



Prefeitura do Município de Maringá - Estado do Paraná  
**Controladoria-Geral do Município – CGM**

Ofício nº 620/2018 – CGM

Maringá, 19 de novembro de 2018.

Referência: Ofício nº 271/2018 – OSM/OP.

Senhora Presidente,

Em atenção ao Ofício em epígrafe, encaminha-se a resposta da Secretaria da Educação - SEDUC, referente à impugnação de inexibibilidade nº 248/2018.

Sem mais,

Atenciosamente,

**Antonio Luiz Lage**  
Controlador-Geral do Município

À Senhora  
**Giuliana Maria Delfino Pinheiro Lenza**  
Presidente SER/OSM  
Maringá - Paraná



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

Parecer n. 583/2018

Para: Controladoria-Geral do Município

Processo nº 79940/2018

Assunto: **Impugnação ao Edital de Chamamento de Inexigibilidade de nº 248/18**

**RELATÓRIO:**

O Observatório Social de Maringá apresentou impugnação do edital de chamamento de inexigibilidade de nº 248/18, através do Processo 79940/2018.

Insta destacar que o presente documento foi construído a partir de um trabalho conjunto entre as Secretarias de Fazenda, Educação e Procuradoria-Geral do Município de Maringá.

É o Relatório. Passa-se à análise detida de cada um dos pontos levantados pelo OSM:

**I - DECISÃO JUDICIAL:**

Afirma o Impugnante que a decisão judicial está suspensa pelo Tribunal de Justiça, de modo que não há razão para efetuar seu cumprimento.

Ocorre que, em que pese a anulação da decisão interlocutória de 1º grau pelo Tribunal de Justiça do Paraná, a decisão proferida é referente tão somente à concessão da tutela provisória de urgência.

Isto posto, nada impede que com base em cognição exauriente o juízo de primeiro grau obrigue o Município, em um curto espaço de tempo, a esgotar a lista de espera das creches.

Isso significa que a qualquer tempo pode haver sentença meritória contrária à



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

decisão do Agravo de Instrumento, justo porque a matéria posta à apreciação do Tribunal foi tão somente acerca da decisão sumária.

Outrossim, caberá ao juízo singular, após cognição exauriente, sentenciar o feito.

Como bem consignado pelo Requerente:

*"(...) anulando a decisão proferida pelo juízo de primeiro grau, por entender que o feito demandava melhor instrução e análise probatória e que a tutela de urgência pretendida pelo Ministério Público se confundia com o próprio mérito da ação (...)"*

Ou seja, basta a sentença meritória sem efeito recursal típico de apelação para que o Poder Judiciário volte a obrigar o Município ao cumprimento das vagas em creche.

Somente após o trânsito em julgado da decisão ela passa a ser dotada de imutabilidade.

Eis o recorte da coisa julgada pelo Código de Processo Civil:

*"Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso."*

Logo, o fato da medida estar suspensa indefinidamente no tempo, não impede que o Município seja condenado a esgotar as vagas em creches.

Daí porque deve se proceder às medidas necessárias a solução do problema.

A futura imposição de obrigação de fazer possivelmente trará mais ônus ao Erário, tanto em âmbito econômico quanto social.

## II) META DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A Constituição Federal, como lei maior, não pode ser desconsiderada, tendo em vista a previsão legal contida no art. 208, inciso IV, que assim dispõe:

*Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia*

2



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

de:

*IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;*

Desse modo o Plano Nacional de Educação estabelece como meta para os municípios o atendimento a no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade. Ressalta-se, que é uma meta que estabelece um limite mínimo, e não impede que o município garanta a oferta e atendimento além desse percentual conforme prevê a Constituição Federal. Trata-se, enfim, de uma decisão política do gestor.

Ademais, existe uma decisão judicial em que determina que o município de Maringá cumpra o atendimento de todas as crianças de 0 a 3 anos no prazo de um ano, que embora esteja suspensa por liminar pode ser revista e tornar-se efetiva a qualquer momento.

Embora o município mantenha um cronograma de reformas e ampliações, convém destacar que até mesmo para manter o atendimento da meta, levando em consideração o número anual de nascimentos de crianças no município de Maringá que é de, aproximadamente, 5.000 crianças, faz-se necessária a continuação do Processo n.º 2.099/2018 para atender a crescente demanda.

