

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap QCO-Dir EDUARDO JOSÉ SUZART FILHO

**O PROCEDIMENTO DE CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO
ADEQUADO À CONTRATAÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE
CAPTAÇÃO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO CONTEXTO DA
OPERAÇÃO CARRO-PIPA**

**Rio de Janeiro
2016**

EDUARDO JOSÉ SUZART FILHO

**O PROCEDIMENTO DE CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO À
CONTRATAÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE CAPTAÇÃO, TRANSPORTE
E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Escola de Formação Complementar do
Exército / Escola de Aperfeiçoamento de
Oficiais como requisito parcial para a obtenção
do Grau Especialização em Ciências
Militares

**Rio de Janeiro
2016**

Cap QCO EDUARDO JOSÉ SUZART FILHO

**O PROCEDIMENTO DE CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO À
CONTRATAÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE CAPTAÇÃO, TRANSPORTE
E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização em Ciências Militares.

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

VAGNER JOHNSON RIBEIRO DE CARVALHO – TC – Presidente
Escola de Formação Complementar do Exército

ANDRÉ AUGUSTO GRANJEIRO DA COSTA – XXX – Membro
Escola de Formação Complementar do Exército

O PROCEDIMENTO DE CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO À CONTRATAÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE CAPTAÇÃO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

Eduardo José Suzart Filho¹

RESUMO

Iniciada de forma emergencial em 1998, para combater os efeitos da seca que assolava o semiárido nordestino, a Operação Carro-Pipa, conduzida pelo Comando do Exército, sob a coordenação do Comando de Operações Terrestre, Comando Militar do Nordeste, Grande Comandos e Grande Unidades subordinados e Organizações Militares Executoras destes. Consiste em planejar, coordenar, e fiscalizar os carros-pipa contratados para captar, transportar e distribuir água potável à população atingida pela seca.

Com a maior incidência de períodos de seca prolongada no decorrer dos anos, a Operação Carro-Pipa sofreu considerável incremento desde o seu início, perdurando até nos dias de hoje, demandando constante aperfeiçoamento de seus processos, dentre os quais, o processo de contratação dos carros-pipa.

Seguindo orientação da CJU-PE, pacificada pela AGU e ratificada pelo TCU, o CMNE adotou o processo de inexigibilidade por credenciamento para as contratações dos carros-pipa, em razão das especificidades da Operação Carro-Pipa, se adequar aos requisitos sistematizados pela doutrina e jurisprudência, de observância obrigatória para a efetivação do uso do credenciamento.

A legitimidade do emprego do credenciamento como instrumento adequado à contratação dos prestadores de serviço de captação, transporte e distribuição de água no contexto da Operação Carro-Pipa foi consagrada pelo TRF5, que reconheceu ser o credenciamento o adequado e legítimo à satisfação das necessidades da operação, e que o CMNE tem empregado todos os recursos financeiros destinados à Operação, criteriosamente, visando a regular e adequada contratação dos carros-pipa, necessários ao cumprimento da missão: a entrega de água potável, própria para consumo à população atingida pela seca.

Palavras-chave: Operação Carro-Pipa, distribuição de água e credenciamento.

¹ Capitão do Quadro Complementar de Oficiais da turma de 2008. Especialista em Ciências Militares Complementares pela Escola de Administração do Exército em 2008. Foi Chefe da Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do Cmdo 2º Gpt E em 2009-2010; Chefe da Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do Cmdo 7ª Bda Inf Mtz em 2012-2013; é Chefe da Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do Cmdo CMNE, desde 2015.

ABSTRACT

Started to form emergent in 1998 to combat the effects of the drought that ravaged the arid North-East, Water-truck operation, conducted by the command of the army, under the coordination of the Operations Command Land, Military Command of the East, the great Commands and large units and military organizations executing these.

Water-truck operation is to plan, coordinate, and supervise the cars kites hired to capture, transport and distribute drinking water to the population affected by drought.

With the highest incidence of prolonged periods of drought, Water-truck operation has undergone considerable growth since its inception, lasting until today, demanding constant improvement of its processes, among which, the process of hiring cars kites.

Following orientation CJU-PE, pacified by AGU and ratified by TCU, the CMNE adopted the waiver process for accreditation for the hiring of cars kites, due to the specificities of the Water-truck operation meet the requirements systematized by doctrine and jurisprudence, as mandatory observance for ensuring the use of accreditation.

The legitimacy of the use of accreditation as appropriate instrument for hiring in funding service providers, transport and water distribution in the context of Water-truck operation was consecrated by TRF5, who acknowledged to be the accreditation appropriate and legitimate to meet the operation needs and that CMNE has employed all the funds required for the operation, carefully aimed at regular and proper hiring of cars kites, needed to accomplish the mission: the delivery of drinking water for consumption to the population affected by drought.

Keywords: Water-truck operation, water distribution and accreditation.

O PROCEDIMENTO DE CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO À CONTRATAÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE CAPTAÇÃO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico tem por escopo apresentar, em breve síntese, a Operação Carro-Pipa, executada pelo Comando do Exército, por intermédio do Comando Militar do Nordeste (CMNE), em cumprimento a determinação dos Ministérios de Estado da Defesa e da Integração Nacional. Bem como, o serviço de captação, transporte e distribuição de água potável realizados pelos carros-pipa contratados, necessário à consecução dessa operação, caracterizando-os como hipótese de aplicação do procedimento de credenciamento para a efetivação das contratações, e, conseqüentemente, ratificando a legitimidade do procedimento de contratação por credenciamento, no contexto dessa importante operação para o Exército, a União e demais órgãos envolvidos, mas principalmente para a população assistida.

É bom ressaltar que, o presente artigo científico não tem o condão de esgotar as matérias: seca, operação carro-pipa, inexigibilidade de licitação e credenciamento, dado a profundidade, a interdisciplinaridade e peculiaridades dos temas ora inter-relacionados, aliados à pluralidade de entes envolvidos. A seca, por exemplo, será abordada de forma sintética, para contextualizar a situação, o mesmo valendo para os demais temas citados.

Nesse sentido, será realizada uma análise jurídica do credenciamento enquanto procedimento adequado, e legítimo à realização das contratações dos prestadores de serviço, responsáveis pela captação, transporte e distribuição de água no semiárido brasileiro, no contexto da Operação Carro-Pipa.

Assim, através da conceituação e caracterização do procedimento de credenciamento, buscará demonstrar a pertinência e a utilidade deste procedimento para a Administração Pública, por solucionar os problemas de contratação de serviços cujas peculiaridades contraídicam serem contratados pelos procedimentos licitatórios existentes na legislação.

