virtude de toda a argumentação trazida no início deste tópico dar conta da dispensabilidade ou até inviabilidade de realização de licitação para a operação pretendida, ao passo que o §2º art. 30 da Lei nº 9.636/98 parece torná-la de uso obrigatório (BRASIL, 1998).

Nesse diapasão, o art. 39 da Lei nº 9.636/98 parece oferecer solução razoável quando assevera: “As **disposições previstas no art. 30** aplicam-se, **no que couber**, às entidades da Administração Pública Federal indireta, inclusive **às Autarquias** e fundações públicas e às sociedades sob controle direto ou indireto da União.” (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Nesses termos, o legislador entendeu seria necessária a análise no caso concreto para aplicação do procedimento adequado. Importante frisar que a NLL, em seu inciso I do art.76, estabelece, obrigatoriamente, para a permuta, a modalidade leilão, que não caberia na operação pretendida uma vez que o modelo em tela não compreende contrapartida pecuniária pelo terreno da CCCPM, capaz de proporcionar a execução de lances.

#### 4.4.2 - Instância Jurisprudencial

**Conjectura:** Não se pode realizar o Chamamento Público uma vez que existe decisão do TCU dispondo em contrário no que tange à operação pretendida ou similar.

**Análise:** Com a intenção de seguir a linha temporal da amostra selecionada, inicia-se a análise pelo conteúdo do Acórdão 1.273/2018-Plenário, o qual foi elencado como jurisprudência selecionada pela própria ferramenta de pesquisa do TCU, além de constar no Boletim de Jurisprudência nº 222/2018 e no Informativo de Licitações e Contratos nº 347/2018.

Fruto de consulta sobre a possibilidade de realização de Chamamento Público para operação de permuta de imóveis, este Acórdão oferece entendimento favorável ao uso do Chamamento Público enquanto ferramenta de prospecção de mercado (BRASIL, 2018a). e, caso configurada possibilidade de competição, assevera:

[...] a União **pode promover**, observada a proposta mais vantajosa aos seus interesses, a **contratação direta, mediante dispensa de licitação**, condicionada ao atendimento dos requisitos constantes do art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, **ou realizar o procedimento licitatório**, nos termos do art. 17, inciso I, da Lei 8.666/1993 e do art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998, devendo-se observar a adequada motivação para a opção escolhida. (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Há, portanto, uma dupla possibilidade a partir do resultado do chamamento, desde que cumpridos os requisitos legais supramencionados (BRASIL, 2018a). Sobre estes, cumpre mencionar que os arts. 24, X, e art. 17, I, da Lei 8.666/1993 tratam especificamente do que a Lei 14.133/2021 consolida em seu art. 76, I, c, matéria já analisada no item 4.3.1 deste estudo.

Nesse diapasão, não seria desarrazoado inferir que, ao aventar a possibilidade contratação direta após o resultado de Chamamento Público para prospecção de mercado, o Acórdão 1.273/2018, na verdade, daria ao Chamamento Público, em tese, um caráter selecionador (BRASIL, 2018a). Isso porque, caso o chamamento resultasse em mais de uma proposta e, por critério de vantajosidade, fosse escolhida somente uma para a celebração de

contrato, restaria configurado que o resultado do certame não serviu à mera prospecção de mercado, mas, de fato, à seleção da empresa.

Sendo posterior, ao Acórdão 5.588/2018 - Primeira Câmara, tratou da aplicação do entendimento formulado na consulta que deu origem ao Acórdão 1.273/2018, em um caso concreto de uma Autarquia (BRASIL, 2018b). Em peça de relatório, ao citar o Acórdão 1.273/2018, reconheceu como regular o procedimento de adotar o Chamamento Público e posteriormente adquirir imóveis elegíveis mediante dispensa (BRASIL, 2018b).

Nessa linha, o Acórdão 2.722/2019 também se valeu do entendimento do Acórdão 1.273/2018 para classificar como improcedente denúncia de uso de Chamamento Público para fins de permuta de imóvel da União (BRASIL, 2019b).

Por seu turno, o Acórdão 2.882/2019, ao passo que também considera o entendimento do Acórdão 1.273/2018 para julgar improcedente representação contrária a um certame de Chamamento Público, acrescenta recomendação de disseminar o uso do Chamamento Público para prospecção de mercado no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2019c).

