



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 150767/16
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: CENTRO CULTURAL TEATRO GUAÍRA
INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MÔNICA RISCHBIETER
ADVOGADO / PROCURADOR: IVAN DE PAULA SOUZA, NICOLE BARAO RAFFS DE MEDEIROS
RELATOR: CONSELHEIRO CORREGEDOR-GERAL JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 5929/16 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei nº 8.666/1993 – Credenciamento de músicos extras para prestação de serviços ao Centro Cultural Teatro Guaíra nas ações culturais e artísticas da Orquestra Sinfônica do Paraná – Supostas irregularidades: **(i)** inadequação na adoção do credenciamento para a seleção de músicos; **(ii)** desconformidade entre a utilização do sistema de credenciamento e a previsão editalícia de contratação por meio de dispensa de licitação em razão do valor; **(iii)** desconformidade entre o sistema de credenciamento e a realização de audição dos candidatos; **(iv)** irregularidade na admissão de profissionais com vínculo precário em detrimento da realização de concurso público; **(v)** indefinição do objeto contratado; **(vi)** período de inscrições restritivo; **(vii)** ausência de divulgação dos nomes dos membros da Comissão Especial de Julgamento; **(viii)** irregularidade na forma de contabilização das despesas com pessoal; **(ix)** violação ao princípio da impessoalidade, haja vista que a Comissão terá plena ciência do candidato a ser avaliado (audição pública) em cada dia e horário – Viabilidade jurídica na adoção de credenciamento no caso dos autos – Forma de utilização inadequada – Desconformidade com as disposições da Lei Estadual nº 15.608/2007 e Decreto Estadual nº 4.509/2007 – Pela procedência parcial (itens ii, v, vi, vii e viii) – Declaração de nulidade do Edital de Credenciamento nº 01/2016 e demais determinações pertinentes.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/1993 encaminhada pelo **Ministério Público junto a este Tribunal de Contas - MPJTC**, por iniciativa da Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, com a finalidade de suspender cautelarmente e cancelar definitivamente o Edital de Credenciamento nº 01/2016 lançado pelo Centro Cultural Teatro Guaíra – CCTG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referido edital teve como objeto a contratação, por dispensa de licitação, de músicos interessados em prestar serviços ao CCTG nas ações culturais e artísticas da Orquestra Sinfônica do Paraná programadas para o ano de 2016.

Insurge-se o representante (peça nº 03) contra as seguintes supostas irregularidades: **(a)** inadequação na adoção do credenciamento para a seleção de músicos; **(b)** desconformidade entre a utilização do sistema de credenciamento e a previsão editalícia de contratação por meio de dispensa de licitação em razão do valor, nos termos do artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (item 9.7 do edital¹); **(c)** desconformidade entre o sistema de credenciamento e a realização de audição dos candidatos (item 7.1 do edital²); **(d)** irregularidade na admissão de profissionais com vínculo precário em detrimento da realização de concurso público; **(e)** indefinição do objeto contratado, uma vez que o edital admite (item 4.1.1³) a avaliação de outros instrumentos musicais indicados pelos candidatos, o que contraria o disposto no artigo 5º do Decreto Estadual nº 4.507/09⁴; **(f)** período de inscrições restritivo (de 11/02/2016 a 03/03/2016), o que inviabilizaria o ingresso de novos interessados; **(g)** ausência de divulgação dos nomes dos membros da Comissão Especial de Julgamento; **(h)** irregularidade na forma de contabilização das despesas com pessoal; **(i)** violação ao princípio da impessoalidade, haja vista que a Comissão terá plena ciência do candidato a ser avaliado (audição pública) em cada dia e horário.

Por meio do Despacho nº 466/16 (peça nº 08), em sede de cognição sumária, a Representação foi recebida em relação às irregularidades apontadas pelo MPJTC. Na mesma ocasião restou deferida a medida cautelar de suspensão do certame, posteriormente confirmada pelo Acórdão nº 1046/16 – STP⁵ (peça nº 13). Por fim, restou determinada a citação do **Centro Cultural Teatro Guaíra – CCTG** e da Sr^a. **Mônica Rischbieter** (Diretora Presidente), para apresentação de defesa.

¹ "9.7. A contratação se dará com dispensa de licitação nos termos do artigo 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, observados requisitos e demais alterações posteriores da lei ora citada".

