



Tribunal de Contas do Estado do Pará
RESOLUÇÃO N.º 18.948
(Processo n.º 2017/50807-2)

Assunto: REPRESENTAÇÃO

Representante: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Responsáveis/Interessados(as): FUNDAÇÃO PROPАЗ e a PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ

Advogada: PAULA DA GRAÇA FREIRE MACHADO – OAB/PA n.º 17.989

Procurador do Estado: DIOGO DE AZEVEDO TRINDADE – OAB/PA n.º 11.270

Relatora: Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

EMENTA:

REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARS. FUNDAÇÃO PROPАЗ. CREDENCIAMENTO. CONTRATAÇÃO PROFISSIONAIS ARTE EDUCADORES. PROJETO PORPAZ NOS BAIROS. NOTIFICAÇÃO PROPАЗ E PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. DEFESA. FUMAÇA DO BOM DIREITO (FUMUS BONI IURIS). AUSÊNCIA. PERIGO DA DEMORA (PERICULUM IN MORA). AUSÊNCIA. PERICULUM IN MORA REVERSO/INVERSO. PRESENÇA. INTERESSE PÚBLICO. INDEFERIMENTO PEDIDO CAUTELAR. PROSSEGUIMENTO INSTRUÇÃO.

1. A concessão de medida cautelar demanda a ocorrência simultânea dos requisitos do perigo da demora (periculum in mora) e da fumaça do bom direito (fumus boni juris). A fumaça do bom direito é caracterizada pela probabilidade e verossimilhança do direito alegado. O perigo da demora é o risco de ineficácia da decisão de mérito. Na ausência destes requisitos o indeferimento da medida cautelar é medida que se impõe.

2. Em projetos de elevado impacto social, mormente os que envolvem a tutela de direitos fundamentais, a existência de periculum in mora reverso/inverso constitui elemento impeditivo para a concessão de medida cautelar.

3. 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. (Jurisprudência TCU. Acórdão n.º 1545/2017-Plenário).

4. Indeferimento medida cautelar.

5. Prosseguimento instrução processual representação.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

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

Versam os autos sobre REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR, *inaudita altera pars*, encaminhada pelo Ministério Público de Contas (fls. 01/11 v. – Vol. I) em face da Fundação PROPAZ, relativa à contratação de profissionais arte educadores, mediante inexigibilidade de licitação, para execução do programa “PROPAZ nos Bairros”, que, por englobar as atividades-fim daquela Fundação, entende o MPC, deveriam ser realizadas mediante seleção pública, e, posteriormente, quando viável legalmente, via concurso público.

O pedido de deferimento de medida cautelar foi realizado nos seguintes termos (fls. 11 – vol. I):

“III. DOS PEDIDOS.

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

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.”

Nos termos do art. 234, § 2º c/c arts. 228 e 229 do RI-TCE/PA, os autos foram encaminhados à Presidência desta Egrégia Corte que proferiu despacho admitindo o processamento da Representação (fls. 196 a 198 – vol. XVIII), vindo o feito, a seguir, a esta Relatoria, mediante sorteio.

Em despacho de fls. 200/203, foi determinada a notificação da Fundação PROPAZ, na pessoa de seu Presidente, Sr. JORGE ANTONIO SANTOS BITTENCOURT e da Procuradoria Geral do Estado, para que, querendo, apresentassem manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre o pedido de medida cautelar, contido na Representação em tela.

Devidamente comunicados (fls. 204/207), tanto a PGE quanto o Sr. JORGE ANTONIO SANTOS BITTENCOURT solicitaram prorrogação de prazo para manifestação sobre os fatos constantes da representação em exame (fls. 210 e 213/215), o que lhes foi deferido (fls. 212) e devidamente informado (fls. 216/219).

Em seguida, foi oportunizada vista ao MPC (fls. 221) para ciência (fls. 223).

O Estado do Pará, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado – PGE apresentou defesa às fls. 224/241, instruída com a documentação de fls. 242/263.

Em síntese, a PGE informa que a documentação constante da própria representação comprova que o programa PROPAZ nos bairros possui elevado impacto social, por ser realizado nas áreas mais carentes do Estado do Pará, bem como por adotar sistemática de contratação de natureza adequada, uma vez que a característica essencial dos projetos é a sazonalidade.

Segue a PGE 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 pelos projetos eventualmente afetados.

Ademais, defende 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 definição dos selecionados, quando o número de candidatos que preenchem os requisitos ultrapassa o número de vagas para determinado projeto, prevalecendo a impessoalidade.