Já o Acórdão 1.584/2020, traz como uma das condutas que ensejou responsabilização o envio de e-mails para apresentação de propostas comerciais em detrimento do uso do Chamamento Público. Nesta peça, o relator ainda entendeu que tal ato propiciou restrição à competitividade e contribuiu para o direcionamento da contratação o que, somado a outros argumentos, ensejou a aplicação de multa conforme acolhido pelo colegiado (BRASIL, 2020).

Por seu turno, o Acórdão nº 702/2023 - Plenário, peça mais próxima em data da realização desta pesquisa traz novamente, em sede de relatório, o seguinte comentário:

No entanto, foi ressaltado que o “Chamamento Público” é a publicação mais adequada a ser providenciada no início do procedimento para a procura de imóveis antes da contratação, seja ela por dispensa ou licitação. Destaco que esse é o entendimento do TCU para aquisição, locação e permuta de imóvel pela Administração Pública previamente à contratação/aquisição, conforme disciplinado pelo Acórdão 1.273/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rego. (BRASIL, 2023, p.20)

Adicionalmente, cabe ressaltar que o Acórdão supracitado, além de apresentar entendimento que a contratação direta não precedida de Chamamento Público estaria em desacordo com o princípio explícito da publicidade, também consta no Boletim de Jurisprudência nº 443/2023 (BRASIL, 2023).

#### **4.5 Apresentação e Discussão dos Resultados**

Quanto ao recorte legal utilizado, a conjectura inicial da inviabilidade de uso do Chamamento Público em vista da obrigatoriedade de certame licitatório para seleção pretendida, não pôde ser confirmada.

Em que pese a obrigatoriedade trazida no art. 37 da Carta Magna (BRASIL,1988), a análise do conjunto normativo mais próximo ao caso, apresentou alternativas outras seja pela dispensabilidade de licitação ou até impossibilidade de uso de certos procedimentos da Lei de Geral de Licitações atual, seja pela aplicação, no que couber, para Autarquias aventada na Lei 9.636/98 (BRASIL,1998). Desse modo, não foram encontrados indícios que dessem causa à adoção estrita da licitação

Na esfera jurisprudencial, dentro do recorte feito, cumpre ressaltar que não foram encontrados casos exatamente similares à operação pretendida pela Autarquia, o que contribui para a argumentação trazida no item 4.2 de a operação pretendida apresenta-se como inovação jurídico-administrativa, sobretudo quando considerada no âmbito da Autarquia de que trata a análise.

Dessa maneira, além do uso de analogia para a interpretação das peças do recorte jurisprudencial, a análise também teve de se ater a aspectos gerais do uso do Chamamento

Público, independente da operação analisada no caso concreto pelo colegiado do Tribunal de Contas da União (TCU).

Isto posto, assim como no recorte legal, não foram encontrados elementos suficientes no recorte jurisprudencial capazes de confirmar a conjectura de falseamento proposta.

Nesse sentido, segundo procedimento metodológico trazido no item 3.2 deste artigo, e sobre as conjecturas de falseamento analisadas à luz do método hipotético-dedutivo a partir das amostras do item 4.2 da pesquisa, corrobora-se, provisoriamente, a alternativa de uso do Chamamento Público para permuta de imóveis por unidades habitacionais no âmbito da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve como objetivo principal proceder com uma análise jurídica do uso do Chamamento Público na operação de permuta de terrenos por unidades habitacionais aplicada à Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM). De posse dos enunciados trazidos na pesquisa bibliográfica, das informações específicas encontradas na pesquisa documental, das percepções colhidas em entrevista e das análises realizadas no âmbito do estudo de caso, pode-se dizer que esse objetivo foi atingido.

Adicionalmente, o material legal, jurisprudencial e doutrinário levantado ao longo do artigo, bem como suas interpretações, serviram para responder à pergunta de pesquisa sobre como o Chamamento Público poderia ser usado pela CCCPM na operação analisada. Desse modo, o conhecimento aqui produzido poderá ser aproveitado, ainda que de forma preliminar, para futuros estudos ou subsídios à decisão ocorridos no âmbito da Autarquia.