² "7.1. A Comissão Especial de Julgamento avaliará os candidatos entre os inscritos, considerando as exigências especificadas neste Edital, através de audição pública a ser realizada nas datas de 07 e 08 de março de 2016, a partir das 14h00".

³ "4.1.1. Além dos instrumentos citados, serão avaliados os candidatos que, quando da inscrição, indicarem outros instrumentos pertencentes às famílias citadas no item anterior; e.g. Flauta: flautim, flauta em sol, etc".

⁴ "Esse decreto regulamenta o Credenciamento no Estado do Paraná, Art. 5º. O Edital de credenciamento conterá objeto específico, exigências de habilitação, em conformidade com o art. 73 da Lei Estadual nº 15.608/07, exigências específicas de qualificação técnica (condições e requisitos mínimos de prestação para cada tipo de serviço), regras da contratação, valores fixados para remuneração por categoria de atuação, minuta de termo contratual e modelos de declarações".

⁵ "Representação. Indícios de irregularidades na adoção do credenciamento para a contratação de músicos. Indevida restrição do período de inscrições para o credenciamento. Indevido condicionamento do credenciamento de eventuais interessados à prévia aprovação em audição pública. Recebimento da representação e suspensão cautelar".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mesmo após a confirmação da medida cautelar pelo Tribunal Pleno, o CCTG, representado por sua Diretora Presidente, interpôs à peça 26 recurso de agravo na tentativa de reverter a decisão monocrática proferida por este Corregedor-Geral. O recurso não foi recebido por não cumprir o(s) pressuposto(s) estabelecido(s) nos arts. 69 e 75, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e nos arts. 477, caput, e § 1º, e 489, do Regimento Interno, nos termos do Despacho nº 945/16 (peça nº 34).

O contraditório foi então acostado à peça 29, juntamente com a cópia integral do certame (peças 30/33). Em síntese, o CCTG apresentou as seguintes razões de defesa: **1)** em sede de preliminar, sustentou “(...) *que não há prejuízo irreparável ou de difícil reparação que levasse a concessão de cautelar sem a oitiva do Centro Cultural*”; **2)** a 6ª Inspeção do Tribunal de Contas recomendou a adoção do credenciamento para as contratações em tela, o que demonstra que o procedimento é adequado; **3)** não há que se falar em prejuízo ao erário, eis que é prática reiterada da autarquia a contratação pontual de músicos extras para a Orquestra Sinfônica do Paraná em razão da necessidade do naipe ou de eventuais afastamentos de músicos efetivos; **4)** a realização de contratações artísticas pontuais tem fundamento nos Decretos Estaduais nºs. 1424/95 e 1423/92; **5)** a autarquia CCTG não é apenas uma casa de locação de auditórios, mas sim um centro cultural que necessita “(...) *promover o desenvolvimento das artes cênicas, da música e da dança, bem como a apresentação de espetáculos artísticos-culturais*” para manter o *status* de centro cultural; **6)** “*Através do Centro Cultural, o Estado do Paraná consegue promover o acesso da comunidade às culturas diversas e às artes. E o faz através de seus corpos artísticos: Orquestra Sinfônica do Paraná, Balé Teatro Guaíra, Companhia G2 de Dança e Escola de Balé Teatro Guaíra*”; **7)** nenhuma orquestra sinfônica do mundo pode ser considerada completa, tendo em vista que cada obra sinfônica demanda uma certa formação instrumental, vale dizer, o número de músicos e instrumentos varia conforme a obra a ser executada; **8)** a Orquestra Sinfônica do Estado do Paraná, atualmente de porte médio, conta com 77 músicos investidos em cargos ou funções públicas; **9)** a regra do concurso público foi respeitada, eis que “(...) *os cargos públicos destinados aos músicos da Orquestra Sinfônica do Paraná estão preenchidos e o foram com base na Constituição Federal*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou na Lei nº 14.054/2003”; **10)** seguindo a orientação da 6ª Inspeção, “Com o credenciamento, os músicos extras não mais seriam indicados pelos chefes de naipe, o que evitaria as contratações repetidas dos mesmos músicos”; **11)** não há indefinição no objeto do credenciamento, eis que “O item 4 do edital procurou esclarecer que todos os músicos tecnicamente hábeis que tocassem quaisquer instrumentos das famílias relacionadas no caput teriam também oportunidade de contratar com a Administração Pública (...)”; **12)** a alegação de ausência de divulgação dos nomes dos membros da Comissão Especial de Julgamento não procede porque é de conhecimento público quem ocupa a função de Maestro Titular e de chefe de naipe do instrumento objeto da audição; **13)** a permanência de inscrições abertas durante a vigência do credenciamento seria inviável pelos custos que seriam repassados à autarquia com a manutenção de uma comissão de avaliação, equipe técnica de auditório e espaço adequado para a realização das audições; **14)** “(...) o credenciamento pretendido em nenhum momento prevê disputa entre candidatos, como se pode notar da redação do item 7 do Edital, especialmente, os subitens 7.5 e 7.6: a avaliação nada tinha a ver com concorrência entre os candidatos onde o melhor desclassifica o outro”, mas sim com aptidão técnica; **15)** “Não realizar a audição seria muita irresponsabilidade por parte dos gestores públicos, pois correriam o risco de efetuar contratações que não atenderiam à necessidade real da Administração Pública, o que por certo, contraria os princípios que regem a contratação pública”; **16)** “(...) a prática de se credenciar músicos extras para concertos a serem realizados por orquestras públicas é hoje a solução jurídica adotada por muitos estados, como fazem prova os editais de credenciamento de músicos da Bahia e do Distrito Federal, anexados à presente”; **17)** a melhor doutrina entende que não há necessidade de indicação prévia de dotação orçamentária pelo fato de que o ato de credenciar não implica contratação; **18)** as contratações não interferem na contabilidade do Estado em relação ao limite prudencial de gastos com pessoal, eis que “(...) as contratações artísticas do Guaíra são realizadas com base em cotas orçamentárias liberadas para as programações artísticas do CCTG na Fonte 250, 100 e 284 (programática)” e a folha de pagamento está vinculada à Fonte 100 (gerenciamento da estrutura administrativa -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenção); **19)** com fundamento nas alegações lançadas, pugna-se pela revogação da medida cautelar e pela improcedência da representação.