### III) LIMITE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Antes de qualquer coisa, vale repetir aquilo que foi amplamente dito pelos componentes da Administração Municipal no momento da apresentação do Observatório Social, isto é, a Prefeitura de Maringá está em processo de contratação de mais de 300 profissionais para viabilizar a utilização das 80 salas de aula que atualmente se encontram prontas para uso, propiciando a matrícula de aproximadamente 2000 crianças a partir de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

fevereiro de 2019 na rede municipal de ensino.

Ocorre que a fila de espera para uma vagas nos centros municipais de educação infantil é de aproximadamente 5 mil crianças. Ou seja, a contratação dos professores insinuada pelo impugnante como a melhor opção será realizada, mas não resolve o problema posto.

Pois bem. O impugnante procura contestar o projeto desenvolvido pela Prefeitura de Maringá sob o argumento de que a contratação de professores seria mais vantajosa para atendimento do interesse público. Para tanto, apresenta uma operação matemática que demonstraria que a contratação de professores levaria a uma economia de aproximadamente R\$ 17 milhões.

Ocorre que a conta apresentada pelo Impugnante está longe de refletir a realidade do problema que a administração pública procura resolver.

Primeiramente, tem-se que a matemática apresentada pelo Observatório desconsidera o artigo 13.1 do edital de credenciamento, onde consta que o Município de Maringá pagará o valor de R\$ 1.000,00 criança/mês apenas entre os meses de fevereiro e dezembro.

Ainda, a operação financeira que compõe a impugnação compara o custo total do projeto que almeja a aquisição de vagas – que inclui, além dos professores, uniforme, alimentação, material escolar, material de limpeza, cama e banho, entre tantos outros custos que o atendimento às crianças exige –, com o valor gasto apenas com os educadores e auxiliares. Ou seja, trata-se de comparação absolutamente inadequada.

Por fim, não há como se tirar dessa conta o gasto com a construção e manutenção dos edifícios para a educação. A Impugnação exclui da conta esses gastos que são absolutamente relevantes sob o pretexto de que existem 86 salas vazias prontas para uso (como visto anteriormente, são 80 salas). No entanto, como já destacado, tais salas serão



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

preenchidas de imediato e a população maringaense continuará a carecer de creches para crianças de 0 a 3 anos. Esse é o problema que a Prefeitura de Maringá procura resolver com o projeto ora em debate.

Não obstante, ainda é preciso que o Impugnante se atente a diversos fatores os quais a Administração Pública deve considerar quando propõe uma política dessa natureza:

- Os gastos com pessoal são progressivos, em razão de promoções e progressões próprias da carreira, assim como da simples reposição salarial anual constitucionalmente prevista. Por sinal, mesmo que a reposição salarial não seja interpretada como um aumento real do salário, o gestor deve ter a consciência de que o aumento da arrecadação nem sempre é condizente com a inflação, razão pela qual a simples reposição salarial pode ter um impacto significativo nos índices de gasto com pessoal;
- A Prefeitura de Maringá continua com seu planejamento para construção de unidades de Centros Municipais de Educação Infantil. Inclusive, neste momento estão **em andamento** obras para construção de centros infantis, assim como licitações para elaboração de projetos e licitações seja para a execução de novas obras. No entanto, como toda obra pública, o tempo para sua realização é considerável, de forma que aguardar a sua conclusão não atenderá a necessidade das crianças maringaenses.
- A Prefeitura de Maringá está fazendo um planejamento de médio e longo prazo para as atividades da Administração Municipal em razão da inversão da pirâmide demográfica apontada pelos últimos dados disponibilizados pelo IBGE em Maringá. Esse planejamento deve ser feito considerando múltiplos fatores, demandando um trabalho sério e, por consequência, demorado. Enquanto este planejamento não estiver finalizado, a aquisição de



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

vagas pode evitar gastos inadequados com o dinheiro público.

Diante de tudo o que foi explicado, conclui-se que a conta apresentada pelo Observatório Social de Maringá como forma de contestar a viabilidade do projeto desenvolvido pela Prefeitura de Maringá não pode ser tomada como fundamento para tomada de decisão como propõe o Impugnante, uma vez que existe distorção de valores e do objeto de comparação, assim como por ignorar a realidade a qual o administrador municipal está inserido.