Além disso, este trabalho científico se propõe a elucidar o seguinte problema: demonstrar que o procedimento de credenciamento é o instrumento adequado à

contratação dos prestadores de serviço de captação e distribuição de água potável no contexto da Operação Carro-Pipa.

Diante da escassa exploração acadêmica do procedimento de credenciamento enquanto hipótese extralegal de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços pela Administração Pública, em termos científicos, o presente estudo constitui-se um desafio alvissareiro, por possibilitar a ampliação da investigação científica do processo de credenciamento, com uma abordagem prática, ante a verificação de sua concretização como instrumento adequado para as contratações da Administração Militar, cujo perfil não se enquadrem nas hipóteses legais.

Importante também, será a abordagem acadêmica da Operação Carro-Pipa, operação esta resultante da mútua cooperação dos Ministérios da Integração e da Defesa, este mediante o emprego do Exército, que por intermédio do CMNE, conduz as atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca prolongada na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, com vistas a contribuir com o esforço do Governo Federal para minimizar o sofrimento dessas populações.

Assim, este estudo se apresenta relevante por consolidar em bases científicas, e, por conseguinte, assentando fundamento doutrinário, os conhecimentos e saberes empíricos já produzidos ao longo dos anos de operação, que desafia o tempo, ante o prolongamento do período de estiagem, com o agravamento da seca, “considerada a maior dos últimos 40 anos” (BRASIL, 2015, p. 1).

Por seu turno, este estudo tem por ambição doutrinária tornar-se uma significativa colaboração para o Exército Brasileiro, principalmente para o CMNE e suas Organizações Militares, bem como para os demais órgãos envolvidos, por servir de fonte de consulta, para aqueles que pretenderem conhecer ou se inteirar do procedimento de contratação dos prestadores de serviço de captação e distribuição de água, no bojo da Operação Carro-Pipa.

Com isso, espera-se que este artigo científico beneficie o Exército Brasileiro, ao evidenciar a regularidade administrativa e eficiência alcançada pelo CMNE no que tange às contratações dos carros-pipa, com a adoção do credenciamento, como instrumento adequado à satisfação do interesse público colimado pela operação.

Além de servir como meio de divulgação positiva no âmbito científico, da forma com que o CMNE tem utilizado os recursos financeiros destinados pelo Ministério da

Integração Nacional, para a contratação dos carros-pipa, caracterizado pelo emprego criterioso, com o objetivo primordial de cumprir a missão, a entrega de água potável, própria para o consumo da população atingida pela seca.

Contribuição essa, valiosa, por fortalecer a imagem da Força e por ratificar o compromisso do Exército Brasileiro com a redução das desigualdades, reforçando os laços de confiança da população.

O método de investigação aplicado no Trabalho de Conclusão de Curso em questão foi o Método Constitucional Estruturante de Canotilho que, em linhas gerais, consiste em “[...] investigar os procedimentos de realização, concretização e cumprimento das normas constitucionais”. (1998, p.1043).

Enquanto que, o método de abordagem investigativa próprio da Ciência do Direito, visa verificar a regularidade da interpretação e aplicação das normas, guardando a coerência da estrutura hierarquizadas das normas, cuja validade da norma inferior reside em sua correspondência com a norma superior, que lhe confere a legitimidade. Uma vez mantida essa correspondência, assinala-se a regularidade procedimental.

A escolha desse método está relacionada ao objeto de estudo da pesquisa, que consistiu na análise da adequação do instituto do credenciamento à contratação dos prestadores de serviço de captação e distribuição de água potável no contexto da Operação Carro-Pipa.

A pesquisa, realizada foi de natureza aplicada, até porque o direito é uma ciência social aplicada, tendo em vista que a principal contribuição deste estudo é servir de colaboração para o bom desenvolvimento das atividades da Operação Carro-Pipa, notadamente, reforçar legitimação do procedimento de credenciamento de contratação dos prestadores de serviço de captação e distribuição de água potável, fortalecendo a imagem do Exército Brasileiro.

Como ferramenta para o desenvolvimento do método de investigação também foi utilizada pesquisa bibliográfica, fazendo-se, assim, uso da doutrina, de livros, periódicos, artigos e outros, como também da Constituição Federal, interpretada de maneira sistemática, bem como da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, interpretada conforme a Constituição, e demais normas infralegais, sobretudo, os decretos, portarias, diretrizes e ordens de serviço que regulam a Operação Carro-Pipa. Bem como, técnicas de documentação indireta através da análise de procedimentos licitatórios, decisões, acórdãos e jurisprudência.

2. UMA SUCINTA SINOPSE DA OPERAÇÃO CARRO PIPA

2.1 Antecedente conceitual: breve exposição sobre a seca no semiárido brasileiro

Como antecedente conceitual da Operação Carro-Pipa, faz-se necessário, ainda que de modo sintético, realizar uma exposição descritiva das condicionantes fisiográficas referentes ao fenômeno das secas no Nordeste brasileiro.

A seca é definida por um período prolongado de baixa ou ausência de pluviosidade, onde a perda da umidade do solo é superior a sua reposição (KOBAYAMA et. al. 2004, p.80).

É cediço que a seca na região do semiárido brasileiro, enquanto fenômeno sazonal de frequência recorrente, sobretudo no chamado "Polígono das Secas", abrangendo a Região Nordeste e o Norte do Estado de Minas Gerais, atingindo uma área de cerca de 940.000 km² (FREITAS, 2003, p. 174), apresenta-se como fenômeno natural severo, na medida em que inflige danos (materiais e humanos) e prejuízos (socioeconômico) à população residente nessa região.

Em que pese se tratar de fenômeno conhecido, que assola há tempos essa região, cujos registros históricos datam do período do descobrimento do Brasil, ainda no século XVI, conforme levantamento histórico realizado por Natalício de Melo Rodrigues (2016), a demandar políticas públicas de enfrentamento eficazes.

Entretanto, com o escopo de minimizar as consequências da seca, em geral, são adotadas medidas governamentais emergenciais de combate à fome e à escassez de água (LI e MAKARAU, 1994).

Dentre essas medidas, apresenta-se a Operação Carro-Pipa, executada pelo Comando Militar do Nordeste, consiste em atividade de cooperação, que tem por finalidade complementar a distribuição de água realizada pelos Governos Estaduais e Municipais, em situação de emergência, decorrente do longo período de estiagem que assola a região do semiárido brasileiro, com o intuito de contribuir com o esforço do Governo Federal para minimizar o sofrimento das populações afetadas.

