TCE/AL
Fls._____

PROCESSO N°	**TC 1857/2019**
CONSULENTE	**Município de São Sebastião**
ASSUNTO	**Consulta**

CONSULTA. CHEFE DE PODER MUNICIPAL. PARTE LEGÍTIMA. OBJETO DA CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR. SUBSTITUIÇÃO DE LICITAÇÃO POR CREDENCIAMENTO. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CABAL DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.666/1993.

- Cuida-se de consulta formulada pelo Município de São Sebastião, inicialmente subscrita pelo Procurador Municipal, Bel. Ricardo Jorge Pacheco Melo, OAB/AL 13.535. Antes de qualquer manifestação conclusiva por parte deste Tribunal de Contas, o Prefeito encaminhou o ofício nº 66/2019, com o objetivo de sanar a legitimidade da parte consulente, para tanto, citou a regra contida no art. 6º, X do RITCE/AL.

- Devidamente ratificada pelo Prefeito Municipal, Sr. José Pacheco Filho, a consulta traz em seu texto os seguintes questionamentos:

  a) É possível a substituição do pregão (seja eletrônico ou Presencial) pelo Credenciamento de pessoa física para locação de serviços de transporte escolar (incluindo contratação de locação de veículos, combustível e motorista) ?.
  b) Caso a resposta seja afirmativa, o credenciamento pode ser exclusivo para pessoa física?
  c) A contratação de locação de transporte pode ser feita por rota?

- Recepcionado os autos no TCE/AL, para cumprir os ditames de instrução contidos no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para análise. No *parquet* o então Procurador-Geral de Contas Gustavo Henrique Albuquerque Santos, exarou o Parecer nº. 1102/2019/PG/GS, ementado nos termos infra:

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

CONSULTA. QUESTIONAMENTO SOBRE CREDENCIAMENTO INDIVIDUAL PARA FINS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. PARECER PELA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA. NO MÉRITO, PELA POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO NA FORMA PRETENDIDA. CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DO FORMATO PROPOSTO

- Devidamente instruído po processo fora levado a julgamento.

- Iniciado o julgamento, na sessão do dia 29.03.2022, no Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito, na discussão do voto, sugeriu que na resposta fosse observado requisitos já adotados na Jurisprudência.

- Em apertada síntese, é o que se tem a relatar.

DECIDO

- O Regimento Interno do Tribunal de Contas de Alagoas fixou, *numerus clausus*, os legitimados para formular consulta ao TCE/AL, nos termos infra:

> Art. 6º Nos termos da Constituição Federal, art. 75, da Lei Complementar nº 101/2000, da Constituição Estadual, art. 97 e Lei nº 5.604/94, compete ao Tribunal de Contas:
>
> […]
>
> X - emitir parecer, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, em que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, e que não verse sobre caso concreto, sobre o qual o Tribunal deva se pronunciar, por força de suas atribuições, desde que formulada pelas seguintes autoridades:
>
> **a) Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios**;
> b) Senadores, Deputados Federais e Estaduais;
> c) Procurador-Geral da Justiça do Estado;
> d) Secretários de Estado e Municípios;
> e) Comandante da Polícia Militar do Estado;
> f) 1/3 (um terço), no mínimo, dos Vereadores;

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

> g) Diretor-Presidente ou equivalente de órgão autônomo, integram a administração indireta estadual e municipal.

- Consoante o exposto acima, uma vez que a consulta foi ratificada pelo Sr. José Pacheco Filho, Prefeito do Município de São Sebastião, fica satisfeito o requisito de legitimidade da parte consulente, motivo pelo qual passo a analisar o mérito da consulta.

- Para contextualizar, insiro o primeiro questionamento do consulente:

> É possível a substituição do Pregão (seja eletrônico ou presencial) pelo Credenciamento de pessoa física para a locação de serviços de transporte escolar (incluindo contratação de locação de veículo, combustível e motorista)?

- De início, cumpre esclarecer que, a despeito de ser considerado serviço comum, o transporte escolar pode ser licitado por modalidade diversa do pregão, com o lançamento de edital que observe as normas vigentes contidas na legislação de regência.

