

PARECER Nº. 013/2022/PGM/PMA – DE 20 DE JUNHO DE 2022.

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE, PARA OS ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL E ESTADUAL DE ENSINO, EM ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. LEGALIDADE.

Senhor Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 20222006.001/PMA/CPL, encaminhado a esta Procuradoria 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 a “Contratação de pessoa física para prestação do serviço de transporte escolar para os alunos matriculados na rede municipal e estadual de ensino, em atendimento as necessidades da Secretaria Municipal de Educação”.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:

3. a) Ofício nº 216/2022 – GAB/SEMED, encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação juntamente com os seguintes documentos: termo de referência, com justificativa para contratação e de mais anexos,

b) Pesquisa de Mercado elaborada pelo setor de compras da Prefeitura Municipal de Anajás.

c) Despacho da Secretaria de Finanças/Contabilidade

d) Autorização do Prefeitura para Abertura de Processo Licitatório

e) Autuação da CPL

f) Minuta de edital do Credenciamento e anexos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

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

h) Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Procuradoria Jurídica. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhes são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se de 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 infirmarmos elementos fáticos trazidos aos autos.

i) 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.

j) 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 favorecimentos 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.

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

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.

l) 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.

m) 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.

n) 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: (...)

o) 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, regrando 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”.

p) 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.”

q) 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.

r) 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 dedução lógica, 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. (...)”.

s) Ainda nesta seara, o referido Prof. 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”.

- a. O Plenário do Tribunal de Contas da União, no acórdão n° 351/2010 também já se manifestou quanto aos requisitos para aplicação do sistema de credenciamento, identificando- os como:
 - b. A contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- End. Rua Pedro José da Silva, n° 01 - Bairro Centro, Anajás/PA

- c. A garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
 - d. 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 a justificativa de preços.
- t) Diante, pois, dos conceitos delineados e da existência de mais de uma pessoa apta a prestação do serviço de transporte de passageiros marítimos, é que escolheu-se a figura do credenciamento para efetivar a contratação pretendida.
- u) No mais, a partir dos argumentos delineados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

II.3.1 – Justificativa para contratação.

- v) Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar ao 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.
- w) Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa da licitação foi assim descrita no Termo de Referência:

3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

3.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB estabelece que os municípios devam oferecer transporte aos alunos da rede pública de ensino. Logo, os municípios são responsáveis por oferecer condução aos alunos da rede municipal, com qualidade e abrangência para os estudantes que necessitem de transporte escolar.

3.2. Nesta seara, a Prefeitura Municipal de Anajás, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, no anseio de oferecer o adequado e contínuo serviço de Transporte Escolar aos alunos da rede de ensino das áreas ribeirinhas, em especial aos usuários que dependem da prestação desse serviço para chegarem à sala de aula no período escolar, vem solicitar processo licitatório nos termos da legislação vigente a fim de contratar este serviço.

3.3 Assim, a presente solicitação tem por objetivo estabelecer os requisitos e especificações técnicas para contratação de serviços de transporte de passageiros em veículos marítimos a prestação de serviço de transporte escolar gratuito aos alunos matriculados na rede municipal e estadual de ensino, visando atender alunos residentes nas áreas ribeirinhas e ilhas do município de Anajás, a locomoção de funcionários e profissionais de educação para as escolas distantes e de difícil acesso, assim como a entrega de merenda escolar para garantir o direito a uma alimentação saudável e de qualidade, transporte de materiais de consumo e permanentes para a manutenção das escolas, transporte de profissionais técnicos para a realização e acompanhamento das atividades pedagógicas conforme o planejamento anual da rede municipal de ensino as escolas ribeirinhas, distribuídos conforme as rotas previstas no processo para atender as necessidades da Secretaria Municipal Educação de Anajás

/PA.

3.4 O procedimento licitatório em fomento tem por mola propulsora, a necessidade e contratação de serviços de transporte escolar do tipo embarcações para atender os alunos da rede de ensino da zona das ilhas, conforme a previsão para o retorno das aulas presenciais nas escolas do Município de Anajás/PA, no ano letivo de 2022, com a devida observância a emergência de saúde pública, qual seja, evitar ou pelo menos diminuir a circulação e propagação do novo coronavírus.

3.5 Consoante o exposto, a prestação desse serviço de transporte escolar é essencial à qualidade do ensino, aprendizagem e, está em razão das distâncias, características e acessos naturais às unidades escolares existentes na rede de ensino da zona rural e urbana do Município de Anajás.

3.6 Os valores e quantidades apresentados foram baseados em pesquisa de mercado com preços estimativos tendo base as despesas fixas mensais de cada embarcação.

x) Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação do serviço, considerando assim atendidas às necessidades de crianças e adolescentes ribeirinhos e que dependem do transporte fluvial para chegarem até a sala de aula, dando também, continuidade aos trabalhos realizados e prestados pela administração pública.

y) Quanto ao quantitativo estimado, o Termo de Referência informa que a composição de preço referencial se deu com base em despesas fixas e variáveis de uma embarcação, conformesubitem 3.6 do item 3 - Da Justificação da Contratação. Na planilha evidenciada, ainda é detalhado o número de alunos por rota.

II.3.2 Objeto e procedimento

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

b) No caso em apreço, observamos que o ente público municipal objetiva a:

“Contratação de serviços de transporte de passageiros em veículos marítimos com condutor habilitado, para o transporte escolar gratuito dos alunos matriculados na rede municipal e estadual de ensino, em atendimento as necessidades da Secretaria Municipal de Educação”.

c) 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 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.

d) Na presente situação, o serviço poderá ser prestado por diversos barqueiros da região, principalmente porque o Município de Anajás /PA é rodeado de rios e ilhas,

e somente uma ou duas pessoas não conseguiriam atender a demanda da Administração e, sobretudo da população - com êxito.

- e) 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.

- a) Da leitura do objeto, nota-se que não é possível limitar o número exato de contratados necessários, havendo a necessidade de contratar todos aqueles que estiverem interessados, não existindo competição entre os mesmos.
- b) 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 os serviços objeto desta minuta, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão competente para executar o objeto quando convocados.

II.3.4 Previsão orçamentária.

- a) Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes do Fundo Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação, estimando-se o valor para contratação no montante de R\$ 3.728.980,80 (três milhões, setecentos e vinte e oito mil, novecentos e oitenta reais e oitenta centavos) o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

- a) 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.
- b) Segundo as informações contidas no Termo de Referência, a pesquisa de mercado foi realizada em empresas especializadas no serviço, tendo como referência a capacidade da embarcação, o tempo percorrido, o custo com equipamentos de segurança e despesas com mão-de-obra e lucros.
- c) Além disso, foi feito um mapa comparativo de preço para cada barco e rota,
End. Rua Pedro José da Silva, nº 01 - Bairro Centro, Anajás/PA

demonstrando todos os custos e insumos, evidenciando como chegou-se ao valor médio estimado para execução do objeto.

II.4 Minuta do edital.

- a) 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.

III) 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.

IV) Não obstante, a minuta do credenciamento em questão, deve ser publicada em Diário Oficial da União, 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.

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.

É o parecer desta Procuradoria Jurídica, salvo melhor juízo.

LUIZ DE SOUZA CARNEIRO
PROC. GERAL DO MUNICÍPIO DE ANAJÁS
OAB/PA nº 6.536