



ACÓRDÃO N.º 61.532

(Processo nº 50807-2/2017)

Assunto: Representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, em face de supostas irregularidades na contratação de agentes educadores pela Fundação PROPAZ.

Relatora: Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

EMENTA:

REPRESENTAÇÃO. FUNDAÇÃO PROPAZ. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS ARTE EDUCADORES. PROGRAMA “PROPAZ NOS BAIROS”. CREDENCIAMENTO. LEGALIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. CONTRATAÇÃO DO MAIOR NÚMERO POSSÍVEL DE INTERESSADOS. LEGITIMIDADE. ATIVIDADES-FIM. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.

1. O credenciamento tem sido considerado legal pela jurisprudência pátria quando realizado dentro de um contexto fático específico que justifique a sua adoção, como é o caso da Representada, que ao utilizá-lo, o faz obedecendo a critérios objetivos e impessoais.

2. Quanto ao juízo de que todos os credenciados devem necessariamente ser contratados, entendo que para restar configurada a inviabilidade de competição, é suficiente que a Administração Pública, quando se utilizar do credenciamento, garanta a igualdade de condições para os interessados que estejam aptos a contratar.

3. Considero legítimo o credenciamento quando a demanda é atendida com a contratação do maior número possível de interessados, não sendo razoável a imposição de que em cada situação específica sejam chamados todos habilitados.

4. Com relação às atividades finalísticas da Fundação, destaco que estas não se confundem com as realizadas pelos profissionais arte educadores no programa “PROPAZ nos bairros”, cuja característica essencial é a demanda sazonal e transitória.

5. Improcedencia a presente Representação.

Relatório da Exma. Sra. Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES:
Processo n.º 50807-2/2017.

Versam os autos sobre a REPRESENTAÇÃO com pedido de medida cautelar formalizada pelo Ministério Público de Contas (fls. 01-11v. – vol. I) em face da Fundação PROPAZ, referente a supostas irregularidades na contratação, mediante inexigibilidade de licitação, de profissionais arte educadores para a execução do programa “PROPAZ nos Bairros”.

Resumidamente, o órgão ministerial argumentou que as ações do programa supracitado englobam as atividades-fim da entidade, entendendo que a contratação deve ser realizada através de seleção pública, e posteriormente, quando viável legalmente, via concurso público.



O Representante alegou que o credenciamento, enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação, demanda a efetiva contratação de todos os interessados em contratar com a Administração Pública, sem que haja relação de exclusão, o que não tem sido observado pela Representada.

Os requerimentos do *Parquet* de Contas foram formulados nos seguintes termos (fls. 11):

“III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

[...].

- a) O recebimento e o processamento da presente Representação, dando-lhe trâmite de urgência, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;
- b) O deferimento de medida cautelar inaudita altera pars para que expeça determinação à Fundação PROPAZ para que promova Seleção Pública na escolha dos profissionais arte educadores atuantes no Projeto Propaz nos Bairros, deixando-se de valer do credenciamento, posto que inapropriado;
- c) A realização de inspeção, nos termos do art. 83 do Regimento Interno da Corte, para se apurar os fatos aqui narrados, com especial enfoque nas atividades promovidas pelos profissionais contratados, relacionando-as com a atividade fim da autarquia, bem como analisando a presença dos requisitos autorizadores da contratação;
- d) O assinalamento de prazo à Fundação PROPAZ para que proceda aos levantamentos necessários a fim de subsidiar a elaboração de projeto de lei, que crie os cargos necessários à execução das atividades finalísticas da entidade, encaminhando-o ao Governador do Estado para que, no cumprimento do art. 105, II, a, da Constituição Estadual apresente à assembleia Legislativa para deliberação;
- e) Após a criação dos cargos necessários, a imposição de prazo para promoção do devido concurso público;
- f) O monitoramento de todas as determinações cá encetadas;
- g) Ao fim, a procedência definitiva da presente Representação confirmando os termos das medidas cautelares aqui requeridas.”

Após a admissão da Representação (fls. 196-198 – vol. XVIII), os autos foram dirigidos a esta Relatora, que determinei (fls. 200-203) a notificação da Fundação PROPAZ e da Procuradoria Geral do Estado para se manifestarem.