- Para ilustrar, cito a Lei 9.503/03/1997 – Código de Trânsito Brasileiro - com as exigências para condução coletiva de passageiros da rede escolar:

> Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:
>
> I - registro como veículo de passageiros;
> II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
> III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;
> IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
> V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;
VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 137. A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

I - ter idade superior a vinte e um anos;

II - ser habilitado na categoria D;

III -(VETADO)

V - não ter cometido mais de uma infração gravíssima nos 12 (doze) últimos meses;(Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020)(Vigência)

V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

- Demais disso, deve o ente federativo atender às exigências contidas nos atos normativos específicos do CONTRAN e DETRAN-AL.

- Com as considerações supra, cumpre estabelecer que, em regra as contratações públicas devem ser precedidas de licitação, contudo, em situações excepcionais a Lei 8.666/93 autoriza a contratação direta, por dispensa e inexigibilidade de licitação.

- No caso em testilha, propõem-se uma releitura do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que define que a inexigibilidade para ser aplicada, deve estar configurada a inviabilidade de competição, através da contratação de todos os credenciados/interessados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesse em prestar os serviços de acordo com as regras preestabelecidas pela administração.

- Sobre o conceito de credenciamento, destaco o contido na Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como também, no art. 6º, XLIII da Lei nº 14.113/2021, respectivamente, nos termos infra:

* Instrução Normativa nº 05/2017

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

> Item IV do Anexo I: ato administrativo de chamamento público destinado à pré-qualificação de todos os interessados que preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório, visando futura contratação, pelo preço definido pela Administração".

> * Lei 14.113/2021
>
> Art. 6º […]
> [...]
> XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

- Sugiro, novamente, a leitura do art. 25 da nº Lei 8.666/93, para os municípios que ainda a utilizem, pelo fato de não haver na legislação indigitada a possibilidade de adoção de credenciamento, nesse caminho cito a doutrina:

> "Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, regrando suas premissas." Trata-se de um procedimento administrativo que ganhou os seus contornos conceituais a partir da atividade de controle exercida pelas Cortes de Contas que, como a doutrina, reconheceram o fato de a inexigibilidade não depender de autorização legal, tanto que ocorre em todas as situações de inviabilidade de competição, o que remonta à questão fática. "Destarte, 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 inexigibilidade." (NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. São Paulo: Dialética, 2003, p. 210)

- No plano concreto, vejamos, pois, entendimento do TCU sobre o tema:

> "É regular a utilização do credenciamento em casos cujas particularidades do objeto a ser contratado indiquem a inviabilidade de competição, ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

> o mesmo tipo de serviço à Administração Pública". (TCU, enunciado do Acórdão 1545 – Plenário, Relator: Aroldo Cedraz).

- Em que pese não haver regra específica sobre o credenciamento na Lei nº 8.666/93, na Lei nº 14.113/2021 – Nova Lei de Licitações e contratos administrativos, no seu art. 74 estabelece:

> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
> [...]
> IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

- Como a Lei 8.666/93 ainda está em vigor, por força do art. 193 da Lei nº 14.113/2021, esclareço que em qualquer cenário o credenciamento é autorizado, seja pela interpretação emprestada ao art. 25 da Lei nº 8.666/93, pela doutrina e jurisprudência, seja pela autorização expressa da Lei 14.113/2021,

- Consoante informado alhures, na discussão do voto o Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito, de forma abalizada, sugeriu a inclusão de parâmetros para a resposta da consulta.