Esclarece a PGE não ser viável a realização de concurso público para contratação de



Tribunal de Contas do Estado do Pará

servidores efetivos para a execução de projetos sazonais e específicos, a exemplo da contratação de profissionais arte educadores para ministrarem cursos de curta duração tais como dança, capoeira e *slackline*. Nesse sentido, não haveria necessidade desses profissionais de forma permanente, a justificar a realização de concurso público.

A PGE trouxe ao feito, ainda, parte substancial das informações prestadas pela Fundação PROPAZ à PGE a quando da solicitação de informações para instrução da defesa do Estado a ser apresentada a esta Corte de Contas, e, por sua relevância para compreensão do caso concreto em exame, faço constar deste despacho aquelas informações gerais sobre o PROPAZ (fls. 226/230):

“Preliminarmente abordaremos um breve histórico sobre a origem da Fundação Propaz, criado em 2004 como um programa do Governo do Estado, o Propaz tem como objetivo de articular, fomentar e alinhar políticas públicas voltadas para a infância, adolescência e juventude, visando a garantia dos direitos, o combate e a prevenção da violência e a disseminação da cultura de paz. Tornou-se Fundação em 1º de janeiro de 2015 através da Lei n. 8.097, no entanto sua lei Orçamentária só foi aprovada em 1º de junho de 2015, os projetos eram realizados com o apoio do Instituto de Artes do Pará, Fundação Curro Velho e Fundação Carlos Gomes dentre outros, estes cediam “Arte Educadores” para a execução do projeto “Propaz nos Bairros”. Sendo assim e em virtude do seu tempo efêmero de criação e com o intuito de dar continuidade as suas atividades estatais, levando em conta o seu relevante interesse público e social, a modalidade denominada “Credenciamento” foi o meio mais isonômico e transparente que poderia ser feito naquele contexto.

Na ocasião, preocupou-se em cumprir todos os requisitos legais de procedimentos e publicidade do feito.

Eis um breve relatório dos procedimentos que foram adotados para a realização do “Credenciamento”: foi publicado edital de Credenciamento Público, que definia o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação e especificações técnicas indispensáveis a serem analisados, fixou-se o preço, estabeleceu-se os critérios para convocação dos credenciados, critério este de forma mais objetiva possível, no caso em questão, o sorteio, sendo amplamente divulgado o local, a data e a hora de sua realização o que garantiu a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratação. Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os credenciados foi garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha do profissional.

No credenciamento a Administração Pública convoca os interessados que preencham requisitos objetivos predeterminados à prestarem serviços, desde que credenciam-se previamente junto a Fundação Propaz para executar o objeto quando convocados, ressaltando-se desde já que tais serviços, não tem continuidade, nem enquadra-se no objetivo precípuo desta Fundação, devido a sazonalidade e especificidade de tais projetos itinerantes que visam colaborar com estrutura já existente nesta Fundação, para que esta sim atinja seu objetivo de “prevenir, reduzir e solucionar conflitos sociais.”

Para tanto foi publicado Edital de Credenciamento Público no qual definia o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação e especificações técnicas indispensáveis a serem analisados, fixando o preço e estabelecendo os critérios para convocação dos credenciados, de forma impessoal, utilizando-se critérios objetivos, para atender uma demanda sazonal da novel Fundação, criada em 2015.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Ressalta-se, no entanto, que apesar de se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação, foi requisito de validade do credenciamento a “garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido”.

Outro ponto fundamental a ser considerado, foi a fixação do critério objetivo, no caso o sorteio, que garantiu a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratação. Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os credenciados foi garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha do profissional.

O projeto “Propaz nos Bairros” atende o público específico nos polos PROPAZ, localizados por bairros definidos através de estatísticas referentes a índices de criminalidade e população de baixa renda, onde é montada uma grade de oficinas e atividades que propiciam o contato dos alunos com diversas formas de expressão, a fim de ampliar o seu repertório cultural e esportivo, bem como para despertar nestas crianças, a curiosidade para a descoberta de si mesma e do mundo que a cerca, para isso as crianças inscritas devem participar de todos os cursos oferecidos. Os Arte educadores são contratados, de acordo com as demandas apresentadas pelo Polo, que é feita através de conversas e reuniões com a comunidade envolvida levantando a demanda SEMESTRAL, conforme o interesse das crianças envolvidas, com a finalidade de despertar o interesse das mesmas e para que o programa atinja o seu real objetivo/metapas, que é avaliado através do coordenador e equipe técnica responsável pelo polo, que apresenta uma proposta e planejamento dos cursos, identificado com os resultados esperados do PROPAZ nos Bairros.