Instada a se manifestar, a 6ª Inspeção de Controle Externo – **6ª ICE** sugeriu “(...) *que seja determinado ao Centro Cultural Teatro Guaíra que apresente, dentro de um prazo razoável, uma proposta institucional que contemple a solução definitiva para as questões relacionadas com as contratações de pessoal, compatibilizando as suas necessidades operacionais com a sua personalidade jurídica*” (Informação nº 10/16, peça nº 36).

A Coordenadoria de Fiscalização Estadual - **COFIE**, por meio da Instrução nº 339/16 (peça nº 37), opinou pela **procedência parcial** desta Representação, nos termos da ementa abaixo transcrita:

*“Representação da Lei nº 8.666/93. Alegação de vícios no Edital de Credenciamento nº 01/2016, realizado pelo Centro Cultural Teatro Guaíra - CCTG. Argumentação de impossibilidade da contratação pela via do credenciamento, bem como de vícios no instrumento convocatório. **Pela possibilidade da realização de contratações pontuais de músicos extras por meio do credenciamento.** Pela **incompatibilidade do edital com tal procedimento,** sendo necessária a **elaboração de novo instrumento convocatório.** Parcial procedência da Representação. Remessa ao MPJTC”.*
(grifos nossos)

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – **MPJTC**, a seu turno, opina pela **procedência** da Representação com a **formalização de Termo de Ajuste de Gestão** (Parecer nº 12397/16, peça nº 38):

“Este Ministério Público de Contas opina pela procedência da Representação, uma vez que, apesar da COFIE e o contraditório terem sustentado que as contratações diretas decorrem de impossibilidade de competição, obviamente não há procedência nos argumentos. [...]

No entanto, reconhecemos que a instituição é de grande relevância à sociedade paranaense e referência nacional de espetáculos de música e dança, razão pela qual sugerimos a formalização de Termo de Ajuste de Gestão – TAG entre a atual administração do Teatro e este Tribunal de Contas, a fim de que não se encerrem as atividades culturais e haja os ajustes necessários do quadro de pessoal e meios de contratação de músicos para a Orquestra Sinfônica do Paraná”.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre asseverar que a questão central posta em discussão diz respeito à legalidade na utilização pela autarquia estadual denominada Centro Cultural Teatro Guaíra de credenciamento com o objetivo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratar músicos extras para integrar a formação instrumental específica de cada obra apresentada pela Orquestra Sinfônica do Estado do Paraná.

Para tal desiderato, de crucial importância o conhecimento do regime jurídico aplicável ao instituto do credenciamento.