2.2 A Operação Carro-Pipa

Durante o ano de 1998, depois de mais um período de estiagem na Região Nordeste (RODRIGUES, 2016), o Governo Federal criou o Programa Emergencial de Distribuição de Água, cujo o escopo, em linhas gerais, longe de ser uma política pública que se demonstre eficaz, é servir de paliativo, atenuante dos danos ocasionados pela seca sobre a população atingida, que, dentre suas ações, destaca-se a Operação Carro-Pipa.

A Operação Carro-Pipa é conceituada como sendo espécie de operação de apoio a órgãos governamentais no cumprimento de atribuições subsidiárias (BRASIL, 2014, p. 4-25), consistente na distribuição de água potável pelo Exército Brasileiro às populações atingidas pela estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo (BRASIL, 2015, p. 1).

Ao longo de sua existência, a Operação Carro-Pipa sofreu constante aperfeiçoamento, sobretudo aquele promovido por intermédio da Portaria Interministerial 1, de 25 de julho de 2012, em que o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério da Defesa (MD) definiram as atribuições dos entes envolvidos na referida operação, e firmaram mútua cooperação técnica e financeira para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas (BRASIL, 2012).

Extraí-se da portaria interministerial, que essa mútua cooperação compreende a distribuição complementar de água potável para consumo humano, por meio de carros-pipa, às populações rurais (preferencialmente) e urbanas atingidas pela estiagem, com prioridade para os municípios que se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade pública, devidamente reconhecida pelo Governo Federal.

Ainda, conforme a aludida portaria interministerial acima citada, incumbe ao Ministério da Defesa, por intermédio do Comando do Exército, dentre outras, as seguintes atribuições: a) receber da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) as indicações dos Municípios a serem atendidos pela Operação; b) prestar contas à SEDEC dos recursos utilizados; c) realizar o planejamento e a contratação dos carros-pipa para a distribuição emergencial de água potável; e d) realizar a vistoria e a fiscalização das condições dos carros-pipa contratados, da quantidade de água distribuída, das distâncias percorridas e da execução dos planos de trabalho dos pipeiros.

A atribuição do Exército Brasileiro, coordenada pelo Comando de Operações Terrestres (COTer) e delegada ao Comando Militar do Nordeste (CMNE), conforme previsto na Portaria Interministerial 1, de 25 de julho de 2012, é a de planejar, contratar,

coordenar e fiscalizar a busca, a desinfecção, o transporte e a distribuição de água potável às populações rurais e urbanas atingidas pela seca, prioritariamente, os municípios que se encontram em estado de calamidade pública, devidamente reconhecidos por ato de governo federal, com o emprego de carros-pipa contratados.

2.3 O Exército Brasileiro e seus atores na Operação Carro-Pipa

Conforme mencionado anteriormente, por determinação do Ministério da Defesa, o Exército Brasileiro desenvolve a Operação Carro-Pipa, cabendo para tanto, ao COTer (Brasília-DF) a coordenação estratégica geral das atividades, se encarregando de realizar as ligações institucionais de interesse da operação, com o Ministério da Integração, SEDEC e demais entes responsáveis pelas decisões no nível político, que afetam, potencialmente, o bom desenvolvimento das atividades operacionais.

Por sua vez, o mister da Coordenação Operacional é encargo do Comando Militar do Nordeste (Recife-PE). Responsável por conceber, planejar e conduzir ações voltadas para a orientação e padronização de procedimentos aos Comandos subordinados com encargos de coordenação tática, bem como à respectivas Organizações Militares Executoras (OME), isto é, responsáveis pela execução da operação de contratação dos carros-pipa e fiscalização da captação e entrega da água potável por esses, às populações Nordestinas e do norte de Minas, e do norte do Espírito Santo, se for o caso.

São exemplo de atuação do CMNE: a edição de Diretrizes e Ordens de Serviços, regulando as ações a serem desencadeadas no âmbito da operação. Capacitação do pessoal militar que atua em prol da operação, por meio de simpósios, seminários e reuniões de atualização e discussão de melhorias. Emissão de Cartilha com orientações da operação. Visitas de orientação e fiscalização nível gerencial, dentre outras.

Mais próximo das OME, os Grandes Comandos e Grandes Unidades subordinados ao CMNE são responsáveis pela coordenação tática da Operação Carro-Pipa: 6ª Região Militar (Salvador-BA), 10ª Região Militar (Fortaleza-CE), 7ª Brigada de Infantaria Motorizada (Natal-RN) e 10ª Brigada de Infantaria Motorizada (Recife-PE).

Incumbe aos Grandes Comandos e Grandes Unidades subordinados a emissão de ordens complementares mais específicas às OME, em complemento às Diretrizes e Ordens do CMNE, complementando-as, com o fulcro de dar-lhes efetivo cumprimento e plena eficácia. Bem como, realizam a fiscalização executiva da contratação dos carros-

pipa, captação e entrega de água aos atendidos pela operação.

Na “ponta da linha”, “na linha de frente” ou no **front** da operação, atualmente, conforme dados atualizados do Escritório de Coordenação da Operação Carro-Pipa do CMNE, 29 (vinte e nove) Organizações Militares Executoras estão envolvidas, localizadas nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Norte de Minas Gerais, incluindo o 55º Batalhão de Infantaria localizado em Montes Claros-MG.

As OME são responsáveis pelo planejamento e coordenação das ações táticas da Operação, que redundarão na contratação e fiscalização dos carros-pipa responsáveis pela busca, a desinfecção, o transporte e a distribuição de água potável ao sertanejo afligido pela seca.

2.4. Contextualizando a execução da Operação Carro-Pipa em números

A execução da operação levada a termo, atualmente, pelas 29 (vinte e nove) OME, conforme dados atualizados do Escritório de Coordenação da Operação Carro-Pipa do CMNE, representam o emprego de aproximadamente, 950 (novecentos e cinquenta) militares diariamente na fiscalização da operação.

Esse número expressivo de militares empregados diariamente se deve ao fato da operação atender, no momento, 878 (oitocentos e setenta e oito) Municípios, satisfazendo 6.667 (seis mil e seiscentos e sessenta e sete) localidades assoladas pela seca, beneficiando, assim, uma população aproximada de 3.900.801 (três milhões, novecentos mil e oitocentos e uma) pessoas.

Mas, para atender a demanda por água acima mencionada, faz-se necessário a contratação de 6.667 (seis mil e seiscentos e sessenta e sete) carros-pipa por trimestre, que captam água em 887 (oitocentos e oitenta e sete) mananciais.