**IV) DA SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DA AQUISIÇÃO DE VAGAS EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO COM FINS LUCRATIVOS:**

Observar-se-á o teor do edital:

Art. 2º. Não havendo disponibilidade de atendimento imediato na rede pública municipal de ensino infantil, o Poder Executivo Municipal fica autorizado a firmar contratos e convênios com entidades privadas para aquisição temporária de vagas, para crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, em instituições e escolas particulares de ensino de educação infantil, a fim de ampliar provisoriamente a capacidade de oferta imediata de vagas públicas.

§1º. Serão adquiridas, primeiramente, a totalidade de vagas disponíveis nas escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas circunscritas no Município de Maringá, nos termos do art. 213 da Constituição Federal;

§2º. Esgotadas as vagas disponíveis no Município em escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, poderão ser adquiridas, em número a ser previamente estipulado pela Secretaria Municipal de Educação – SEDUC, vagas nas demais escolas privadas de ensino infantil do Município de Maringá.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

A Constituição, por sua vez, determina:

"Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

(...)"

O artigo menciona que os recursos públicos serão destinados a escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais. No entanto, no parágrafo 1º, a Carta Republicana aduz que recursos poderão ser destinados a bolsas de estudos, quando houver falta de vagas e cursos na rede pública.

É verdade que o texto faz referência expressa apenas ao ensino médio e fundamental. Ocorre que a interpretação da ausência do ensino infantil como uma proibição ao projeto em questão é demasiadamente reducionista.

Ora, o artigo 208 da Constituição Federal em seu inciso I, aduz que o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatório e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Seria correto inferir a partir disso que o fornecimento





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

pela rede pública de ensino infantil para crianças de 0 a 3 anos seria inconstitucional? Por óbvio que não. A leitura da Constituição Federal deve ser feita em sua unidade, a partir de seus princípios, de acordo com a hermenêutica constitucional hodierna.

Neste tocante, a Carta Maior admite a destinação diversa dos recursos, desde que invista prioritariamente na expansão de sua rede.

Ademais, dispõe o art. 205:

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”

E, no artigo 208:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

(...)”

Nesta toada, a leitura dos artigos não pode se dar isoladamente.

A incorporação de direitos fundamentais de 2ª geração ou dimensão na Lei Maior traz o dever do Estado de busca pela satisfação desses direitos.

Ainda que encontre diversos embaraços em razão da escassez de recursos, o Poder Público não só pode, mas deve efetivá-los, na medida do possível.

Se a educação é dever do Estado, direito de todos e direito público subjetivo, é correto afirmar que a destinação de recursos a bolsas de estudos, ainda que em caráter não



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

preferencial, é medida de satisfação (ainda que não integral) do direito constitucional à educação.

Noutro giro, buscar o Estado soluções salutares a implementação dos direitos sociais não é tornar tábula rasa a Constituição, mas, sim, tentativa de efetivá-los.

Imperativo afirmar, ainda, que a Lei que trata da aquisição de vagas encampou às instituições sem fins lucrativos e deu a devida preferência na contratação, de acordo com os preceitos constitucionais elencados.

#### V) DA AQUISIÇÃO PRELIMINAR DA TOTALIDADE DE VAGAS JUNTO A INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

O Requerente entende pela impossibilidade de aquisição de vagas em instituições que possuam fins lucrativos, questão já esclarecida noutro tópico.

No procedimento licitatório, a Municipalidade optou por utilizar o credenciamento.

Nos dizeres de Rafael Oliveira, *“credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação que tem por fundamento o caput do art. 25 da Lei 8.666/93. O sistema de credenciamento permite a seleção de potenciais interessados para posterior contratação, quando houver interesse na prestação do serviço pelo maior número possível de pessoas. A partir de condições previamente estipuladas por regulamento do Poder Público para o exercício de determinada atividade, todos os interessados que preencherem as respectivas condições serão credenciados e poderão prestar os serviços. Não há, portanto, competição entre os interessados para a escolha de um único vencedor, mas, sim, a disponibilização universal do serviço para todos os interessados que preencherem as exigências previamente estabelecidas pelo Poder Público...”*



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

Deste modo, o credenciamento não seleciona um único participante do processo licitatório, mas toda gama de interessados em prestar o serviço.

Isso significa que as escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias não estão excluídas da prestação do serviço.

Conforme corroborado pelo doutrinador, todos aqueles que preencherem os requisitos editalícios estarão aptos a prestar o serviço.