A Lei nº 15.608/2007, que estabelece normas sobre licitações no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, trata do credenciamento como procedimento auxiliar à licitação (“*Título II – Antecedentes da Licitação*”). A lei estadual de licitações traz a definição do instituto e os respectivos requisitos, *in verbis*:

“Art. 24. Credenciamento é ato administrativo de chamamento público, processado por edital, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração, observado o prazo de publicidade de no mínimo 15 (quinze) dias úteis e no máximo de 30 (trinta) dias úteis.

***Parágrafo único.* A Administração Estadual poderá adotar o credenciamento para situações em que o mesmo objeto possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados.**

Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:

- I -** explicitação do objeto a ser contratado;
 - II -** fixação de critérios e exigências mínimas à participação dos interessados;
 - III -** possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica;
 - IV -** manutenção de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados, dos critérios de reajustamento e das condições e prazos para o pagamento dos serviços;
 - V -** rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado;
 - VI -** vedação expressa de pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada;
 - VII -** estabelecimento das hipóteses de descredenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa;
 - VIII -** possibilidade de rescisão do ajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação à Administração com a antecedência fixada no termo;
 - IX -** previsão de os usuários denunciarem irregularidade na prestação dos serviços e/ou no faturamento.
- § 1º.** A convocação dos interessados deverá ser feita mediante publicação na forma do §1º do art. 26.
- § 2º.** O pagamento dos credenciados será realizado de acordo com a demanda, tendo por base o valor pré-definido pela Administração, a qual pode utilizar-se de tabelas de referência”. (sem grifos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que importa para a análise inicialmente proposta, pertinentes as seguintes disposições do Decreto Estadual nº 4.507/2009:

“Art. 1º. Este Regulamento tem por objetivo definir características, condições, normas e competências para o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas nas situações em que o objeto a ser contratado pelo Estado do Paraná, através de seus órgãos e entidades, possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados.

§ 1º. O credenciamento não tem caráter exclusivo, podendo o órgão ou entidade contratante convocar, em igualdade de condições, todos os credenciados ao mesmo tempo ou, mediante sorteio ou rodízio, um ou mais de um credenciado para a realização do mesmo serviço, situação essa contemplada no artigo 24 da Lei Estadual nº 15.608/2007, observadas as peculiaridades do serviço e do credenciado.

§ 2º. As atividades a serem atendidas pelo credenciamento necessitam de grande agilidade de execução e apresentam elevado grau de imprevisibilidade, abrangência, volume e complexidade, fatores estes que favorecem a utilização da presente modalidade de contratação.

Art. 2º. O credenciamento é justificado nos casos em que o interesse público possa ser melhor atendido através da contratação prevista no § 1º do artigo anterior, podendo ser por região ou não.

Art. 3º. O credenciamento obedecerá aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da celeridade”.

Partindo dessas premissas, não ressoa dúvida de que a forma de contratação eleita pelo CCTG é juridicamente viável para o objeto pretendido, que, por sua vez, demanda agilidade na execução e apresenta elevado grau de imprevisibilidade.

Analisada a questão principal, assiste razão à COFIE quanto à **procedência parcial** da presente Representação.

Seguindo o entendimento esposado pela unidade técnica, atentaria contra os princípios da eficiência e economicidade fixar o entendimento de que a realização de concurso público é mais adequada para o caso. Ora, o quadro de pessoal da autarquia já conta com mais de setenta e cinco músicos efetivos, não se mostrando pertinente a manutenção de um número ainda maior se considerado que cada obra sinfônica requer uma determinada formação instrumental.

Portanto, como a necessidade da Administração Pública remete a casos esporádicos, nos concertos que demandem composição instrumental não comportada pelo quadro de pessoal existente - seja pela falta de especialização em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinado instrumento musical, seja por quantitativo inferior de músicos -, descabida a exigência de realização de concurso público.

Demonstrado o acerto na escolha do credenciamento para a contratação eventual de músicos extras por período certo, não se pode dizer o mesmo com relação à forma de utilização do instituto pelo CCTG.

Como bem apontado pelo *Parquet*, o fundamento legal explicitado para justificar a realização do credenciamento não é adequado. O CCTG indicou no instrumento convocatório que a contratação direta dos credenciados seria efetivada por meio de dispensa de licitação em razão do valor (artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93).