É bom ressaltar que, em torno de 15.000 (quinze mil) carros-pipa estão cadastrados, aptos a serem contratados, por intermédio de procedimento de inexigibilidade de licitação, mediante sorteio em audiência pública, visto que, cada carro-pipa contratado, percebe, em média, R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês.

Números esses que demandam constante atenção dos entes envolvidos, em todas as fases do processo, sobretudo no que tange ao processo de contratação dos carros-pipa, fase sensível e crucial para a consecução dos objetivos da operação, consistente na

contratação e fiscalização dos carros-pipa responsáveis pela busca, a desinfecção, o transporte e a distribuição de água potável, com legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mediante devido processo, primando pelo emprego parcimonioso do dinheiro público, com a máxima satisfação do interesse público, no caso, com a entrega de água potável de qualidade ao sertanejo assolado pela seca. Tal procedimento será objeto de análise a seguir.

3. A CONTRATAÇÃO DOS CARROS-PIPA PRESTADORES DE SERVIÇO DE CAPTAÇÃO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA

3.1 Antecedentes fáticos

Nos primórdios da operação, nos primeiros anos, o processo de contratação se dava de modo empírico, sem procedimento uniforme, com pagamento avulso, dado o acentuado caráter temporário ante a eventualidade peculiar de situações de calamidade.

Todavia, com o passar dos anos, a persistência de longo período de estiagem, deu contornos de perenidade à Operação Carro-Pipa, com números inflados no decorrer de cada novo ano, ensejando o aprimoramento dos processos, inclusive, especificamente, o processo de contratação dos carros-pipa.

Nesse sentido, com a farta demanda de prestadores de serviço, aliado à soma de valores que envolve a operação, as contratações passaram a ser realizadas mediante procedimento administrativo, entretanto, não havia uniformidade quanto a espécie de procedimento empregado. Dispensa de licitação, inexigibilidade ou pregão eletrônico, eram utilizados.

Entretanto, os procedimentos acima citados, conforme previstos na legislação federal, por si só, não eram adequados às peculiaridades concretas da operação.

A ausência de instrumento processual adequado gerava instabilidade à Operação, por suscitar os mais variados questionamentos: demandas judiciais de contratados/pretenso contratados, questionamentos das Consultorias Jurídicas da União no âmbito de cada Região das OME, além de Tomada de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU).

Ora o procedimento administrativo de contratação não atendia ao valor a ser contra

prestado ao contratado, com a dispensa de licitação, aplicado nas contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Ora não atendia ao princípio da ampla participação nas contratações públicas, tendo em vista o valor fixo preestabelecido em edital, impedir a escolha por melhor preço, anulando a ideia de competição, comum às contratações públicas.

E, ora não satisfazia às demandas decorrentes da sazonalidade da operação e a flutuação de localidades atendidas, com a brevidade que as situações de calamidade e emergência pública necessitam, a exigir contratação imediata, em no máximo 07 (sete) dias, no caso do pregão eletrônico.

A contratação de carros-pipa depende de fatores climáticos e meteorológicos, de natureza aleatória, qual seja, a sazonalidade do período de estiagem, que provoca a indefinição do número de municípios a serem atendidos, prejudicando o planejamento prévio exigido para a efetivação da contratação por intermédio dos procedimentos licitatórios prescritos na legislação pátria, por exemplo, o pregão, pois, em que pese, não presumir a efetivação da prestação, exigiria que o Município constasse, mesmo sem ter a situação de emergência caracterizada, e, portanto, decretada.

Ainda, a inclusão do Município na operação, uma vez decretado o estado de emergência, e, mediante solicitação formal do Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), conforme a Diretriz Nr 001 -Esc Op C Pipa/CMNE (2015), deve ser iniciada no mais curto prazo, desencadeando-se uma série de procedimentos necessários a contratação e efetiva captação e distribuição de água pelos carros-pipa: a) reconhecimento do município e localidades atendidas; b) quantidade da população assistida; c) manancial de captação, capacidade de abastecimento e qualidade da água; d) distância; e) rota de distribuição da água; f) ponto de abastecimento.

As características e fatores acima, aliados a existência de considerável oferta de carros-pipa disponíveis, tornam inviável a aplicação das espécies de procedimentos licitatórios existentes na legislação. Sobretudo o pregão eletrônico, ante os obstáculos suscitados pelo Advogado da União Antônio Porfírio da Silva, na NOTA Nº 57/2012 CJU-PE CGU, AGU, de 16 de abril de 2012 (BRASIL, 2012), “baixo nível de escolaridade das pessoas a serem contratadas” com dificuldade para manejar os equipamentos e sistemas de tecnologia da informação próprios do pregão eletrônico, a “possibilidade de ocorrência de alteração do manancial de captação d’água” e “efeitos políticos, provocando

alternância de localidades abastecidas e/ou inclusão de novos municípios no programa”.

Vale ressaltar que as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, por si só, também não se adéquam à contratação exigida pela operação, que deve ocorrer com presteza e rapidez, de forma que a efetiva distribuição de água à população assistida ocorra com a maior brevidade possível.

Assim, diante da necessidade de pôr termo a controvérsia jurídica e uniformizar o processo de contratação de carros-pipa, de forma adequada à satisfação dos objetivos da Operação Carro-Pipa, a Advocacia-Geral da União, acatando o posicionamento constante da NOTA Nº 57/2012 CJU-PE CGU, AGU, de 16 de abril de 2012, consolidou o entendimento da viabilidade de contratação dos carros-pipa no âmbito da operação, mediante a utilização do Sistema de Credenciamento.

Por conseguinte, o Parecer nº 019/2012/DECOR/CGU/AGU, de 4 de maio de 2012, de autoria do Advogado da União João Gustavo de Almeida Seixas, referendando o entendimento defendido pela CJU-PE, pacificou o entendimento no âmbito da AGU quanto à aplicabilidade do credenciamento no bojo da Operação Carro-Pipa. Posição essa ratificada pelo TCU, por intermédio do Acórdão nº 1722/2013-TCU-Plenário, de 3 de julho de 2013 (BRASIL, 2013), o que implicou na adoção do credenciamento pelo CMNE, de modo sistemático, a partir de meados do ano de 2014, conforme fundamentos jurídicos expostos a seguir.