Em síntese, a PGE (fls. 224-241) informou que o programa PROPAZ nos bairros possui elevado impacto social, por ser realizado nas áreas mais carentes do Estado do Pará, destacando a ocorrência de *periculum in mora* reverso no caso de eventual concessão de liminar, haja vista que ocorreria a interrupção de projetos essenciais que estão em execução e daqueles que estão em fase de concepção, com graves prejuízos à comunidade e inviabilidade de reiniciá-los posteriormente sem danos à população atendida.

Ademais, defendeu a legalidade da forma de contratação que vem sendo adotada pelo PROPAZ, em atendimento aos princípios da publicidade e da isonomia, com regras claras, acessíveis e critérios objetivos, inclusive com a utilização de sorteio para a definição



dos selecionados quando o número de candidatos aptos ultrapassa a quantidade de vagas para determinado projeto, prevalecendo sempre a impessoalidade.

Em seguida, a PGE esclareceu que não há obrigatoriedade na contratação de servidores efetivos para seus projetos sazonais e específicos – a exemplo dos arte-educadores que ministram cursos de curta duração, tais como dança, capoeira e slackline - pois não fazem parte da atividade fim do PROPAZ e a eventual contratação nesse sentido incorreria em prejuízo ao erário, uma vez que tais profissionais ficariam boa parte do tempo ociosos, sem qualquer função. Destacou ainda que não se trata de terceirização, uma vez que não há contratação de empresa interposta entre o Estado e o profissional arte-educador.

Ademais, aduziu que a contratação via sistema de credenciamento é legal, reconhecida pela doutrina e jurisprudência, obedece a critérios objetivos e impessoais, com respeito à economicidade, sendo compatível com os projetos desenvolvidos pela Fundação e a melhor solução para a continuidade das atividades do PROPAZ.

Prosseguiu frisando que a atividade fim da Fundação PROPAZ está definida no art. 1º da Lei Estadual n.º 8.097/2015 e o respectivo quadro de servidores efetivos está discriminado no seu anexo I, não estando inclusos os projetos específicos e nem os profissionais arte educadores.

Por fim, a PGE pugnou pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, em benefício da população carente afetada, e, no mérito, pela improcedência da representação, diante da legalidade dos procedimentos adotados pela Representada.

A Fundação PROPAZ (fls. 264-270) também se manifestou, alegando preliminarmente a perda de objeto do pedido de medida cautelar, uma vez que os últimos contratos feitos por credenciamento se encerraram em abril de 2017, sendo que desde então não foram mais realizados, justamente devido a propositura da presente Representação.

Seguiu a defesa, abordando o histórico da Fundação PROPAZ, seu caráter essencialmente social, reconhecido pela Organização das Nações Unidas como uma das experiências mais positivas em prevenção à criminalidade no mundo, bem como esclarecendo que já foram atendidos mais de dois milhões de pessoas pela Fundação.

Reiterou, ainda, a sazonalidade das demandas atendidas pelos projetos, além da regularidade formal e legal das contratações por credenciamento, citando doutrina sobre o tema.

Retornado os autos para decidir sobre a medida cautelar, esta Relatora negou o pedido em questão, considerando a ausência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem como a presença do *periculum in mora reverso*, tendo sido acompanhada à unanimidade pelo Plenário desta Corte de Contas (Resolução n.º 18.948 – fls. 299-304).

Realizada a inspeção ordinária (fls. 02-76, vol. XIX), a 7ª Controladoria (fls. 76-89) opinou pela improcedência das alegações do Representante, por entender que o modelo híbrido adotado pela Fundação é adequado, pois prevê um quadro de servidores efetivos para as atividades planejáveis e cotidianas, típicas da entidade, ao mesmo tempo que sustenta um quadro reserva de pessoas contratáveis, suprimindo a demanda das atividades sazonais.

A unidade técnica concluiu ainda que o credenciamento é uma solução que condiz com os princípios da eficácia e eficiência administrativa, não refletindo ofensa ao art. 37, inc. II, da CF, pois constatou que a exigência de que arte educadores façam parte



do quadro de servidores efetivos da Representada seria uma forma exagerada de interpretar o dispositivo constitucional, contrariando os próprios postulados expressos nele.