É imperioso afirmar que o credenciamento se dá para FUTURA contratação.

Partindo dessa premissa, a preferência dada a instituições sem fins lucrativos, conforme o §1º do art. 2º da Lei 10.722/2018, sequer deixou de ser cumprida, pois o credenciamento não se trata de contratação, mas da escolha de potenciais interessados para futura contratação.

Assim sendo, somente quando da contratação, é que o Poder Público deverá atender à preferência, nos moldes legais.

## VI) DAS ATIVIDADES EXTRACURRICULARES

Diante do exposto pelo Observatório Social de Maringá e buscando evitar divergências de interpretação, sugere-se a alteração do item 1.3.21. do presente edital, por meio de nota de esclarecimento.

ONDE SE LÊ:



10



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

1.3.21. É vedado à instituição credenciada firmar contrato de prestação de serviços com os responsáveis pela criança beneficiada dentro do período contratado pelo Município de Maringá e durante o atendimento desta.

LEIA-SE:

1.3.21. É vedado à instituição credenciada firmar contrato de prestação de serviços com os responsáveis pela criança beneficiada dentro do horário estabelecido no item 1.3.5.2., que corresponde ao horário de atendimento escolar (07:00 horas às 18:00 horas).

#### VII) DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DAS CREDENCIADAS

Diante do exposto pelo Observatório Social de Maringá e buscando complementar as informações apresentadas, sugere-se a alteração do item 1.3.23. do presente edital, por meio de nota de esclarecimento.

ONDE SE LÊ:

1.3.23. Havendo mais de uma instituição credenciada na região, será dada preferência por aquela que for mais próxima da residência do aluno, seguindo a sequência da lista de espera.

LEIA-SE:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

1.3.23. Havendo mais de uma instituição credenciada na região, será dada preferência por aquela que for mais próxima da residência do aluno, seguindo a sequência da lista de espera. Em caso de empate de proximidade da residência da criança, será utilizado como critério técnico a instituição que possuir maior tempo de atuação no Município de Maringá.

### VIII) DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

Conforme bem colocou o Observatório Social de Maringá, as despesas decorrentes deste credenciamento ocorrerão por conta das Fontes de Recurso 1.103 (5% sobre Transferência Constitucionais FUNDEB – Exercício Corrente) e 1.104 (Demais Impostos Vinculados à Educação Básica – Exercício Corrente).

09.020.12.365.0016.6.033.33.90.39.00.00 - Fonte de Recurso: 1.103

09.020.12.365.0016.6.033.33.90.39.00.00 - Fonte de Recurso: 1.104

Acontece que o Observatório Social de Maringá cometeu um equívoco ao considerar a Fonte de Recurso 01.103 como recursos que compõe o FUNDEB, quando na verdade ela corresponde a uma outra fonte de recurso própria da educação cuja composição é formada por 5% das mesmas transferências que compõem o FUNDEB.

Destaca-se que as fontes de recurso do FUNDEB são as seguintes:

Fonte de Recurso: 1.101 - FUNDEB 60% c/c 54.798-0 e 55.989-X

Fonte de Recurso: 1.102 - FUNDEB 40% c/c 55.988-1



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL

---

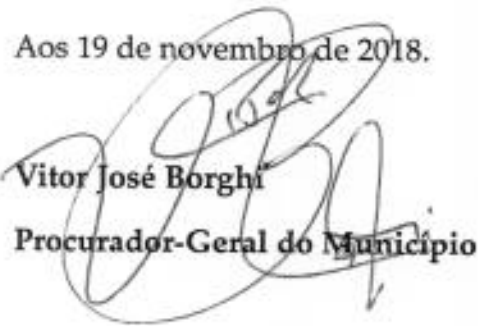
Assim sendo, não há de se falar em IMPUGNAÇÃO no que se refere à fonte de recurso apresentada no Edital, uma vez que NÃO SERÃO utilizados recursos do FUNDEB para este tipo de contratação.

**IX) CONCLUSÃO**

Desta forma, ante a análise exaustiva da Impugnação apresentada pelo Observatório Social de Maringá, sugere-se que ela seja acatada parcialmente pela Prefeitura Municipal de Maringá, nos termos do itens VI e VII supra.

Nada mais a ser observado. É o parecer.

Aos 19 de novembro de 2018.

  
Vitor José Borghi

Procurador-Geral do Município