3.2 Fundamentos legitimadores do emprego do credenciamento nas contratações no âmbito da Operação Carro-Pipa

3.2.1 Delimitação conceitual do Credenciamento

Primeiramente, cumpre ressaltar a ausência de vasto material a respeito do instituto jurídico da inexigibilidade por credenciamento na doutrina administrativista, contribuindo este artigo, portanto, para o profícuo desenvolvimento da doutrina especializada do Direito das Licitações, visto que o enfrentamento científico do tema pelos doutrinadores administrativistas de Escol é restrito às obras especializadas:

Adentrando ao tema do credenciamento, que é uma modalidade de inexigibilidade de licitação, verifica-se que o tratamento dispensado ao instituto é pouco explorado, podendo ser visto nas obras especializadas sobre licitações e contratos administrativos como as de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Joel de Menezes

Niebuhr, Marçal Justen Filho e Lucas Rocha Furtado, além da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) que já tratou da matéria (MORELO, 2013).

É cediço que a Administração Pública tem seu agir adstrito ao princípio da legalidade, de modo que diversamente do particular que tem liberdade de escolher o que e com quem comprar bens e contratar serviços (SUZART FILHO, 2008). A Administração Pública, ao contratar, tem que seguir procedimento administrativo previamente regulado em lei, do qual não deve se afastar, dado, via de regra, sua obrigatoriedade constitucional, conforme artigo 37, inciso 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.” (SUZART FILHO, 2008)

Entretanto, este trabalho evita incorrer na impropriedade cometida por parcela da doutrina, quando afirmam inexistir previsão legal do instituto do credenciamento no ordenamento jurídico pátrio. Pois, em que pese persistir a lacuna em termos de legislação federal, porquanto, alguns Estados da Federação, se valendo de suas competências para legislar, supletivamente, sobre licitações, normatizaram o instituto do credenciamento: a Lei do Estado da Bahia de licitações e contratos, Lei Estadual nº 9.433, de 1º de março de 2005, e a Lei do Estado de Goiás de licitações, Lei Estadual nº 16.920, de 08 de fevereiro de 2010 (RIBEIRO, 2011).

Ademais, cabe salientar que, timidamente, por via infralegal, a Administração Pública Federal previu o instituto do credenciamento na Instrução Normativa nº 3 de 11 de fevereiro de 2015 da SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como instrumento para “habilitação das empresas de transporte aéreo, visando à aquisição direta de passagens pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”.

Nesse diapasão, o credenciamento constitui-se em hipótese de contratação da Administração Pública, por inexigibilidade, conforme entendimento preconizado por Joel de Menezes Nieburh, em Dispensa e inexigibilidade de licitação, citado por Ludimila Carvalho Bitar Morelo (2013):

“O credenciamento seria uma hipótese de inexigibilidade de licitação, na medida em que esse procedimento se apresenta diante dos casos em que o interesse público não demanda a contratação de número limitado de pessoas, em que não

haja relação de exclusão. Ou seja, quanto mais pessoas são contratadas, o interesse público será mais bem atendido.” (NIEBUHR, 2008)

Por fim, vale trazer à balia o conceito de credenciamento delimitado por Joel de Menezes Nieburh (2003, p. 212), para quem credenciamento é:

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 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 é prestado por todos.

3.2.2 Requisitos para o uso do Credenciamento

Criação extralegal, coube a jurisprudência do TCU assinalar os requisitos essenciais para o emprego do credenciamento, e a doutrina administrativista lapidar esses requisitos.

Assim, são requisitos para o emprego do credenciamento, segundo o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, os quais são extraídos da leitura de sua obra *Contratação Direta sem Licitação* (2000), de exigência obrigatória no cenário fático das contratações públicas em que se pretenda aplica o instrumento jurídico doutrinário do credenciamento:

1. todos os que satisfaçam às condições exigidas: não pode haver só um fornecedor que realize o objeto, pois a característica principal é que todos os selecionados serão contratados, embora demandados em quantidades diferentes;
2. impessoalidade na definição da demanda, por contratado: exclui-se a vontade da Administração na determinação da demanda pelo credenciado;
3. que o objeto satisfaça na forma definida no edital: atividade bastante regulamentada ou de fácil verificação, na qual as diferenças pessoais entre os credenciados têm pouca relevância; e
4. que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme: comprovação e demonstração pela Administração da vantajosidade do preço por ela fixado em relação ao que poderia decorrer de um processo licitatório.

Os requisitos acima, são decorrentes da decisão paradigma do TCU, quando ao ser “questionado sobre a legalidade do credenciamento (Decisão 656/1995) posicionou-se positivamente, com fundamento no artigo 25 da Lei 8.666/93 e desde que respeitados os princípios da administração pública e os seguintes requisitos” (GUIMARÃES, 2011):

- 1- Ampla divulgação, inclusive por meio “de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional;
- 2 - fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;

- 3 - fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;
- 4 - consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;
- 5 - estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;
- 6 - permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;
- 7 - prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;
- 8 - possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e
- 9 - fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco)". (Acórdão nº 656/1995-TCU. Processo n.º TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549).

Assim, para verificar se é o caso de utilizar o credenciamento, cumpre à Administração analisar, no caso concreto, se o objeto é de seu interesse, e sua contratação por inexigibilidade, satisfaz os requisitos do credenciamento definidos acima.

3.3 Adequação das especificidades das contratações da Operação Carro-Pipa ao Credenciamento

Conforme mencionado anteriormente, coube ao Parecer nº 019/2012/DECOR/CGU/AGU, de 4 de maio de 2012, de autoria do Advogado da União João Gustavo de Almeida Seixas referendar o entendimento advogado pelo CJU/PE, e pacificar o entendimento no âmbito das Consultorias Jurídicas da União/AGU, quanto a viabilidade e adequação do emprego do credenciamento às contratações dos carros-pipa:

“À conta do exposto, ponho-me a favor da contratação direta, por meio do sistema de credenciamento, dos serviços de coleta, transporte e distribuição de água potável a serem executados na órbita da “Operação Pipa”, levada a efeito pelas unidades do Exército Brasileiro situadas na Região Nordeste [...]”

Tal entendimento foi ratificado pelo TCU, por intermédio do Acórdão nº 1722/2013-TCU-Plenário, de 3 de julho de 2013 ao discorrer:

[...] 45. Em maio de 2012, a Advocacia-Geral da União (AGU), submetida à controvérsia jurídica suscitada pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco relacionada à contratação, por unidades do Exército Brasileiro, dos serviços de coleta, transporte e distribuição de água potável, através de carros-pipa, no âmbito da OCP, se manifestou pela possibilidade

jurídica da feitura das contratações de forma direta, por inexigibilidade de licitação (art. 25, caput, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), através do sistema de credenciamento (vide peça 17).