Vale destacar que essas demandas necessitam de pesquisas semestrais por diversos fatores envolvidos, como exemplo, podemos citar a modalidade de natação, que só pode ser realizada no 2º semestre do ano em virtude do clima desfavorável da nossa região, outro exemplo é uma nova demanda que vem despertando o interesse dos jovens é a modalidade “slackline” onde o competidor tenta se equilibrar sobre a fita estreita e flexível, de nylon ou poliéster, que fica amarrada entre duas extremidades. Sendo assim, podemos afirmar que as demandas são sazonais, necessidade temporal que visa atender uma demanda que não é permanente. Muitas vezes são modalidades atuais, para poder atrair as crianças e os jovens de forma positiva, fazendo com que estes sintam prazer em esta naquele espaço e toda essa estratégia tem dado certo, podemos citar vários exemplos de sucesso que saíram, dos polos “Propaz nos Bairros”, tais como, crianças que receberam bolsas de estudo para a Companhia de Dança Borsoi, jogadores de Futebol, campeões de natação representando o Estado do Pará nas ParaOlimpíadas.

Ressaltamos ainda, como forma de esclarecimento, que os polos são constituídos e gerenciados por Coordenadores, nomeados como coordenador de Núcleo Regional GEP-DAS-011.4, cujas suas principais funções incidem diretamente na área finalística desta Fundação, tais como coordenar as atividades do Polo assegurando seu bom funcionamento, planejar, avaliar e supervisionar, de forma coletiva e integrada, as atividades administrativas e pedagógicas e por uma Equipe Técnica composta por profissionais habilitados em Pedagogia, Serviço Social e Psicologia que juntamente aos coordenadores atuam na área finalística desta Fundação auxiliando-os nas ações que viabilizam a participação da



Tribunal de Contas do Estado do Pará

comunidade interna e externa do polo, desenvolvendo ações conjuntas que estimulem a participação e a divulgação das ações desenvolvidas no Polo entre outras.”

Em seguida, a PGE tece panorama sobre a atual conjuntura relativa à contratação de pessoal pelo Estado do Pará, esclarecendo que nos casos de serviços finalísticos, essenciais e permanentes são contratados servidores efetivos via concurso público. Todavia, no caso das atividades desenvolvidas pelo PROPAZ, não há obrigatoriedade na contratação de servidores efetivos para projetos específicos, bem como eventual contratação nesse sentido incorreria em prejuízo ao erário, uma vez que tais servidores ficariam boa parte do tempo ociosos, sem qualquer função.

Ademais, a PGE aduz que a contratação por dispensa de licitação, via sistema de credenciamento, é legal e compatível com os projetos desenvolvidos pela Fundação, sendo a melhor solução para a continuidade das atividades do PROPAZ.

Para tanto, a PGE destaca que a necessidade de arte educadores é sazonal, não faz parte da atividade fim da PROPAZ, não sendo suficiente para justificar os custos de contratação de quadro efetivo para tanto. Também, aduz que não há terceirização, uma vez que não há contratação de empresa interposta entre o Estado e o profissional arte educador. E ainda, o sistema de credenciamento é legal, reconhecido pela doutrina e jurisprudência, e obedece a critérios objetivos e impessoais, com respeito à economicidade.

Prossegue a PGE frisando que a atividade fim da Fundação PROPAZ está definida no art. 1º, da Lei Estadual n.º 8.097/2015, o que não inclui os profissionais que desenvolvem projetos específicos, bem como que o quadro de servidores efetivos daquela fundação está discriminado no Anexo I da referida lei e não inclui os profissionais arte educadores.

Assim, a PGE pugna pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, em benefício da população carente afetada, e, ao final, no mérito, pela improcedência da representação, diante da legalidade dos procedimentos adotados pela Fundação PROPAZ (fls. 241).

A Procuradoria Jurídica da Fundação PROPAZ, representando o Sr. JORGE ANTONIO SANTOS BITTENCOURT, Presidente, também apresentou manifestação (fls. 264/270), acompanhada de documentação (fls. 271/288).

Preliminarmente a PROPAZ alega a perda de objeto do pedido de medida cautelar, uma vez que os últimos contratos realizados por credenciamento em 2016 encerraram-se em abril de 2017, bem como, desde então, não foram mais realizados credenciamentos para contratação de arte educadores, em razão da propositura da presente Representação.

