



PROCEDÊNCIA: Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM)

INTERESSADO: Diretor(a) Geral do IGAM e
Procuradoria do IGAM

PARECER: 15.454

DATA: 18.03.2015

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL –
CONTRATAÇÃO DE OBSERVADORES HÍDRICOS
PELO IGAM MEDIANTE CREDENCIAMENTO – BASE
LEGAL – ART. 25 DA LEI 8.666/93 – PARECERES AGE
NS. 15.162, 15.200 e 15.212.

LEI ESTADUAL N. 15.461/2005, ART. 4º, § 2º -
ATRIBUIÇÃO DE CARGO DE NATUREZA
EXCLUSIVA DE ESTADO – ATIVIDADES
COMPLEMENTARES E MERAMENTE
INSTRUMENTAIS – INVIABILIDADE DE
REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – EDIÇÃO
DE ATO NORMATIVO PELO DIRETOR-GERAL DO
IGAM.

ANTECEDENTE: NOTA JURÍDICA AGE N. 3.726/2013
– RATIFICAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES PARA
ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA
JURÍDICA, IMPESSOALIDADE, EFICIÊNCIA E
ECONOMICIDADE.

RELATÓRIO

A Procuradoria do IGAM, por meio do Ofício n. 073/2015, faz retornar à Advocacia Geral do Estado pedido de análise da questão relativa a contratação e remuneração de serviços de observação hídrica ou hidrológica por pessoas naturais.

A matéria comportou percuciente análise da Consultoria Jurídica, veiculada na Nota Jurídica n. 3.726/2013, de lavra da digna Procuradora, Dra. Luísa Cristina Pinto e Netto. Nessa manifestação, em linha conclusiva



e em termos gerais, admitiu-se a possibilidade de contratação de observadores hídricos dentro do grupo de particulares em colaboração com a Administração Pública. Afinal, dentro das vias consideradas, em tese, como possíveis para a situação, “considerou-se a adoção do credenciamento, com as observações acima explicitadas.”

A partir do entendimento veiculado na Nota Jurídica AGE 3.726/2013, os órgãos técnicos do IGAM “entenderam que, desde já, haveria fundamento legal” para a autarquia dar início ao processo administrativo de credenciamento. Contudo, a Procuradoria Jurídica daquele mesmo instituto entendeu que seria necessário, antes, o estabelecimento de disciplina legal para, somente depois, realizar o processo de credenciamento (Nota Jurídica 122/2014). Além disso, levantou a questão da existência de lei estadual - Lei 15.461/2005 – que cria cargos de carreira, cujas atividades são definidas como exclusivas de Estado e, entre as atribuições genéricas fixadas para os cargos de Auxiliar Ambiental e de Técnico Ambiental, se encontram funções que poderiam abarcar aquelas que vêm sendo realizadas pelos observadores hídricos.

A Procuradoria do IGAM busca, então, uma complementação ao teor da Nota Jurídica AGE n. 3.726/2013, ou uma reanálise da situação jurídica que considere o disposto no art. 4º, § 2º, da Lei Estadual n. 15.461/2005.

É o breve relatório. Passamos a opinar.

PARECER

A Consulente, após explicitar as razões das dúvidas jurídicas que envolvem as conclusões da Nota Jurídica AGE n. 3.726/2013, indaga se haveria dispositivo de lei que conferiria legalidade à realização do processo administrativo de credenciamento (veiculado no edital que lhe foi submetido a exame, folhas 338/325); se não seria necessário o estabelecimento de disciplina legal a respeito, conforme último parágrafo da Nota Jurídica da AGE.



Em seguida, à consideração do disposto no art. 4º, § 2º, da Lei Estadual n. 15.461/2005, questiona se seria lícito o exercício da atividade de coleta de dados hidrológicos por pessoa que não ocupe cargo de Auxiliar Ambiental ou de Técnico Ambiental.

Passemos ao exame, por item.