De acordo com a doutrina mais abalizada, o fundamento legal do credenciamento se traduz na inviabilidade de competição decorrente da **contratação de todos os interessados que atendam às exigências de qualificação técnica indispensáveis à consecução do encargo**. Segundo o escólio de Joel de Menezes Niebuhr:

“(...) **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**”⁶. (grifos nossos)

Nesse contexto, pertinente determinar ao CCTG que fundamente adequadamente seus futuros credenciamentos nos termos do *caput* do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993.

O representante apontou a incompatibilidade entre o sistema de credenciamento e a realização de audição, haja vista que a própria seleção evidencia a viabilidade de competição.

O edital trata especificamente da audição nos seguintes moldes:

“7.5 A Comissão Especial de Julgamento **avaliará** cada músico nos quatro quesitos abaixo indicados, cada qual podendo receber a nota máxima de 2,5 (dois vírgula cinco) totalizando a nota 10 (dez).

- a) Afinação;
- b) Precisão Rítmica;

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 212.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) *Dinâmica e Articulações;*

d) *Qualidade de som e andamento.*

7.6 O músico para **ser aprovado** deverá obter nota igual ou superior a 7,5 (sete vírgula cinco), após a realização da média das notas de cada membro da Comissão Especial de Julgamento”. (sem grifos no original)

Como se pode depreender, não se trata de competição, mas sim de comprovação de aptidão mínima para a contratação (aprovação). Destaque-se que o Decreto Estadual nº 4.507/2009 prevê expressamente uma etapa de pré-qualificação para o credenciamento, inclusive com exigências de habilitação técnica, nos termos abaixo transcritos:

“**Art. 4º.** O credenciamento é um processo **por meio da pré-qualificação**, permanentemente aberto a todos os interessados, pessoa física e jurídicas, **que atendam os requisitos estabelecidos no Edital** e durante a vigência deste, que terá a sua duração de acordo com as disposições do artigo 103 da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Art. 5º. O **Edital de credenciamento conterá** objeto específico, **exigências de habilitação**, em conformidade com o art. 73 da Lei Estadual nº 15.608/07, **exigências específicas de qualificação técnica (condições e requisitos mínimos de prestação para cada tipo de serviço)**, regras da contratação, valores fixados para remuneração por categoria de atuação, minuta de termo contratual e modelos de declarações”. (grifos nossos)

Portanto, a realização de audição na etapa de pré-qualificação para o credenciamento não ofende ao disposto no inciso XXI⁷ do artigo 37 da Constituição Federal no caso do objeto em discussão nestes autos.

Sendo assim, acato os argumentos⁸ da defesa e comungo do mesmo entendimento de que a realização de audição é de crucial importância para a comprovação da habilidade técnica dos músicos extras que irão compor a Orquestra Sinfônica do Estado do Paraná.

Apesar de escoreta a realização de audição para fins de demonstração de aptidão técnica, o item 9.1⁹ do edital prevê ilegalmente que o critério para a alocação das demandas se dará pela obtenção das maiores notas.

⁷ (...) 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**”. (grifo posto)

⁸ (...) sem avaliações não seria possível saber com certeza se a Autarquia estaria ou não contratando com responsabilidade os artistas interessados, posto que músicos não preparados para tocar em orquestra profissionais obrigatoriamente seriam chamados a participar dos concertos e poderiam assim comprometer todo o trabalho da Orquestra Sinfônica do Paraná. Portanto, as avaliações neste caso eram mais que necessárias, eram indispensáveis, pois as qualidades que devem ser observadas em um músico instrumentista só podem ser avaliadas quando este as coloca em prática”. (sic)

⁹ 9.1. Os candidatos aprovados serão convocados a integrar os naipes da Orquestra Sinfônica do Paraná para participarem de ensaios e concertos pontuais, que poderão ocorrer em finais de semana e feriados, em todo território nacional, obedecendo a um rodízio estabelecido com base na ordem decrescente das notas auferidas por cada um dos aprovados em seus respectivos Naipes”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Lei Estadual de Licitações, em seu artigo 25, inciso V, dispõe que um dos requisitos do credenciamento é a “(...) *rotatividade entre todos os credenciados, sempre excluída a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado*”. No que se refere à alocação das demandas, o Decreto Estadual nº 4.507/2009 prevê que quando não for o caso de se pretender a contratação simultânea de todos os credenciados, há a necessidade de realização de sorteio. O *caput* do artigo 25 está assim redigido:

“Caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a realização do serviço, ocasião em que se realizará uma convocação geral dos credenciados, será realizado sorteio para se alocar cada demanda, distribuída por padrões estritamente impessoais e aleatórios, observando-se sempre o critério de rotatividade”. (grifos adicionados)

Como se pode perceber, não está compreendida na esfera de discricionariedade da autoridade competente a definição de critérios de ordenação. Neste caso, o CCTG deveria ter se utilizado de sorteio, motivo pelo qual cabível determinação à autarquia para que se abstenha de definir critérios de ordenação para o chamamento dos credenciados, observando estritamente as normas estaduais aplicáveis à espécie.