Segue a defesa colacionando aos autos 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.

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

É o relatório.

VOTO:

Decido o pedido cautelar.

Compulsando os autos, observa-se que a Representação contém pedido de deferimento de medida cautelar nos seguintes termos (fls. 11 – vol. I):

“III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará vem,



Tribunal de Contas do Estado do Pará

com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:
[...].

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.**”

Em síntese, o MPC entende que estaria ocorrendo terceirização de atividades fim da Fundação PROPAZ, com possível substituição de servidores que, a seu ver, deveriam ser concursados. Ademais, defende a impossibilidade de realização de credenciamento e por fim, afirma a necessidade de realização de seleção pública para a contratação de profissionais arte educadores, pelo que requer cautelar nesse sentido, entendendo presentes seus pressupostos.

Em relação às medidas cautelares no âmbito do Controle Externo efetuado pelos Tribunais de Contas, a jurisprudência tem entendido que para a concessão de medida cautelar devem estar presentes essencialmente dois requisitos, quais sejam: a fumaça do bom direito e o perigo da demora.

Todavia, tais requisitos também devem ser adequados à ausência do periculum in mora reverso, uma vez que nas decisões de natureza cautelar se busca resguardar o erário de grave lesão iminente e irreparável, ou de difícil recuperação, ou ainda garantir a eficácia futura de deliberação de mérito.

Nesse sentido, seguem decisões da Corte Federal de Contas da União:

“Presentes os requisitos para concessão de *medida cautelar*: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*), o TCU pode determinar a retenção *cautelar* de valores a fim de impedir pagamentos com suspeitas de serem indevidos, mormente quando ausente o periculum in mora reverso, em função de ainda haver parcela de saldo contratual a executar.” (Acórdão 1345/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER). No caso está presente.

“Nas decisões de natureza *cautelar*, o exame da matéria é sumário e restringe-se a dois aspectos: plausibilidade do direito e urgência. A *medida* busca resguardar o erário de grave lesão iminente e irreparável, ou de difícil recuperação, ou ainda garantir a eficácia futura de deliberação de mérito. É necessário que se verifique provável afronta à legislação - mesmo que a análise dessa fundamentação não seja exaustiva - e que essa ofensa esteja prestes a gerar prejuízo à fazenda pública ou à efetividade do processo.” (Acórdão 2849/2011-Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO). Não é o caso.

“A concessão de *medida cautelar* demanda a ocorrência simultânea dos requisitos do perigo da demora (*periculum in mora*) e da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*). A fumaça do bom direito é caracterizada pela probabilidade, e não possibilidade, da verossimilhança do direito alegado. O perigo da demora é o risco de ineficácia da decisão, por inércia do julgador em adotar a *medida* de urgência.” (Acórdão 1552/2011-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER).

No caso em exame, entendo que a análise do pedido de medida cautelar deve levar em consideração, além dos requisitos essenciais já mencionados, também o interesse público vinculado ao possível impacto social a ser suportado pela população atendida pelos projetos da Fundação PROPAZ.

No que se refere à fumaça do bom direito, numa análise preliminar e não exauriente,



Tribunal de Contas do Estado do Pará

entendo não haver ilegalidade flagrante na adoção do credenciamento pela Fundação PROPAZ para a contratação de profissionais arte educadores, especialmente para a realização do projeto PROPAZ NOS BAIRROS, cuja característica essencial é a sazonalidade, haja vista que a figura jurídica do credenciamento tem sido reconhecida pela doutrina e jurisprudência com adequada, nos casos em que se afigura a medida mais vantajosa para a administração pública.

Para tanto, vejamos 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 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,



Tribunal de Contas do Estado do Pará
em sua abrangência, não impede o exercício dos direitos constitucionais da isonomia, da impessoalidade e da igualdade.”

No 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).

Destaque 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 observados regras objetivas e imparciais de contratação de interessados, assim como dos demais princípios inerentes à Administração Pública.”

Da mesma forma:

A aplicação do sistema de *credenciamento* na contratação de serviços deve observar os seguintes requisitos, conforme as orientações expedidas pelo Acórdão 351/2010-Plenário: a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; c) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços. (Acórdão 5178/2013-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN).

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,



Tribunal de Contas do Estado do Pará
devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar. (Acórdão
1150/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ).