O Ministério Público de Contas (fls. 94-101v), por sua vez, considerou a Representação parcialmente procedente, por inferir que os pedidos elaborados nas alíneas “d” e “e”¹ demandam planejamento estratégico, orçamentário e financeiro por parte da Fundação e do Governo do Estado do Pará para que possam ser efetivamente viabilizados, propondo as seguintes recomendações:

- “3.1.1 – nas futuras contratações, caso a Fundação se utilize do credenciamento para contratação de professores, instrutores e/ou monitores (art. 25, caput da Lei nº. 8.666/1993), que proceda à distribuição dos serviços entre os credenciados de forma objetiva, impessoal, e na medida do possível, equânime, conforme jurisprudência do TCU; e
3.1.2 – em havendo mais de um credenciado para determinada atividade, deve-se garantir o rodízio nas contratações, de modo que, em dado momento, todos sejam efetivamente contemplados.”

Notificados a Fundação PROPAZ e a PGE para se manifestarem antes do julgamento do mérito, apenas a última reforçou os argumentos já expostos (fls. 115–132). Por fim, a unidade técnica (fls. 133-135) e o órgão ministerial (fls. 138) reiteraram seus posicionamentos anteriores.

É o relatório.

VOTO:

Compulsando os autos, observa-se que não há ilegalidade na adoção do credenciamento pela Fundação PROPAZ quando da contratação de profissionais arte educadores para a realização do projeto PROPAZ NOS BAIROS, cuja característica essencial é a sazonalidade, haja vista que a figura jurídica do credenciamento tem sido reconhecida pela doutrina e jurisprudência como adequada nos casos em que se afigura a medida mais vantajosa para a Administração Pública.

Para tanto, vejamos a ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a utilização do credenciamento:

“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 o mesmo tipo de serviço à Administração Pública.” (Acórdão 1545/2017-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ).

Destaque para os seguintes trechos do Acórdão 1545/2017:

“Conforme consignado no Relatório precedente, esta Representação, com pedido de suspensão cautelar do certame, inaudita altera pars, foi

¹ d) O assinalamento de prazo à Fundação PROPAZ para que proceda aos levantamentos necessários a fim de subsidiar a elaboração de projeto de lei, que crie os cargos necessários à execução das atividades finalísticas da entidade, encaminhando-o ao Governador do Estado para que, no cumprimento do art. 105, II, a, da Constituição Estadual apresente à assembleia Legislativa para deliberação; e) Após a criação dos cargos necessários, a imposição de prazo para promoção do devido concurso público;



formulada pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF) quanto a possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CCC/MPDG), cuja vigência de sessenta meses, tem por objetivo permitir a compra de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem o intermédio de agência de viagens e turismo.

[...]

65. Não consigo enxergar onde, ou em que medida, o Credenciamento 1/2014 teria afetado o direito de licitar. O que vejo é que tal direito se refere à opção da Administração Pública e que o próprio Tribunal já afirmou a regularidade da utilização do credenciamento como alternativa viável em casos cujas particularidades do objeto contratado indiquem a inviabilidade de competição (incompatibilidade com o procedimento licitatório) ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública. Vejamos trecho do elucidativo Voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 2.731/2009 – Plenário:

63. Quanto à segunda alternativa, observo que esta Corte tem considerado legal a utilização do credenciamento quando, em vista das particularidades do objeto contratado, torna-se conveniente e viável para a Administração a contratação de um número ilimitado de interessados (Acórdãos nº 642/2004 e 1.751/2004, ambos do Plenário).

(...)

68. Com razão, embora o credenciamento não seja compatível com o procedimento licitatório, trata-se, na opinião dos juristas, de caso de inexigibilidade de licitação pela inviabilidade ou pela desnecessidade de competição, dado que, em tese, todos os interessados na prestação do serviço ficam disponíveis para a contratação. Assim, são exigidos os elementos prescritos no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, entre eles a justificativa do preço fixado pela administração contratante.

66. Logo, uma vez que se afasta a premissa sugerida pela Serur, necessariamente há de se afastar suas conclusões, de modo que é possível afirmar que o Credenciamento 1/2014 não ofende o princípio da legalidade e, em sua abrangência, não impede o exercício dos direitos constitucionais da isonomia, da impessoalidade e da igualdade.”

Neste mesmo sentido:

“O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal.” (Acórdão 352/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER).



Ênfase para os seguintes trechos do Acórdão 352/2016:

“Cuidam os autos de relatório de consolidação de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujo objetivo foi avaliar a regularidade dos ajustes firmados pelos governos municipais com entidades privadas para contratação de profissionais de saúde com recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo precípua desta consolidação foi realizar um tratamento sistemático dos achados de auditoria e buscar soluções para os problemas identificados de forma geral.

