



Procedência: Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Interessado: Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Número: 15.621

Data: 14 de março de 2016

Ementa:

LICITAÇÃO. CORPO DE BOMBEIROS. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CONVÊNIO. PRESSUPOSTOS. DECRETO ESTADUAL Nº 46.319/2013. INVIABILIDADE DE CELEBRAÇÃO ENTRE DUAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL DO ESTADO. REPERCUSSÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ADMITIDA NO DECRETO ESTADUAL Nº 46.304/2013. CONTRATO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE. NECESSIDADE DE CARACTERIZAÇÃO DE SINGULARIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS. ARTIGO 24, VIII DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. ALTERAÇÃO DA FINALIDADE DA FUNDAÇÃO PÚBLICA A SER CONTRATADA, COM INCLUSÃO DA COMPETÊNCIA ESPECÍFICA CORRESPONDENTE AO OBJETO PRETENDIDO, POSTERIOR À LEI FEDERAL Nº 8.666/93. INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. HIPÓTESE DO ARTIGO 24, XIII DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. ENTIDADE DESTINADA À PESQUISA, AO ENSINO E AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL VOLTADA AO APERFEIÇOAMENTO DA MÁQUINA ESTATAL. ANÁLISE DISCRICIONÁRIA EM FACE DAS ALTERNATIVAS EXISTENTES NO MERCADO: COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DO ÓRGÃO CONTRATANTE. INDISPENSABILIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS PROCEDIMENTAIS. ARTIGO 26, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. PESQUISA AMPLA. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE.



RELATÓRIO

Trata-se do ofício encaminhado pelo Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) que informa necessitar ajustes para o desenvolvimento das suas atividades, especificamente contratos com outras instituições, algumas pertencentes ao próprio Executivo do Estado. Apresenta questionamento sobre a viabilidade de ser celebrado convênio, em razão da natureza jurídica dos envolvidos e seus interesses, ou firmado contrato mediante as modalidades consagradas na Lei nº 8.666, assim como dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O Ofício n. 1007/2016-Adj Jurídica/EMBM/1 explicita que, visando especializar seus Oficiais, bem como fornecer requisitos para futuras promoções, necessita ofertar curso de pós-graduação anualmente a específico público interno. Informando que já contratou instituições de ensino particulares, tendo realizado convênio com a PMMG, vislumbrou possibilidade de contrato com a Fundação João Pinheiro, vinculada à SEPLAG, nos termos da Lei nº 5.399/69:

“A Fundação João Pinheiro oferta regularmente cursos de graduação e de pós-graduação na área de Gestão e Políticas Públicas no Estado de Minas Gerais, coincidindo, portanto, com os objetivos do CBMMG, o qual necessita aperfeiçoar os seus gestores exatamente nesta área de atuação.

Para a contratação da Fundação João Pinheiro, tradicionalmente, o processo seria executado por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Contudo, considerando a natureza jurídica da Fundação João Pinheiro, o fato desta estar vinculada a uma Secretaria de Estado, tendo em vista os objetivos de ambas as instituições, e também, a especificidade na formação dos gestores da administração estadual, vislumbramos a possibilidade de celebração de convênio.

Diante dos aspectos jurídicos que incidem sobre cada modalidade supracitada, solicitamos parecer sobre o melhor método a ser adotado.”

É o breve relatório.

Passo a opinar.



PARECER

Preliminarmente, cumpre estabelecer que a indicação de figura jurídica a ser adotada como mecanismo de vinculação entre o Estado e terceiros apenas pode ser realizada, de modo seguro, diante de casos concretos em que estejam especificados, de modo claro, o objeto, o órgão estadual contratante e o universo de possíveis interessados. Isso não impede, entretanto, esclarecimentos a propósito da natureza jurídica de alguns institutos previstos na legislação, com explicitação das suas hipóteses de cabimento e pressupostos legais.

1) O objetivo de formação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, a natureza e as atividades da Fundação João Pinheiro

Decorre do expediente a intenção do Corpo de Bombeiros de especializar seus Oficiais e de fornecer requisitos para futuras promoções, por meio de curso de pós-graduação anual disponibilizado ao seu quadro de pessoal. Nos termos do Ofício n. 1007/2016-Adj Jurídica/EMBM/1, Fundação João Pinheiro oferta regularmente cursos de graduação e de pós-graduação na área de Gestão e Políticas Públicas no Estado de Minas Gerais, motivo por que a convergência de objetivos permitiria a celebração de convênio.

A Lei Estadual nº 5.399, de 12.12.1969, que autorizou a instituição da Fundação João Pinheiro (artigo 1º, § 4º), com previsão das seguintes competências.

“Art. 1º. (...)

§ 1º - À Fundação compete, especificamente:

I - prestar ao setor público e ao setor privado serviços relacionados com a transferência, adaptação, aperfeiçoamento, criação ou aplicação de técnicas em geral, principalmente nos campos da economia, administração e tecnologia básica e social;

II - apoiar órgãos e entidades que operem nos campos de atividade mencionados no inciso anterior;

III - contratar serviço ou pessoal técnico, observado o disposto no § 3º;

IV - promover o aperfeiçoamento de profissionais nas diversas técnicas que venham a constituir-se em objeto de sua atividade;



V - cooperar com instituições afins;

VI - desempenhar outras atividades que lhe sejam cometidas por seu Conselho Curador.