No que se refere ao perigo da demora, também entendo não estar presente no caso concreto em exame, especialmente se considerarmos a informação constante da manifestação da procuradoria do PROPAZ no sentido de que não há previsão de realização de novos credenciamentos desde o ajuizamento da Representação em tela, bem como os credenciamentos realizados no ano de 2016 já foram encerrados.

E mais, ainda que existissem credenciamentos em curso no âmbito do PROPAZ, em análise preliminar, entendo não existir necessidade de concessão de cautelar para proteção ao erário de grave lesão iminente e irreparável, ou de difícil recuperação, ou ainda para garantir a eficácia futura de deliberação de mérito, uma vez que, além daqueles riscos não estarem presentes, o credenciamento tem sido considerado legal pela jurisprudência pátria, quando realizado dentro de um contexto fático específico que justifique sua adoção, como num primeiro momento, parece ser o caso do PROPAZ.

Ademais, não há dano ao erário, uma vez que os profissionais arte educadores, independente da forma de vínculo com o Estado, foram remunerados em razão da prestação de serviços específicos, sendo vedado o enriquecimento ilícito do Estado. Aqueles profissionais em nada interferiram na forma de contratação adotada pelo Estado.

Assim, não há risco de ineficácia da decisão de mérito a ser adotada futuramente a justificar a concessão de cautelar.

No que se refere ao requisito da ausência de *periculum in mora reverso*, entendo não satisfeito, haja vista que há caracterização do perigo da demora reverso, no caso de eventual concessão de cautelar, uma vez que implicaria em interrupção de projetos essenciais em execução e em fase de concepção, com graves prejuízos à comunidade e inviabilidade de reiniciá-los posteriormente, sem danos à população atendida pelos projetos potencialmente afetados.

É importante destacar, ainda, a informação do PROPAZ (fls. 264), no sentido de que teria entendido a Representação em tela como recomendação e, por cautela, não mais teria adotado o credenciamento para contratação de profissionais arte educadores; ou seja, a existência de mera expectativa de concessão de cautelar por esta Egrégia Corte influenciou no funcionamento dos projetos desenvolvidos pelo PROPAZ, atingindo a população carente alvo dos projetos sociais da Fundação.

Quando presente o *periculum in mora reverso* a jurisprudência tem adotado a prudência na concessão de cautelares, senão vejamos:

“Mesmo em obras com indícios graves de irregularidades, deve-se evitar a paralisação do empreendimento quando houver a caracterização do perigo na demora reverso e a necessidade de preservar o erário de possíveis danos, adotando-se outras medidas acautelatórias.” (Acórdão 1962/2010-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ).

No que se refere à possível terceirização de atividades fim da Fundação PROPAZ, com possível substituição de servidores, aduzida pelo MPC; sem realizar análise profunda da questão, também entendo não estar devidamente caracterizada a terceirização de atividades fim ou substituição de servidores, a justificar a concessão de cautelar.

De fato, em tese, não resta configurada de forma inequívoca a contratação de empresa interposta entre o Estado e profissional arte educador. E ainda, o sistema de credenciamento, como já foi dito, tem sido reconhecido pela doutrina e jurisprudência, e, no caso concreto, conforme informações prestadas pelo PROPAZ e pela PGE, obedece a critérios objetivos e pessoais, com respeito à economicidade.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Vale pontuar, nesta senda, que a atividade fim da Fundação PROPAZ está definida no art. 1º, da Lei Estadual n.º 8.097/2015, o que não inclui os profissionais que desenvolvem projetos específicos, bem como o quadro de servidores efetivos daquela Fundação está discriminado no Anexo I da referida lei e não inclui os profissionais arte educadores, o que sugere, *a priori*, a não ocorrência de terceirização ou substituição de servidores.

Insta, ainda, observar que não é juridicamente impossível a utilização de credenciamento, mesmo para a prestação de serviços afetos à atividade fim de uma empresa pública, por exemplo.

Segue decisão do TCU nesse sentido:

“É juridicamente viável a utilização pela Empresa Brasil de Comunicação – EBC da figura do credenciamento destinado à contratação de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços afetos à sua atividade fim, tais como serviços de produção de coberturas e programas jornalísticos, de vídeos institucionais e empresariais, documentários, bem como, serviços de produção de áudio para programas de rádio, locução, spots e gravações externas. No entanto, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, somente deverá ser utilizado para projetos específicos ou por prazos limitados segundo requisitos a serem fixados pelo Conselho de Administração da EBC (art. 27 da Lei 11.652/2008), a exemplo da regionalização, dos efeitos da plasticidade do mercado em função da dinamicidade dos fatos e da insuficiência quantitativa e qualitativa (especialização) dos recursos humanos e materiais da EBC para o cumprimento de determinadas tarefas.” “Acórdão 1150/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ).