46. Segundo as autoras Perpetua Leal Ivo Valadão e Leyla Bianca Correia Lima da Costa, o credenciamento consiste, no “[...] procedimento administrativo, através do qual a Administração, constatando que, para o satisfatório atendimento de um certo interesse público, a contratação de apenas um interessado não é suficiente, pois o fim almejado somente será satisfatoriamente atendido pelo maior número possível de interessados, reconhece a hipótese de inexigibilidade de licitação e credencia todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento específico”.

47. Salienta-se que o TCU se manifestou positivamente acerca da sistemática de contratação via credenciamento, conforme exposto no TC 016.522/1995-2, por meio da Decisão Plenária 656/1995.

48. Contudo, até a data deste relatório não havia sido concebida a nova sistemática de contratação dos pipeiros, conforme atestada pela AGU. Dessa forma, esta equipe formulou recomendação para que o Exército siga determinados requisitos quando da formulação da nova sistemática de contratação (vide item 3.6) com o objetivo de que sejam seguidos os princípios administrativos, dentre outros, da moralidade, impessoalidade e isonomia. [...]

Bem como, ao recomendar, o TCU, na conclusão do citado Acórdão, que:

115. Proposta de encaminhamento: recomendar ao Comando do Exército que estabeleça critérios mínimos padronizados na OCP para cadastro e seleção de pipeiros, observando-se os princípios administrativos da moralidade, impessoalidade e isonomia.

A legitimidade do emprego do credenciamento nas contratações por inexigibilidade no âmbito da Operação Carro-Pipa, fica comprovada diante das especificidades de seu objeto (contratação de carros-pipa para captação e distribuição de água potável) preencher os quatro requisitos sistematizados pelo Professor Jorge Ulisses Jacoby:

1º Requisito - “possibilidade de contratação de todos que satisfaçam às condições exigidas”. Atendido pela proposta de aplicação do credenciamento na operação, conforme proposto pelo CMNE, pois o que se exige não é a certeza, mas a possibilidade de que todos os credenciados sejam contratados. Logo, ainda que parte dos carros-pipa credenciados não sejam contratados, o que a legislação que regula as contratações públicas exige é a disponibilização do maior número possível de pretendentes credenciados e aptos a serem contratados, plenamente atendido no caso da Operação Carro-Pipa, cuja demanda de contratação de carros-pipa atual é em torno de 6.667(seis mil e seiscentos e sessenta e sete), para 15.000 (quinze mil) carros-pipa credenciados;

2º Requisito – “impessoalidade na definição da demanda, por contratado”. Este

requisito é atendido com a definição do carro-pipa que atenderá determinada demanda, realizada por sorteio. Garantindo, além da impessoalidade, lisura e objetividade ao processo;

3º Requisito – “que o objeto satisfaça na forma definida no edital”. Os serviços de captação, transporte e distribuição de água potável por meio de carros-pipa, não são dotados, em geral, de complexidade, tornando-se dispensada a escolha do “melhor” serviço diante de qualidades pessoais dos credenciados ser indiferente para a satisfação do mesmo, bastando para a efetivação do credenciamento o cumprimento dos requisitos mínimos exigidos;

4º Requisito – “que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme”. Haverá necessidade de demonstrar nos autos, a existência de alinhamento de preços de mercado, dos valores constantes da tabela de preço em vigor, conforme Ordem de Serviço Nr 008 – Esc Op C Pipa/CMNE, de 17 de agosto de 2015 (regula a participação do Comando Militar do Nordeste no Programa Emergencial de Distribuição de Água Potável no semiárido brasileiro – Operação Carro-Pipa), ficando assim, atendido o pressuposto aqui tratado.

Além disso, ratificando a ausência de competição, distribuição equitativa de demandas entre os credenciados, propiciando a ampla participação, maior isonomia e impessoalidade, os sorteios são realizados de três em três meses, em que pese sobrecarregar a máquina administrativa militar envolvida na operação, conforme disposto na referida Ordem de Serviço.

Ainda, o edital do processo de inexigibilidade por credenciamento tem validade de 1 (um) ano, sendo que o contrato assinado com o credenciado sorteado tem o prazo limitado até 3 (três) meses, visto que, apenas em caráter excepcional é facultada a possibilidade de credenciamento pelo mesmo carro-pipa em 2 (dois) municípios diversos, desde que respeite a capacidade de trabalho, o limite de percepção de remuneração, até R\$ 15.000,00 (quinze) mil reais por mês, pela prestação do serviço e que tal procedimento seja fundamentado diante da inexistência de interessados para determinada rota.

Ademais, consagrando a legitimidade da adequação do emprego do credenciamento no âmbito da Operação Carro-Pipa, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no bojo do Processo nº 0803114-03.2014.4.05.8000-Acórdão-Apelação-MS, ratificou os entendimentos do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da

União, já mencionados, e reconheceu o credenciamento como o procedimento adequado à satisfação do interesse público no tocante às contratações da Operação Carro-Pipa, legitimando o procedimento de contratação utilizado pelo CMNE, quando o emprego do credenciamento foi objeto de ação judicial que pleiteava a realização de pregão eletrônico, sepultando desde então, quaisquer discussão ou questionamento atinente ao uso do credenciamento nas contratações dos carros-pipa, conforme ementa abaixo:

"EMENTA: ADMINISTRATIVO. PRESTADORES DE SERVIÇO DE COLETA, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL PARA OS MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO - "OPERAÇÃO CARRO-PIPA". FORMA DIRETA DE CONTRATAÇÃO DOS PIPEIROS, VIA CREDENCIAMENTO. DISPENSA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO-PREGÃO. LEGALIDADE. EFEITOS SUSPENSIVO APELAÇÃO. QUESTÃO DECIDIDA NO AGTR DE Nº 0804373-74.2014.4.05.0000.