[...]

67. Já foi abordada a celebração de ajustes com organizações sociais e com Oscips, restando analisar as constatações referentes ao uso do credenciamento e a celebração de contratos administrativos amparados na Lei 8.666/1993.

[...]

78. Em linha com o relatório de auditoria, creio que não existam maiores controvérsias quanto à possibilidade do uso do credenciamento, considerado uma forma de contratação válida pela jurisprudência desta Corte de Contas, nas situações em que se observa a inviabilidade de competição pela contratação de todos ou a maior oferta de profissionais/serviços do que a demanda do órgão contratante, desde que observadas regras objetivas e imparciais de contratação de interessados, assim como dos demais princípios inerentes à Administração Pública.”

Da mesma forma:

O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar. (Acórdão 1150/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ).

O credenciamento tem sido considerado legal pela jurisprudência pátria quando realizado dentro de um contexto fático específico que justifique a sua adoção, como é o caso da Representada, que ao utilizá-lo, o faz obedecendo a critérios objetivos e impessoais, conforme as conclusões da unidade técnica, após a realização de inspeção ordinária (fls. 82-85, vol. XIX), além das informações e documentos trazidos pela Fundação (fls. 264-288, vol. XVIII) e pela PGE (fls. 224-263, vol. XVIII).

O Ministério Público de Contas (fls. 100, vol. XIX) inclusive reconhece que “tanto o arcabouço jurídico existente quanto a necessidade fática apresentada” indicam que as contratações sob análise poderiam ser por meio de inexigibilidade de licitação, na modalidade credenciamento, desde que com fundamento no caput do art. 25 da Lei nº. 8.666/93.

Quanto ao juízo de que todos os credenciados devem necessariamente ser contratados, entendo que para restar configurada a inviabilidade de competição, é suficiente que a Administração Pública, quando se utilizar do credenciamento, garanta a



igualdade de condições para os interessados que estejam aptos a contratar, o que foi verificado tanto na exigência objetiva dos requisitos mínimos de formação e experiência para a admissão, quanto na utilização impessoal do sorteio para definir os selecionados.

Portanto, considero legítimo o credenciamento quando a demanda é atendida com a contratação do maior número possível de interessados, como ocorrido no credenciamento nº. 01/2017 (fls. 84), não sendo razoável a imposição de que em cada situação específica sejam chamados todos habilitados.

Com relação às atividades finalísticas da Fundação, destaco que estas estão definidas no art. 1º, da Lei Estadual n.º 8.097/2015 e são desenvolvidas pelo quadro de servidores efetivos previsto em seu anexo I, não se confundindo com a atuação dos profissionais arte educadores no programa “PROPAZ NOS BAIRROS”, cuja característica essencial é a demanda sazonal e transitória, bem como sua elaboração é semestral e conforme o interesse despertado no público-alvo (fls. 86).

Por fim, no tocante aos requerimentos de determinação de prazo contidos na inicial (alíneas “d” e “e”, fl. 11, vol. I)², o próprio Ministério Público de Contas (fls. 101, vol. XIX) os considerou injustificados, justamente em decorrência da sazonalidade dos serviços em questão³.

Diante do exposto, julgo improcedente a presente Representação.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº. 81, de 26 de abril de 2012, conhecer da Representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, para, no mérito, julgá-la improcedente.

Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em Sessão Ordinária Virtual de 05 de maio de 2021.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
Presidente Relatora

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
ODILON INÁCIO TEIXEIRA
FERNADNO DE CASTRO RIBEIRO

Procurador do Ministério Público de Contas: Felipe Rosa Cruz

LP/0101607

² d) O assinalamento de prazo à Fundação PROPAZ para que proceda aos levantamentos necessários a fim de subsidiar a elaboração de projeto de lei, que crie os cargos necessários à execução das atividades finalísticas da entidade, encaminhando-o ao Governador do Estado para que, no cumprimento do art. 105, II, a, da Constituição Estadual apresente à assembleia Legislativa para deliberação; e) Após a criação dos cargos necessários, a imposição de prazo para promoção do devido concurso público;

³ O Ministério Público de Contas (fls. 94-101v), por sua vez, considerou a Representação parcialmente procedente, por inferir que os pedidos elaborados nas alíneas “d” e “e” demandam planejamento estratégico, orçamentário e financeiro por parte da Fundação e do Governo do Estado do Pará para que possam ser efetivamente viabilizados.