1. Embasamento legal para realização do processo de credenciamento.

O embasamento legal para realização do processo de credenciamento na espécie é o art. 25 da Lei de Licitações e Contratos, Lei n. 8.666/93, embora o instituto não se apresente expressamente entre os casos enumerados no art. 25. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Em recentíssima decisão o Tribunal de Contas da União reafirma essa compreensão:

Plenário

1. O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. (Veiculado no Informativo n. 227/2014 do TCU)

Essa percepção, além de outras características próprias do instituto do credenciamento, foi muito bem examinada nos Pareceres AGE ns. 15.162, 15.200 e 15.212, elaborados pela i. Procuradora, Dra. Flávia Caldeira Brant de Figueiredo, a cujos fundamentos se alinha a presente manifestação.

Para o eminente administrativista Adilson de Abreu Dallari, em linhas gerais e não obstante a dificuldade de conceituação, o



credenciamento pode ser tido como o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, sendo que o resultado do trabalho conta com especial credibilidade, tendo o outorgante o dever de exercer a fiscalização. (Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/adilson-abreudallari/credenciamento>>. Acesso em 05mar2015)

Com efeito, a visão de citado autor reforça o entendimento posto na Nota Jurídica AGE n. 3.726/2013, no sentido da indicação do credenciamento como uma modalidade jurídica de contratação viável à hipótese, já que o concurso público não se coloca como opção diante da natureza da tarefa a ser realizada – apenas a de observação e leitura de dado de estação hidrométrica – além da questão relativa à situação geográfica (pontos onde ficam situados os equipamentos a serem observados diariamente, de manhã e à tarde, espalhados por várias bacias hidrográficas no Estado).

Entretanto, na mesma Nota Jurídica, a nobre Procuradora subscritora teve o cuidado de expressar a necessidade de definição jurídica da forma de contratação com o fim de afastar sobreposição de qualquer atribuição ou competência confiada legalmente a detentores de cargos efetivos e de estabelecer critério objetivo de escolha para que não haja sobreposição de contratados para o mesmo serviço, restando salientada a “necessidade de se disciplinarem as hipóteses e procedimentos para o descredenciamento” (p. 304).

Devido a essa recomendação a Procuradoria do IGAM busca esclarecer: “Assim, enquanto não houver Lei em sentido estrito que institua a colaboração de particular com o IGAM a fim de ser requisitado, mediante credenciamento, para prestar serviços de observação hídrica, não é possível a publicação do edital, sob pena de nulidade, correto?”

A nossa resposta é negativa. As conclusões da Nota Jurídica 3.726/2013 são genéricas. Pela leitura de sua fundamentação, vê-se que a recomendação visa a conferir segurança jurídica à contratação quando



ainda em aberto a definição (político-jurídica) a ser feita pelo IGAM, não significando necessariamente que a regulamentação devesse ser por meio de Lei em sentido estrito. Isso porque, como pontuamos logo acima, é seguro o entendimento de que o art. 25 da Lei 8.666/93 ampara a realização desse tipo de contratação.

Prevalece, todavia, a orientação da Nota Jurídica quanto a ser recomendável o estabelecimento de requisitos objetivos para o credenciamento (número de estações hidrológicas no Estado; critério primeiro de escolha entre muitos que podem ser os interessados: maior proximidade da estação, por exemplo; necessidade de saber ler e escrever; documentação necessária; remuneração; forma de pagamento desta; possibilidade de descredenciamento; hipóteses e procedimento a ser realizado em situações dessa natureza; eventual devolução de valores recebidos, juros, correção...) Enfim, a edição de normativo, que pode ser um ato infralegal.

A definição de critérios objetivos antes da publicação do edital garante a publicidade prévia e, especialmente, a impessoalidade na contratação, de forma que todos os editais a serem publicados, agora e futuramente, deverão ter suas regras fixadas em conformidade com o normativo que lhe antecede.

O normativo a ser editado, em nosso entender, pode ser uma Resolução Conjunta IGAM/SEMAD ou até mesmo uma Portaria do Diretor-Geral do IGAM. Isso porque, consoante a Lei Delegada n. 180/2011, o IGAM integra a área de competência da SEMAD, compõe o Sistema Estadual de Meio Ambiente, cabendo a essa autarquia executar a política estadual de recursos hídricos e de meio ambiente formulada pela SEMAD, pelo CERH e pelo COPAM, incluindo-se entre suas atribuições, entre muitas outras voltadas a assegurar, para a atual e as futuras gerações, a disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, a de **gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos , medir e monitorar a qualidade e a quantidade das águas de forma permanente e contínua e desenvolver, aplicar e difundir tecnologias de gestão de recursos hídricos;**