- Desta forma, adiro a sugestão do Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito, para incluir balizas objetivas à resposta da consulta nos itens infra - 03, 04 e 05 - para anotar que, há a possibilidade do credenciamento por parte dos entes federativos, com fundamento na Lei 8.666/1993, desde que observados os seguintes requisitos:

> 1. A administração Pública deve justificar o por quê de se estar valendo da inexigibilidade pela via do credenciamento.
> 2. Haja possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas, inclusive as regras do Código de trânsito brasileiro, normas do CONTRAN e DETRAN;
> 3. Seja definido o valor por rota - Preço de mercado seja razoavelmente uniforme e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para Administração, devendo ficar demonstrada nos autos vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado;
> 4. Seja publicado, previamente, regulamento, com requisitos objetivos, dando ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial e em jornal de grande circulação, sem prejuízo do uso adicional/complementar de

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

outros meios que se revelem mais adequados ao caso, em todas as etapas do procedimento administrativo, para que todos que atendam sejam contratados;

5. Seja fixado as regras para implementação de rodízio entre os contratados;

6. Sejam fixados os critérios exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se;

7. Sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento voluntário, para evitar deficit na demanda uma vez contratada;

8. Sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento unilateral, assegurada a ampla defesa e contraditório;

9. previsão de possibilidade dos usuário denunciar irregularidades na prestação do serviço;

10. indicação de prazo de vigência de contrato firmado com o credenciado;

11. vedação de subcontratação do objeto pelo credenciado;

12. A minuta de instrumento convocatório deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica, nos termos do art. 38, paragrafo único da Lei 8.666/93.

- No caminho do exposto acima, cumpridos os requisitos supra, o credenciamento pode ser utilizado pela administração.

- Vejamos, pois, o segundo e terceiro questionamento:

> 2. Caso a resposta seja afirmativa, o credenciamento pode ser exclusivo para pessoa física?
>
> 3. A contratação de locação de transporte pode ser feita por rota?

- No que diz respeito ao segundo questionamento, tem-se que o credenciamento não pode ser realizado apenas com pessoas físicas, em detrimento de pessoas jurídicas regularmente constituídas, sob pena de malferir a isonomia entre os prestadores aptos a prestar os serviços. Porquanto, o credenciamento consoante anotado alhures, tem o objetivo de contratar todos aqueles que possam prestar o serviço.

- No que diz respeito ao terceiro questionamento, anoto que é possível a contratação por rota, ante a ausência de impedimento legal para tanto.

- Diante do exposto, voto, para responder a consulta nos termos infra:

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

1. É possível a substituição do Pregão (seja eletrônico ou presencial) pelo Credenciamento de pessoa física para a locação de serviços de transporte escolar (incluindo contratação de locação de veículo, combustível e motorista)?

R -Sim, é possível a contratação de prestadores de serviço de transporte escolar (incluindo contratação de locação de veículo, combustível e motorista) por meio do credenciamento, desde que para pessoa física e jurídica, observados os requisitos citados nesta decisão.

2.) É possível o credenciamento ser exclusivo para pessoa física?

R- Não, uma vez que o credenciamento busca contratar TODOS aqueles que possam prestar o serviço, seja pessoa física ou jurídica.

3) A contratação de locação de transporte escolar pode ser feita por rota?

R- Sim, porquanto, não há impedimentos para a prestação do serviço escolar por rotas.

Com as considerações supra, intime-se o consulente do inteiro teor do voto ora proposto.

É como voto.

Sala das Sessões do **PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió/AL, 29 de março de 2022.

FERNANDO RIBEIRO TOLEDO

Conselheiro-Relator

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03

TCE/AL
Fls._____

ACÓRDÃO Nº - 017/2022

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do em sessão do PLENO deste Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, em responder a consulta**,** nos termos do voto do Relator.

Sala das Sessões do **PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió/AL, 29 de março de 2022.
Conselheiro Presidente OTAVIO LESSA DE GERALDO SANTOS
Conselheiro Relator FERNANDO RIBEIRO TOLEDO
Conselheira MARIA CLEIDE COSTA BESERRA
Conselheiro ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO
Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO MACIEL
Conselheira Substituta ANA RAQUEL RIBEIRO SAMPAIO CALHEIROS
Procurador do Ministério Público de Contas ENIO ANDRADE PIMENTA

PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE http://etcevalidacaodocumentos.tceal.tc.br E INSIRA O CÓDIGO 870BCAE02B7604BFCE23F345D9C4BD44
ASSINATURA ELETRÔNICA PELO SISTEMA e-TCE: FERNANDO RIBEIRO TOLEDO - 07/04/2022 09:51:54, OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS - 08/04/2022 09:37:03