Quanto às limitações do presente estudo, ressalta-se que, em vista da sua restrição de enfoque à uma instituição específica, não se pretendeu tecer enunciado holístico ou com aplicação fora do ambiente de análise aqui delimitado. Além disso, sem a pretensão de esgotar todos meandros do exame do direito, não é descartada, por conseguinte, a possibilidade de interpretação outra dentro do exercício da hermenêutica jurídica.

Por fim, recomenda-se, como propostas para futuras pesquisas, (i) a continuidade do presente estudo de caso tanto atualizar os elementos do exame jurídico quanto para incluir aspectos financeiros, mercadológicos e de escala na análise; (ii) o exame de viabilidade de utilização de instituto diverso do Chamamento Público para a seleção; e (iii) a aplicação do modelo proposto à Caixa de Financiamento imobiliário da Aeronáutica (CFIAe), Autarquia semelhante à CCCPM.

## **NOTAS**

**1.** Entrevista concedida pelo Presidente da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM). Entrevista Focalizada I [nov.2023]. Entrevistador: Autor. Rio de Janeiro, 2023.

**2.** Entrevista concedida pelo Chefe do Departamento Jurídico da CCCPM. Entrevista Focalizada II [nov.2023]. Entrevistador: Autor. Rio de Janeiro, 2023.

**3.** Entrevista concedida pelo Chefe da Assessoria de Relações Institucionais da CCCPM. Entrevista Focalizada III [nov.2023]. Entrevistador: Autor. Rio de Janeiro, 2023.

**4.** Link para acesso às transcrições das entrevistas realizadas: [https://drive.google.com/drive/folders/1EWzRE4\\_5X66g9hYzPXdgIUMvvrYAuke0?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1EWzRE4_5X66g9hYzPXdgIUMvvrYAuke0?usp=sharing).

## REFERÊNCIAS

ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a las técnicas de investigación social: para trabajadores sociales**. 7. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Unijuí: Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902939. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Em Tese: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 2, n. 1 (3), janeiro-julho, 2005, p. 68-80.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1273/2018a**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 06/06/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/resposta-consulta/JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-58195>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5588/2018b**. Primeira Câmara. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 12/06/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2300448>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2722/2019b**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 20/11/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2385772>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2822/2019c**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 27/11/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2387014>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1854/2020**. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Sessão de 15/07/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2418400>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 702/2023**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 12/04/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2543551>. Acesso em: 12 nov. 2023

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Administração da Marinha. **ANEMAR – Anuário Estatístico da Marinha**. vol. I, 41ª edição. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Administração da Marinha. **ANEMAR – Anuário Estatístico da Marinha**. vol. I, 47ª edição. Rio de Janeiro, 2019a.

BRASIL. Marinha do Brasil. **CCCPM retoma construção de imóveis**. Brasília: MARINHA DO BRASIL, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/cccpm-retoma-construcao-de-imoveis>. Acesso em 02 de out. de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 nov.2023.

BRASIL. **Decreto n.º 2.013, de 26 de setembro de 1996**. Aprova o Regulamento para a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal do Ministério da Marinha. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d2013.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2013.htm). Acesso em 02 de nov. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 188, de 15 de janeiro de 1936**. Cria a Caixa de Construções de Casas para os oficiais e sub - oficiais da Marinha de Guerra. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-188-15-janeiro-1936-398035-norma-pl.html>. Acesso em 02 de nov. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 12 de nov. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil[...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em 12 de nov. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em 12 de nov. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**.Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em 02 de nov. de 2023.

BRITTO JUNIOR, Álvaro F.; FERES JUNIOR, Nazir. **A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos**. Evidência, Araxá, v.7, n. 7, p. 237-50, 2011. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/09/britto-e-feres-a-utilizac3a7c3a3o-da-tc3a9cnica-da-entrevista.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CCCPM. Caixa de Construções de Casas para Pessoal da Marinha. **Modelo de Negócio - Exercício 2021**. Disponível em:

[https://www.marinha.mil.br/sites/www.marinha.mil.br.cccpm/files/modelo\\_de\\_negocio\\_2021.pdf](https://www.marinha.mil.br/sites/www.marinha.mil.br.cccpm/files/modelo_de_negocio_2021.pdf). Acesso em 03 de nov. de 2023.