Na organização administrativa interna do IGAM, cumpre ao Diretor-Geral, nos termos do art. 9º do Decreto Estadual n. 46.636/2014:

- I – administrar o IGAM, praticando os atos de gestão necessários e exercendo a coordenação das unidades administrativas;
- II - representar a autarquia, ativa e passivamente, em juízo e fora dele;
- III – convocar e presidir as reuniões da Direção Superior;
- IV – articular-se com instituições públicas ou privadas para a execução dos objetivos do IGAM, celebrando convênios, contratos e outros ajustes;

Dessa forma, está autorizada a edição de ato pelo Diretor-Geral do IGAM, sendo imprescindível que, do teor do ato administrativo, conste o estabelecimento dos critérios objetivos para o credenciamento, o descredenciamento e suas respectivas consequências, remuneração, vigência...

2. Sobre a existência de cargos de Auxiliar Ambiental e de Técnico Ambiental com atribuições de natureza de atividade exclusiva de Estado.

Superada a primeira indagação, a segunda envolve o fato de existirem cargos de Auxiliar Ambiental e de Técnico Ambiental na estrutura de cargos das carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo, cujas atribuições gerais, constantes do Anexo II da Lei Estadual n. 15.461/2005, são consideradas de “natureza de atividade exclusiva de Estado”, nos termos do § 2º do art. 4º desta lei.

Analisando os dispositivos legais suscitados pela Consulente, observamos que as atribuições gerais do Anexo II da Lei 15.461/2005, bem como aquelas especificadas no Anexo I do Decreto regulamentar n. 44.533/2007 são direcionadas a atividades técnicas a partir de dados coletados. Essa ideia de coletar dados, nos meandros do caso sob exame, não quer significar estritamente que o próprio servidor tenha que fazer a coleta inicial, senão que ele pode apenas reunir os dados informados pelos



observadores hidrológicos para, então, organizá-los e fazer análise técnica. É o que conseguimos extrair do Anexo II da Lei 15.461/2005.

A descrição das atribuições gerais e específicas dos cargos de Auxiliar Ambiental e Técnico Ambiental não exclui a realização de tarefas de simples coleta de dados de observação, como o fazem os observadores hídricos, em caráter complementar. De outro lado, conforme deixa entrever os itens 13 e 22, ambos do Anexo I do Decreto 44.533/2007: (compete aos ocupantes dos cargos efetivos em questão) Executar outras atividades correlatas, compatíveis com as atribuições gerais definidas no item II. 1.1 do Anexo II da Lei nº. 15.461, de 2005, conforme necessidade do serviço e orientação superior. Não está afastada também a possibilidade de que servidores efetivos possam realizar as mesmas tarefas, desde que viável, especialmente considerando a localização da estação hidrométrica.

O ponto a dirimir diz, portanto, com a inexistência de atribuição específica e exclusiva dos cargos de Auxiliar Ambiental e Técnico Ambiental a de “realizar a observação diária de estações hidrométricas em vários pontos do Estado”, o que autoriza concluir pela possibilidade de que essa tarefa seja realizada por pessoas físicas credenciadas, especialmente por se tratar de uma atividade instrumental e dadas as circunstâncias territoriais, ou seja, de leitura de estações que ficam pulverizadas por todo o Estado, não aconselhando o deslocamento diário de servidores lotados em regionais muito distantes, tampouco o pagamento de servidor para residir nos locais onde devam ser feitas as observações, quanto mais para somente desempenhar a atribuição de fazer leituras diárias e nenhuma outra atividade, o que se revela antieconômico.

Convém assinalar que a Lei 15.461/2005 preceitua que as atribuições do cargo de Técnico Ambiental (apenas este, não o de Auxiliar Ambiental também) têm natureza de atividade exclusiva de Estado.

A propósito do tema/expressão “atividade exclusiva de Estado”, o alcance dessa expressão não tem uma definição muito clara e objetiva. Quando se trata de carreira bem definida na Constituição, a exemplo da Advocacia Pública, a diretriz jurisprudencial é firme no sentido de que o desempenho das atividades relacionadas à consultoria e ao assessoramento



jurídicos prestados ao Poder Executivo estadual traduz prerrogativa outorgada, pela Carta Federal, **exclusivamente** aos procuradores do Estado e do Distrito Federal (leitura do art. 132 da CR/88).