Ainda tratando de questão relacionada à audição, entendo que não há violação ao princípio da impessoalidade no caso de a Comissão de Julgamento deter conhecimento prévio acerca das datas, horários e nomes dos músicos submetidos à audição. Assiste razão à COFIE quando busca demonstrar que os mesmos fatos ocorrem nas provas orais de concursos públicos. O que de fato se espera é que os membros da Comissão de Julgamento ajam com imparcialidade e impessoalidade.

Não se pode descurar que o credenciamento deve respeitar alguns princípios expressos no artigo 3º do decreto estadual mencionado alhures, quais sejam: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e celeridade.

Nessa toada, como bem apontado pelo órgão ministerial representante, andou mal o edital ao não mencionar os nomes dos membros responsáveis pelo julgamento das audições. Há que se considerar que a falta de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

publicidade impossibilita o controle social, como por exemplo, no caso de eventual arguição de suspeição e impedimento dos jurados. Nesse sentido, pertinente determinar à entidade que promova a divulgação dos nomes dos jurados.

No que tange à indefinição do objeto, perfilho o entendimento explicitado pela unidade técnica:

“Corrobora-se com o entendimento do Representante, mostrando-se bastante genérica a descrição do objeto, uma vez que se considera que o CCTG detém conhecimento técnico suficiente para prever quais instrumentos seriam necessários para a execução das obras que costumam compor seu repertório”.

Em consonância com o que dispõem os artigos 25, inciso I, da Lei Estadual nº 15.608/2007¹⁰, e 5º, *caput*, do Decreto Estadual nº 4.507/2009¹¹, cabível determinar ao CCTG que delimite o objeto com os instrumentos musicais específicos que atendam às suas necessidades.

Outra impropriedade apontada pelo representante refere-se à restritividade do período de inscrições. De fato a previsão editalícia não se coaduna com as disposições do decreto supramencionado. Isso porque a redação do artigo 4º não deixa qualquer margem de dúvida neste ponto:

“O credenciamento é um processo por meio da pré-qualificação, permanente aberto a todos os interessados, pessoa física e jurídicas, que atendam os requisitos estabelecidos no Edital e durante a vigência deste (...). (grifo posto)

Em atendimento ao precitado comando legal, cabível determinação ao CCTG para que além de indicar o prazo de vigência, mantenha seus futuros credenciamentos permanentemente abertos, seguindo o que dispõe o artigo 16 do regulamento estadual, *in verbis*:

“Art. 16. A critério da autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante poderá ser encaminhado correspondência aos prestadores de serviço em potencial, que gozem de boa reputação profissional, para que promovam o seu credenciamento.

Parágrafo único. A cada 6 (seis) meses ou outro prazo inferior, o órgão ou entidade contratante podrá realizar chamamento público para novos interessados, quando republicará o Edital, podendo alterar regras, condições e minutas”.

¹⁰ “Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos: I - explicitação do objeto a ser contratado”;

¹¹ “Art. 5º. O Edital de credenciamento conterá objeto específico, exigências de habilitação, em conformidade com o art. 73 da Lei Estadual nº 15.608/07, exigências específicas de qualificação técnica (condições e requisitos mínimos de prestação para cada tipo de serviço), regras da contratação, valores fixados para remuneração por categoria de atuação, minuta de termo contratual e modelos de declarações”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, no que tange à forma de classificação das despesas, a autarquia justificou que as contratações não interferem na contabilidade do Estado em relação ao limite prudencial de gastos com pessoal, eis que "(...) *as contratações artísticas do Guaíra são realizadas com base em cotas orçamentárias liberadas para as programações artísticas do CCTG na Fonte 250, 100 e 284 (programática)*" e a folha de pagamento está vinculada à Fonte 100 (gerenciamento da estrutura administrativa - manutenção).