CCCPM. Caixa de Construções de Casas para Pessoal da Marinha. **Relatório de Gestão - 2022**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cccpm/?q=relatorios>. Acesso em 02 de out. de 2023.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Grupo AMGH, 2016. E-book. ISBN 9788580555738. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580555738/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Rio de Janeiro: Grupo A, 2021. E-book. ISBN 9786581334192. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>. Acesso em: 19 out. 2023.

CRISTÓVAM, José S. da S.; SOUSA, . P. de. **Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade**. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86609. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 2 out. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 30 out. 2023.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 01 out. 2023.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Grupo A, 2008. E-book. ISBN 9788536318523. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536318523/>. Acesso em: 29 set. 2023.

GIL, Antonio C. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770496. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770496/>. Acesso em: 19 out. 2023.

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 28 set. 2023.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João B. **Metodologia Científica da Pesquisa Jurídica**, 9ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788597011760. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597011760/>. Acesso em: 29 set. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 01 out. 2023.

LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788597026580. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026580/>. Acesso em: 29 set. 2023.

LEAL, R. G. **Limites de esgotamento da lei e do regulamento como fontes do direito administrativo no Brasil: aspectos introdutórios**. [s. l.], 2007. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.6B99B71C&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559770670. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770670/>. Acesso em: 30 set. 2023.

MARRARA, T. The sources of administrative law and the principle of legality; As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo; v. 1 n. 1 (2014)**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.3B6FA1A8&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 05 nov. 2023.

MIRANDA, Maria Bernadete. **Princípios constitucionais do Direito Administrativo**. Revista Virtual Direito Brasil, n. 2, vol. 2, 2008.

MODESTO, Paulo. **Direito Administrativo da Experimentação: uma introdução**, In: Conjur – Coluna Interesse Público. Publicado em 14-10-2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 2 out. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771325. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771325/>. Acesso em: 02 out. 2023.

PINHEIRO, Igor Pereira (Organizador). **Manual de Jurisprudência Comentada do STF, STJ, TSE, TST e TCU**. 2º Ed. Leme-SP: Mizuno, 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Feevale, 2013.

QUEIROZ, Rafael Mafei R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627994. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627994/>. Acesso em: 30 set. 2023.

RIBEIRO, L. C. **O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias.** Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 272, p. 209–249, 2016. DOI: 10.12660/rda.v272.2016.64303. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/64303>. Acesso em: 12 nov. 2023.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo. (Coleção Esquematizado®).** São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627130. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627130/>. Acesso em: 02 out. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos.** Porto Alegre: Grupo A, 2015. E-book. ISBN 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim.** Porto Alegre: Grupo A, 2016. *E-book*. ISBN 9788584290833. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584290833/>. Acesso em: 02 nov. 2023.



## **APÊNDICE I - PROTOCOLOS DE ENTREVISTA**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA FOCALIZADA I**

**ENTREVISTADOR:** 1T(IM) JOÃO HENRIQUE

**ENTREVISTADO:** Presidente da CCCPM

**LOCAL:** Sede da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha - Av. Rio Branco, 39 - 13º andar - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20040-009

**DATA:** 01/11/2023

#### **PROPÓSITO DA ENTREVISTA:**

Enquanto método de coleta de dados, fornecer informações complementares à Pesquisa Bibliográfica e Documental realizada no âmbito deste Trabalho de Conclusão de Curso.

#### **MÉTODO EMPREGADO:**

**Entrevista Focalizada** - Método que se vale de perguntas abertas e permite ao entrevistado discorrer livremente sobre o assunto mediante roteiro de tópicos relativos ao problema de pesquisa. (LAKATOS, 2021; FÉRES JÚNIOR e BRITO JÚNIOR, 2011)

#### **TÓPICOS:**

- AMBIENTAÇÃO QUANTO À TEMÁTICA DA PESQUISA;
- ENTENDIMENTO SOBRE AMBIENTE DE OPERAÇÃO DA AUTARQUIA DADAS AS OPÇÕES QUE O USUÁRIO TEM NO MERCADO IMOBILIÁRIO;
- COMPREENSÃO DO MODELO DE CONSTRUÇÃO COM RECURSOS PRÓPRIOS;
- COMPREENSÃO, DO PONTO DE VISTA ESTRATÉGICO, DO MODELO DE CONSTRUÇÃO COM RECURSOS DE TERCEIROS;
- COMPREENSÃO DOS PRESSUPOSTOS ESTRATÉGICOS DA SELEÇÃO DE CONSTRUTORAS PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS; e
- CONSIDERAÇÕES FINAIS e AGRADECIMENTO.