No caso sob exame, contudo, reitere-se, embora o Decreto 44.533/2007 pretenda especificar as atribuições específicas do cargo, entre elas não se encontra expressamente descrita aquela a ser feita pelas pessoas a serem credenciadas, entre muitas outras tarefas administrativas que o cargo requer. E, também repisando, é uma atividade instrumental de mera observação e leitura de números em uma régua existente na estação hidrométrica. Não se trata, pois, de nenhuma organização ou análise técnica ou feitura de estatística. Assim, também sob essa perspectiva, parece-nos, não há óbice ao credenciamento, porque não emerge hipótese em que haverá contratação para exercício de atribuição específica de cargo público em sobreposição aos cargos de Auxiliar Ambiental e de Técnico Ambiental.

É o que podemos verificar – relativamente à atividade-fim do IGAM – das atribuições específicas do cargo de Técnico Ambiental, entre as quais aquelas técnico-administrativas relativas à área de planejamento, estatística, recursos logísticos e materiais; coleta e preparo de dados para estudos, pesquisas, análises, relatórios, pareceres ou quaisquer outros atos de natureza econômica, financeira, jurídica, ambiental; atividades técnicas na área de informática relativas a desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, projeto e implementação de banco de dados, instalação de equipamentos para transmissão de dados, rotinas de segurança e demais atividades visando resguardar dados e informações, bem como implementar planos de recuperação de dados e funcionamento de emergência ...

Gize-se que estamos tratando da possibilidade de credenciamento para observação em estações hidrométricas, mediante procedimento que assegure a eficácia de todos os princípios que regem a atuação administrativa, bem como os relativos à licitação, devendo, ainda, haver credibilidade dos dados coletados pelos credenciados; confiança de que cumprirão rigorosamente os horários para que esses dados hidrometeorológicos sejam utilizados para estudos, estatísticas e permitam monitoramento permanente.



Significa entender, portanto, que se trata de um instrumento de contratação utilizado excepcionalmente, porque a situação concreta não justifica a realização do concurso público. As contratações decorrentes do processo de credenciamento ocorrerão apenas para complementar as atividades da entidade contratante e enquanto não se justificar a realização de concurso público, o que redundará na **impossibilidade de credenciar quando** houver servidor concursado exercendo as atribuições do cargo de Auxiliar Ambiental ou de Técnico Ambiental que possa proceder à leitura diária de alguma estação hidrométrica (servidor lotado em superintendência regional, por exemplo, se houver servidores ocupantes desses cargos ali lotados e com possibilidade de irem até uma estação).

3. Atendimento do Interesse público e observância dos princípios da eficiência e da economicidade.

Os fundamentos até aqui expendidos direcionam-se à busca de resguardo, em última análise, do interesse público que deve permear a decisão pelo credenciamento e que só pode se referir ao cumprimento da finalidade pública institucional para a qual foi criada a Autarquia IGAM.

Estamos nos colocando de acordo com o afastamento do concurso público e pela realização do credenciamento por ser aquela uma opção ineficiente e mais onerosa. Isso, sem deixar de atentar para a qualidade da prestação do serviço, que não exige nenhum conhecimento técnico.

Não obstante, do Anexo I da minuta de edital de credenciamento constam as estações hidrométricas e são cerca de duzentas. Em algumas delas é feita a leitura de chuva e, em outras, de chuva e nível de rio. Para o primeiro caso, a remuneração do serviço é de meio salário mínimo e, para a segunda, de um salário mínimo. Se considerarmos metade para cada uma das hipóteses, o custo do credenciamento será de média de cento e cinquenta salários mínimos por mês, o que representa, hoje, cerca de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) por mês durante até sessenta meses, pelo menos. Isso, sem cogitarmos da realização de novo processo de credenciamento, prolongando-se no tempo.



Diante desses dados, parece-nos recomendável que a Administração avalie, tendo em vista os princípios da eficiência administrativa e da economicidade, presentes nos textos do art. 37 e do 71 da Constituição da República, respectivamente, se não é mais eficiente e econômico valer-se de equipamentos como os utilizados pela Agência Nacional das Águas (ANA).