Como se pode verificar, os recursos despendidos com os contratos de terceirização decorrentes do credenciamento devem ser contabilizados como "*outras despesas com pessoal*", consoante previsão do artigo 18, § 1º, da LRF¹². Segue a mesma linha a Instrução Normativa TCE/PR nº 56/2011¹³, nos seguintes moldes:

Art. 3º A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma, tendo por primazia o *caput* do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Para efeito do *caput*, a contabilização da despesa aglutinará os componentes remuneratórios correspondentes a vantagens pessoais e institucionais e os benefícios que caracterizem salário direto e indireto.

§ 2º **Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza "Outras Despesas de Pessoal"** e, ainda:

I - **as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física**, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, **embora se enquadrando nas características definidas no § 1º do art. 18 da LRF, não tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal"**.

II – as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade”.

Verificada a impropriedade, necessário se faz determinar ao CCTG que passe a contabilizar as despesas decorrentes do credenciamento de músicos como "Outras Despesas de Pessoal", cabendo à Inspeção responsável pela fiscalização da entidade monitorar a promoção desta e das demais alterações necessárias para a abertura de novo certame escoreito de vícios.

¹² "Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

¹³ "Dispõe sobre a metodologia de apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal, e dá outras providências".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em última análise, considerando o que dispõe a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal¹⁴, entendo por bem determinar ao CCTG que declare a nulidade do Edital de Credenciamento nº 01/2016, comprovando nos autos a adoção das medidas pertinentes a tanto.

Finalmente, por considerar que o instituto do credenciamento está suficientemente regulamentado pelo Decreto Estadual nº 4.509/2007 e que este expediente aponta diretrizes para que em futuras contratações não sejam repetidas as impropriedades constatadas, entendo despidianda a formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** desta Representação, para, nos termos da fundamentação:

3.1 DETERMINAR ao **Centro Cultural Teatro Guaíra** que:

3.1.1 declare a nulidade do Edital de Credenciamento nº 01/2016, comprovando nos autos a adoção das medidas pertinentes a tanto;

3.1.2 fundamente adequadamente seus futuros credenciamentos nos termos do *caput* do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993;

3.1.3 abstenha-se de definir critérios de ordenação para o chamamento dos credenciados, observando estritamente as normas estaduais aplicáveis à espécie;

3.1.4 promova a divulgação dos nomes dos jurados, viabilizando o controle social no caso de eventual arguição de suspeição e impedimento;

3.1.5 delimite o objeto com os instrumentos musicais específicos que atendam às suas necessidades;

3.1.6 além de indicar o prazo de vigência, mantenha seus futuros credenciamentos permanentemente abertos, seguindo o que dispõe o artigo 16 do regulamento estadual;

¹⁴ “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1.7 passe a contabilizar as despesas decorrentes do credenciamento de músicos como "Outras Despesas de Pessoal".

Frise-se, desde já, que o descumprimento de determinação dos órgãos deliberativos desta Corte enseja a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "f", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Por fim, após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Execuções para a adoção das providências de praxe.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Corregedor-Geral JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

1 - Julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE esta Representação, para, nos termos da fundamentação:

1.1 DETERMINAR ao Centro Cultural Teatro Guaíra, que:

1.1.1 declare a nulidade do Edital de Credenciamento nº 01/2016, comprovando nos autos a adoção das medidas pertinentes a tanto;

1.1.2 fundamente adequadamente seus futuros credenciamentos nos termos do *caput* do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993;

1.1.3 abstenha-se de definir critérios de ordenação para o chamamento dos credenciados, observando estritamente as normas estaduais aplicáveis à espécie;

1.1.4 promova a divulgação dos nomes dos jurados, viabilizando o controle social no caso de eventual arguição de suspeição e impedimento;

1.1.5 delimite o objeto com os instrumentos musicais específicos que atendam às suas necessidades;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.1.6 além de indicar o prazo de vigência, mantenha seus futuros credenciamentos permanentemente abertos, seguindo o que dispõe o artigo 16 do regulamento estadual;

1.1.7 passe a contabilizar as despesas decorrentes do credenciamento de músicos como "Outras Despesas de Pessoal".

2 - Frisar, desde já, que o descumprimento de determinação dos órgãos deliberativos desta Corte enseja a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "f", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005;

3 - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Execuções para a adoção das providências de praxe.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 1º de dezembro de 2016 - Sessão nº 42.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Corregedor-Geral

IVAN LELIS BONILHA
Presidente