## **APÊNDICE I - PROTOCOLOS DE ENTREVISTA**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA FOCALIZADA II**

**ENTREVISTADOR:** 1T(IM) JOÃO HENRIQUE

**ENTREVISTADO:** Chefe do departamento de Justiça

**LOCAL:** Sede da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha - Av. Rio Branco, 39 - 12º andar - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20040-009

**DATA:** 31/10/2023

#### **PROPÓSITO DA ENTREVISTA:**

Enquanto método de coleta de dados, fornecer informações complementares à Pesquisa Bibliográfica e Documental realizada no âmbito deste Trabalho de Conclusão de Curso.

#### **MÉTODO EMPREGADO:**

**Entrevista Focalizada** - Método que se vale de perguntas abertas e permite ao entrevistado discorrer livremente sobre o assunto mediante roteiro de tópicos relativos ao problema de pesquisa. (LAKATOS, 2021; FÉRES JÚNIOR e BRITO JÚNIOR, 2011)

#### **TÓPICOS/PERGUNTAS:**

- AMBIENTAÇÃO QUANTO À TEMÁTICA DA PESQUISA;
- COMPREENSÃO DAS ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA E COMO SÃO REALIZADOS OS ESTUDOS JURÍDICOS;
- ENTENDIMENTO SOBRE O AMBIENTE JURÍDICO DA AUTARQUIA ENQUANTO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA;
- COMPREENSÃO, DO PONTO DE VISTA JURÍDICO, DO MODELO DE CONSTRUÇÃO COM RECURSOS DE TERCEIROS;
- COMPREENSÃO DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA SELEÇÃO DE CONSTRUTORAS PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS;
- OPINIÃO SOBRE O INSTRUMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO; e
- CONSIDERAÇÕES FINAIS e AGRADECIMENTO.

## APÊNDICE I - PROTOCOLOS DE ENTREVISTA

### ROTEIRO DE ENTREVISTA FOCALIZADA III

**ENTREVISTADOR:** 1T(IM) JOÃO HENRIQUE

**ENTREVISTADO:** Assessor de Relações Institucionais da CCCPM

**LOCAL:** Sede da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha - Av. Rio Branco, 39 - 13º andar - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20040-009

**DATA:** 31/10/2023.

#### **PROPÓSITO DA ENTREVISTA:**

Enquanto método de coleta de dados, fornecer informações complementares à Pesquisa Bibliográfica e Documental realizada no âmbito deste Trabalho de Conclusão de Curso.

#### **MÉTODO EMPREGADO:**

**Entrevista Focalizada** - Método que se vale de perguntas abertas e permite ao entrevistado discorrer livremente sobre o assunto mediante roteiro de tópicos relativos ao problema de pesquisa. (LAKATOS, 2021; FÉRES JÚNIOR e BRITO JÚNIOR, 2011)

#### **TÓPICOS/PERGUNTAS:**

- AMBIENTAÇÃO QUANTO À TEMÁTICA DA PESQUISA;
- COMPREENSÃO DAS ATIVIDADES DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E COMO SÃO REALIZADOS OS ESTUDOS SOBRE POSSÍVEIS PARCERIAS;
- ENTENDIMENTO SOBRE AMBIENTE DE OPERAÇÃO DA AUTARQUIA DADAS AS OPÇÕES QUE O USUÁRIO TEM NO MERCADO IMOBILIÁRIO;
- COMPREENSÃO DO AMBIENTE DE PARCERIAS QUE ESTÁ INSERIDA A AUTARQUIA TANTO DO PONTO DE VISTA PÚBLICO QUANTO PRIVADO;
- COMPREENSÃO, DO PONTO DO RELACIONAMENTO COM O MERCADO, DO MODELO DE CONSTRUÇÃO COM RECURSOS DE TERCEIROS; e
- CONSIDERAÇÕES FINAIS e AGRADECIMENTO.