Conforme consta do sítio eletrônico da ANA, por meio de estações que formam uma rede hidrometeorológica, consegue-se a obtenção de dados hidrológicos em tempo real. Os dados hidrológicos em tempo real são coletados por um sistema denominado Telemetria nas estações automáticas, com a utilização de Plataformas de Coletas de Dados - PCDs na qual suas transmissões são efetuadas pelos satélites brasileiros (SCD e CBERS), utilizando-se da estrutura do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), em Cuiabá e em Cachoeira Paulista. As variáveis hidrológicas são obtidas por uma diversidade de sensores automáticos e armazenadas *in loco* nas PCDs. Os dados são transmitidos remotamente pelos satélites que permitem a obtenção de um número maior de informações por dia, aumentando a confiabilidade e permitindo avaliação quase instantânea da disponibilidade hídrica. Esse sistema melhora a avaliação do potencial energético e permite a realização de balanço hídrico em tempo quase real, o que melhora o controle dos recursos hídricos, disponibiliza dados mais atualizados para a sociedade e propicia uma ampla conceituação do uso racional e múltiplo dos recursos hídricos.

Dessa forma, entendemos que a Administração deve buscar dados objetivos, em números, para ver se não compensa o investimento nessas estações automáticas, se não será uma forma mais econômica, ao cotejo dos valores que serão pagos mensalmente aos credenciados e que se protrairão no tempo, além de considerar o resultado, que são os dados obtidos em tempo real e, talvez, com menor risco de erros nas informações.


Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MABP 345.172-1 • QAB/MG 91.692



CONCLUSÃO

A fundamentação exposta no corpo do parecer autoriza as seguintes conclusões:

- (1) É viável juridicamente a realização de processo de credenciamento de pessoas físicas para realização da atividade de observação de dados hidrológicos de chuva e nível de rio, por meio da verificação visual de equipamentos instalados nas estações hidrométricas do Estado, conforme Anexo I da minuta de edital (folhas 335/338).
- (2) O amparo legal para esse procedimento se encontra no art. 25 da Lei 8.666/93, que deve ser realizado com observância das cautelas do art. 26 da mesma lei.
- (3) Recomendamos a edição de ato normativo prévio à publicação do edital de credenciamento, que pode ser veiculado por meio de Resolução Conjunta ou Portaria, como explicitado no item 2 do presente parecer, tendo esse ato natureza de regulamento, onde serão estabelecidos, minimamente, os critérios e exigências de participação; documentação exigível; possibilidade de credenciamento a qualquer tempo ou em período previamente fixado; valor da remuneração do serviço a ser desempenhado; vedação de qualquer pagamento suplementar ao fixado no edital; hipóteses de descredenciamento e respectivas consequências; penalidades cabíveis e procedimento para aplicação; descrição objetiva do serviço a ser prestado...
- (4) O credenciamento de pessoas físicas para realização da atividade de observação descrita no item 1 dessa conclusão não implica, necessariamente, sobreposição em relação às atribuições dos cargos de Auxiliar Ambiental e Analista Ambiental, por se tratar de uma tarefa complementar e de natureza meramente instrumental, sem nenhum cunho técnico ou de decisão sobre pesquisas, estatísticas, organização de



dados e, por isso mesmo, não substitui as atribuições específicas dos mencionados cargos.

(4.1) Essa conclusão não afasta a possibilidade de que servidores concursados, ocupantes dos cargos de Auxiliar Ambiental e de Analista Ambiental possam também realizar essas tarefas, acaso estejam lotados em locais próximos a estações hidrométricas e que possam fazer esse trabalho, especialmente à vista de critério fixado no edital para participação, como o de distância da estação.

- (5) Recomendamos, por fim, avaliação quanto à possibilidade de instalação de equipamentos/estações automáticos(as), que enviem dados eletrônicos, dispensando a intervenção humana, com vistas ao atendimento dos princípios da eficiência e da economicidade, como explicitado no item 3 do parecer.

É o parecer.

À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 12 de março de 2015.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado de Minas Gerais
Coordenadora de área de Consultoria Jurídica
OAB/MG 91.692 – MASP 345.172-1

APROVADO EM 17/03/2015


DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840


Onofre Alves Batista Júnior
ADVOCADO GERAL DO ESTADO 2015