1. Apelação interposta pela União, com pedido de concessão de efeito suspensivo, da sentença que julgou procedente a ação de Mandado de Segurança, para suspender a realização do Credenciamento nº 02/2014 (Edital de Credenciamento por Inexigibilidade nº 02/2014 - 59º BI Mtz) e determinar o início de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico em até 05 dias
2. A prestação de serviço de coleta, transporte e distribuição de água potável destina-se aos municípios atendidos no programa emergencial de distribuição de água potável no semiárido brasileiro - "operação pipa", na região sob coordenação do 59º Batalhão de Infantaria Motorizado.
3. A regra é a exigência de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, a teor do art. 37, XXI, da Constituição Federal, com a ressalva ali estabelecida.
4. Se, de um lado, a licitação estabelece um vínculo obrigacional oficial com particulares, com a efetivação do contrato administrativo, de outro lado, deve o Administrador público também pautar o interesse público com base na observância do princípio da proteção da confiança, que legitima o Estado de Direito, no quanto legitima o ato administrativo praticado com ponderação, intrinsecamente ligado ao conceito de segurança jurídica.
5. No caso, a segurança e a confiança consistem na administração pública realizada com a finalidade de manutenção das necessidades básicas da população, que espera do Poder Público a adoção de medidas que efetivem a expectativa da população.
6. A Administração demonstrou ter agido com prudência, levando a situação concreta à discussão, no seu âmbito, que culminou com o reconhecimento de que o Ato de Credenciamento dos pipeiros e a dispensa de licitação, com fundamento, inclusive, no disposto no caput do Art. 25 da Lei nº 8666/93, seria o procedimento mais adequado à situação de emergência de fornecimento de água potável.
7. O procedimento nos moldes em que vem sendo realizado, encontra respaldo em decisão do TCU (Acórdão 1722/2013 - TCU - Plenário, de 03 de julho de 2013), em notas (Nota nº 162/2013 CJU/PE CGU/AGU) e pareceres da Advocacia Geral da União (PARECER nº 19/2012-DECOR-CGU-AGU e nº 193/2014/GJCC/CJU-AL/CGU/AGU), além da experiência do 59º Batalhão de Infantaria Motorizado do Exército, em Maceió no Estado de Alagoas, que implantou um modelo de contratação de pipeiros pela modalidade de Pregão Eletrônico (Pregão nº 03/2011- UG160004), tendo sido constatada a absoluta inviabilidade neste modelo de contratação. Não se descarta, ainda, que a União comprovou a observância da amplitude do credenciamento e a efetiva

participação dos interessados, com plena observância do princípio da isonomia e dos demais princípios que regem a licitação.

8. A questão imediata da falta de água que deve ser combatida com efetividade, sendo que as possíveis irregularidades devem ser denunciadas e combatidas, não significando que deve obstar a contratação na forma em que vem sendo procedida pela administração, de modo plenamente justificável. Também a urgência é inequívoca.

9. No que se refere ao pedido de atribuição de efeito suspensivo à apelação, a questão já foi resolvida esta Corte no AGTR de nº 0804373-74.2014.4.05.0000, julgado pela Eg. Turma desça Corte em 16.12.2014, que recebeu a apelação em ambos os efeitos.

10. Apelação provida." (Processo: **0803114-03.2014.4.05.8000**
Assinado eletronicamente por:
EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITAO - Magistrado
Data e hora da assinatura: 29/01/2015 11:01:55
Identificador: 4050000.1770133)

Logo, o credenciamento se apresenta como instrumento apto a conciliar às necessidades das contratações de prestadores de serviço de captação e distribuição de água, no contexto da Operação Carro-Pipa, bem como suprir a lacuna de procedimento adequado para esses tipos de objetos de contratações.

4. CONCLUSÃO

A Operação Carro-Pipa consiste em espécie de operação de apoio a órgãos governamentais no cumprimento de atribuições subsidiárias, realizada pelo Comando do Exército, por intermédio do COTer, do CMNE e seus Grandes Comandos e Grandes Unidades subordinados, além das OME, de forma emergencial, voltado ao combate da seca e seus efeitos sob a população do semiárido nordestino e do norte de Minas Gerais, através da execução de serviço de captação, transporte e distribuição de água potável, mediante a contratação de carros-pipa.

Ao longo dos anos, com a persistência e agravamento da seca, a Operação Carro-Pipa sofreu incremento significativo, o que ensejou o aprimoramento e melhoria de seus processos, dentre os quais, o procedimento de contratação dos carros-pipas.

Com os números expressivos da Operação Carro-Pipa, fez-se necessário uniformizar de procedimentos relativos à contratação, ante a diversidade de procedimentos eleitos e a inconveniência dos mesmos por não serem capazes de satisfazer às necessidades da referida operação.

Nesse sentido, seguindo a orientação da CJU-PE, pacificada pelo o Parecer nº 019/2012/DECOR/CGU/AGU, de 4 de maio de 2012, no âmbito das CJU-AGU, entendimento esse ratificado pelo TCU (Acórdão nº 1722/2013-TCU-Plenário, de 3 de

julho de 2013), o CMNE adotou o processo de inexigibilidade por credenciamento, como procedimento para as contratações dos carros-pipa, adequado à satisfação das necessidades da Operação Carro-Pipa, de acordo com suas especificidades e suscetibilidades, decorrentes da prestação de serviço de captação, transporte e distribuição de água potável.

A legitimidade da opção do credenciamento ficou demonstrada por este preencher os requisitos necessários para a sua correta utilização, sistematizados pela doutrina e jurisprudência do TCU: 1) Satisfação por todos das condições exigidas: O que se exige não é a certeza, mas a possibilidade de que todos os credenciados sejam contratados. 2) Impessoalidade na definição da demanda por contratado: Se a definição do pipeiro que atenderá determinada demanda for realizada por sorteio, restará preenchido o segundo requisito. 3) Satisfação do objeto na forma definida no edital: Os serviços de coleta, transporte e distribuição de água potável por meio de carros-pipa, não são dotados, em geral, de complexidade. 4) Preço de mercado razoavelmente uniforme: Haverá necessidade de demonstrar nos autos, a existência de alinhamento de preços de mercado, dos valores constantes na referida tabela do COTEr, ficando assim, atendido o pressuposto aqui tratado.

A regularidade administrativa da adoção do procedimento de credenciamento, de modo sistemático e uniforme, pelo CMNE, quando da edição da Diretriz Nr 001 -Esc Op C Pipa/CMNE, 2015 e Ordem de Serviço Nr 008 – Esc Op C Pipa/CMNE, de 17 de agosto de 2015, foi consagrada como a mais adequada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no bojo do Processo nº 0803114-03.2014.4.05.8000-Acórdão-Apelação-MS, ao reconhecer que a “Administração demonstrou ter agido com prudência, levando a situação concreta à discussão, no seu âmbito, que culminou com o reconhecimento de que o Ato de Credenciamento dos pipeiros e a dispensa de licitação, com fundamento, inclusive, no disposto no caput do Art. 25 da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, seria o procedimento mais adequado à situação de emergência de fornecimento de água potável”.