Por todos os motivos já expostos, com as vênias de estilo, entendo que os requisitos para concessão da cautelar requerida não estão presentes no caso em exame.

Por fim, esclareço que além das razões acima delineadas para negativa da cautelar, também levei em consideração a finalidade da Fundação PROPAZ (art. 1º, Lei n.º 8.097/2015), que engloba ampla atuação envolvendo direitos humanos fundamentais, como, por exemplo, o Projeto “PROPAZ nos Bairros”, cujas ações detêm, por sua própria natureza, relevante interesse público e social, como se observa, por exemplo, no endereço eletrônico do Projeto PROPAZ nos Bairros, do qual se extrai a seguinte informação sobre o Projeto em referência:

“(…). Desta forma, o Governo do Pará estabeleceu a política pública Pro Paz nos Bairros com o objetivo de despertar em crianças, adolescentes e jovens a mudança de reflexão através de seus valores, dentre os quais o respeito, a tolerância, a generosidade, a solidariedade e a não violência. A Cultura de Paz possibilita a sensibilização, a percepção, a reflexão através de seus valores, dentre eles o respeito, a tolerância, a generosidade, a solidariedade, e a não-violência, os quais norteiam as ações do projeto.

A partir de 2011, o Pro Paz nos Bairros ganha um novo formato e passa a funcionar em espaços físicos intitulados polos, oferecendo as mais diversas atividades esportivas, de arte, cultura e lazer em turno complementar ao escolar, para crianças, adolescentes e jovens de 08 a 18 anos em situação de vulnerabilidade social, assim como suas famílias, buscando integrá-las às políticas sociais.

O programa atende seus alunos em sedes físicas intituladas polos, para iniciá-los e inseri-los nas várias linguagens artísticas como cênicas, musicais, plásticas, áudio visual, literatura, dança e atividades de educação física. A finalidade é desenvolver o seu percurso formativo, com uma metodologia de educação



Tribunal de Contas do Estado do Pará

integral, tendo como eixos centrais a socialização, a produção e construção de conhecimentos articulados ao contexto social, fundamentada no desenvolvimento de uma consciência histórica-crítica e na participação responsável da construção de sociedade. As atividades ocorrem em cinco polos da Região Metropolitana de Belém (RMB): Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra), Estádio Olímpico do Pará (Mangueirão), Praça Dorothy Stang (Sacramenta) e Instituto de Ensino em Segurança Pública do Estado (Iesp), localizado no município de Marituba. (...)”.

Face ao exposto, considerando a ausência da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e do perigo da demora (*periculum in mora*), bem como considerando a presença do *periculum in mora* reverso, **nego o pedido de deferimento de medida cautelar** formulado pelo Ministério Público de Contas (item III, “b”, fls. 11, vol. I), e determino o prosseguimento da instrução processual nos termos regimentais, com encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo, para instrução e emissão de relatório conclusivo, e, posteriormente, à audiência do Ministério Público de Contas (art. 29, II c/c art. 234, §2º e art. 229, todos do RI-TCE/PA).

Dê-se ciência desta decisão à Fundação PROPAZ, na pessoa de seu Presidente, Sr. JORGE ANTONIO SANTOS BITTENCOURT; a Procuradoria Geral do Estado e ao Ministério Público de Contas.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, com fundamento nos arts. 189, inciso III, “f”, 181 e 182, c/c os arts. 29, inciso II, 234, §2º, e 229, do Ato n.º 63, de 17 de dezembro de 2012, e no art. 53, §1º, da Lei Complementar n.º 81, de 26 de abril de 2012:

1) Negar o pedido de deferimento de medida cautelar formulado pelo Ministério Público de Contas, e determinar o prosseguimento da instrução processual nos termos regimentais, com encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo, para instrução e emissão de relatório conclusivo, e, posteriormente, à audiência do Ministério Público de Contas.

2) Cientificar, desta decisão, a Fundação PROPAZ, na pessoa de seu Presidente, Sr. Jorge Antônio Santos Bittencourt, a Procuradoria Geral do Estado e o Ministério Público de Contas.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 12 de setembro de 2017.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
Presidente

ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
Relatora

Presentes à sessão os Conselheiros:

NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
ANDRÉ TEIXEIRA DIAS
ODILON INÁCIO TEIXEIRA

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas: Felipe Rosa Cruz

RK/0101437