Conclui-se assim que o Comando do Exército, por intermédio de todas suas organizações envolvidas, sobretudo CMNE, tem conduzido a Operação Carro-Pipa com lisura, de forma satisfatória, sempre almejando o constante aperfeiçoamento com o escopo de empregar todos os recursos financeiros destinados pelo Ministério da Integração Nacional, criteriosamente, visando a regular e adequada contratação dos

carros-pipas, necessários ao cumprimento da missão: a entrega de água potável, própria para consumo à população atingida pela seca.

REFERÊNCIAS

ÀVILA, Humberto. **Teoria dos princípios, da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário oficial da união. Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário oficial da união. Brasília, DF, 18 jul. 2002.

_____. **Lei nº 10.638, de 06 de janeiro de 2003**. Institui o Programa Permanente de Combate à Seca – PROSECA. Diário oficial da união. Brasília, DF, 7 jan. 2003.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário oficial da união. Brasília, DF, 01 jun. 2005.

_____. **Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, e dá outras providências. Diário oficial da união. Brasília, DF, de 5 ago. 2010 e retificado no de 6 ago. 2010.

_____. **Portaria Interministerial nº 1/MI/MD, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre a mútua cooperação técnica e financeira entre o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa, para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Carro-Pipa. Modificada pela Portaria Interministerial nº 2/MI/MD, de 27 de março de 2015. Diário oficial da união. Brasília, DF, 26 jul. 2012.

_____. **Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015 da SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Diário oficial da união. Brasília, DF, 12 fev. 2015.

_____. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 019/2012/DECOR/CGU/AGU, de 4 de maio de 2012**. Advogado da União João Gustavo de Almeida Seixas. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/11683892>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. _____. **Nota nº 57/2012 CJU-PE CGU/AGU, de 16 de abril de 2012**. Advogado da União Antônio Porfírio da Silva. Recife, PE. 2012. Não publicada.

_____. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Portaria nº 305, de 24 de maio de 1995**. Aprova as Instruções Gerais para a realização de licitações e contratos no Ministério do Exército (IG 12-02). Diário Oficial da União. Brasília, DF. 1995.

_____. _____. Comandante do Exército. **Portaria do Gabinete do Comandante do Exército nº 802, de 08 de novembro de 2006**. Aprova a Diretriz Estratégica de Apoio à Defesa Civil. Publicada no Boletim do Exército nº 45. Brasília, DF. 2006.

_____. _____. Comando de Operações Terrestres. **Diretriz de Planejamento de Ações Subsidiárias nº 01/COTER, de 24 de março de 2009**. Brasília, DF. 2009. Não publicada.

_____. _____. Estado-Maior do Exército. **Manual de Fundamentos Operações – EB20-MF-10.103**. 4. Ed. Brasília, DF. 2014

_____. _____. Comando Militar do Nordeste. **Diretriz nº 001 – Esc Op C Pipa/CMNE, de 15 de julho de 2015**. Estabelece as diretrizes do Comandante Militar do Nordeste para o planejamento e execução do Programa Emergencial de Distribuição de Água Potável no semiárido brasileiro – Operação Carro-Pipa. Recife, PE. 2015. Não publicada.

_____. _____. _____. **Ordem de Serviço Nr 008 – Esc Op C Pipa/CMNE, de 17 de agosto de 2015**. Regula a participação do Comando Militar do Nordeste no Programa Emergencial de Distribuição de Água Potável no semiárido brasileiro – Operação Carro-Pipa. Recife, PE. 2015. Não publicada.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 656/1995-TCU-Plenário**. Processo n.º TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. Publicado no Diário oficial da união. Brasília, DF, 28 dez. 1995. Página 22.549.

_____. _____. **Acórdão nº 1722/2013-TCU-Plenário**. Processo nº TC 043.346/2012-0, de 3 de julho de 2013. Relator Ministro Weder de Oliveira. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3837373533&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAOCOMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Acórdão no Embargos de Declaração na Apelação nº 0803114-03.2014.4.05.8000**. Relator Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira. Recife, PE, 24 fev. 2015. Disponível em http://www.trf5.jus.br/data/2015/02/PJE/08031140320144058000_20150227_40129_40500001872190.pdf. Acesso em: 17 jul. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CASTRO, A. L. C. **Manual de Desastres: desastres naturais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

DE ALCÂNTARA SILVA, V., MARCELINO PATRÍCIO, M., DE A. RIBEIRO, V., MAINAR DE MEDEIROS, R.. **O desastre seca no Nordeste Brasileiro**. POLÊMICA, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 12, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/6431/4857>>. Acesso em: 30 Ago. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2000.

_____. **A qualidade na Lei de Licitações: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=429>>. Acesso em: 16 set. 2008.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª. Edição. Dialética. 2009.

FREITAS, Marcos Airton de Sousa. **O fenômeno das secas no nordeste do Brasil: uma abordagem conceitual**. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/17656235/O-Fenomeno-das-Secas-no-Nordeste-do-Brasil>. Acesso em: 04 set. 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. São Paulo: Saraiva, 2004.

KOBIYAMA, M.; CHECCHIA, T.; SILVA, R.V.; SCHRÖDER, P.H.; GRANDO, Â.; REGINATTO, G.M.P. **Papel da comunidade e da universidade no gerenciamento de desastres naturais**. In: Simpósio Brasileiro de Desastres Naturais, 1., 2004 Florianópolis. Anais. Florianópolis: GEDN/UFSC, 2004. p. 834-846 (CDROM).

LI, K., A. MAKARAU. **Drought and Desertification, Reports to the Eleventh Session of the Commission for Climatology**. WCASP-28, WMO, 1994.

MARTINS, Patricia Cristina Lessa Franco. **O instituto do credenciamento como forma de contratação pela Administração Pública**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 07 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46068&seo=1>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORELO, Ludimila Carvalho Bitar. **Inexigibilidade de licitação e seu rol taxativo no art. 25 da Lei nº 8.666/93**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.42458&seo=1>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RIBEIRO, Juliana Almeida. **Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18683>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

RODRIGUES, Natálicio de Melo. **Todas as 128 secas registradas no espaço geográfico do Semiárido do Nordeste do Brasil**. 15 de março de 2016. Disponível em: <http://natalgeo.blogspot.com.br/2016/02/todas-as-128-secas-registradas-no.html>. Acesso em: 04 set. 2016.

SUZART FILHO, E. J. **A verificação do princípio da eficiência no âmbito das licitações e o processo licitatório na Escola de Administração do Exército e Colégio Militar de Salvador**. 2008. Não publicada

TANAKA, Sônia Y. K. **Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações**. BLC- Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: Editora NDJ, maio 2003.