§ 2º - A Fundação prestará serviços mediante contrato.

§ 3º - A atividade da Fundação terá em vista, fundamentalmente, o desenvolvimento do Estado, considerando-se prioritários os trabalhos de interesse do Conselho Estadual do Desenvolvimento.

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabeleceu que a Administração Indireta compete, além de às autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, também à fundação pública do Estado (artigo 14, § 1º, IV), determinando somente ser permitido instituir ou manter fundação com personalidade de direito público (artigo 14, § 5º), sendo a única ressalva, relativa à entidade fechada de previdência complementar, inserida somente em 04.04.2014 pela Emenda à CEMG nº 92 (artigo 1º).

Do referido contexto infere-se que, desde 1989, a Fundação João Pinheiro teve a si atribuída personalidade de direito público, donde se conclui o enquadramento na figura de “autarquia fundacional” ou de “fundação autárquica”, sujeita ao regime jurídico administrativo. Em 14.12.1992, a Lei Estadual nº 10.961 criou, na estrutura orgânica da Fundação João Pinheiro a “Escola de Governo”, sendo previstas as seguintes atribuições:

“Art. 45 - Fica criada, na estrutura orgânica da Fundação João Pinheiro, a Escola de Governo, com as seguintes atribuições:
I - desenvolver programas de treinamento e capacitação dos servidores públicos civis do Estado, de nível superior de escolaridade, na forma do art. 31 desta Lei;

II - realizar cursos preparatórios para candidatos de nível superior de escolaridade aprovados na primeira fase de concurso público, na forma do § 1º do art. 22 desta Lei;

III - oferecer cursos de pós-graduação, em áreas do interesse do Estado, para os servidores públicos civis.

§ 1º - Caberá ao Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IEDRHU - as atribuições previstas nos incisos I e II deste artigo em relação aos servidores públicos civis dos demais níveis de escolaridade.

§ 2º - A Escola de Governo terá um Conselho Diretor, presidido pelo Secretário de Estado de Recursos Humanos e



Administração, cujos membros, em número máximo de 9 (nove), e os respectivos suplentes serão designados pelo Governador do Estado.”

Destaque-se, ainda, os termos da Lei Delegada Estadual nº 179, de 01.01.2011, que reiterou a inserção das fundações públicas na estrutura da Administração Indireta do Executivo estadual (artigo 2º, II, ‘a’), mantido o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG) na Administração Direta estadual (artigo 11, I, ‘c’). A Lei Delegada Estadual nº 180, de 20.01.2011, também fixou que as fundações de direito público são integrantes da Administração indireta do Estado (artigo 19, II, ‘a’), prevendo que a Fundação João Pinheiro, especificamente, integra a “área de competência da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão” (SEPLAG) por vinculação (artigo 214, II, ‘b’), ao que acrescentou:

“Art. 216. A Fundação João Pinheiro - FJP -, a que se refere o art. 12, XII, “b”, da Lei Delegada nº 179, de 2011, tem por finalidade realizar estudos, projetos de pesquisa aplicada, prestar suporte técnico às instituições públicas e privadas, formar e capacitar recursos humanos, bem como coordenar o sistema estadual de estatística, observadas as diretrizes formuladas pela SEPLAG, competindo-lhe:

I - prestar suporte técnico, institucional e de conhecimento para a formulação e a avaliação de políticas públicas e programas de desenvolvimento nas diversas áreas de atuação governamental;

II - coletar, produzir, sistematizar, analisar e divulgar dados e informações estatísticas e indicadores que reflitam a realidade estadual nos diversos segmentos sociais e econômicos;

III - promover e realizar estudos e pesquisas de acompanhamento e análise conjuntural, comércio exterior, finanças públicas, economia regional, cadeias produtivas, trabalho, demografia, saúde, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, habitação, segurança pública e demais segmentos das políticas econômicas e sociais;

IV - prestar serviços relacionados à pesquisa, à criação, à transferência, à adaptação e ao aperfeiçoamento de técnicas e métodos em diferentes áreas de conhecimento;

V - atuar na avaliação de políticas públicas;



- VI - promover a formação profissional em técnicas e competências demandadas para a modernização administrativa do setor público e para a implementação de políticas públicas, mediante a oferta de cursos regulares de graduação e pós-graduação e de cursos de capacitação e treinamento e outros programas especiais;
- VII - prestar assessoria e consultoria técnica a instituições públicas e privadas;
- VIII - promover a cooperação técnica com organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais visando ao aprimoramento de suas atividades; e
- IX - exercer atividades correlatas.”

O regulamento da Fundação João Pinheiro, veiculado pelo Decreto Estadual nº 45.670, de 03.08.2011, reforça a autonomia administrativa e financeira da entidade, bem como sua “personalidade jurídica de direito público, prazo de duração indeterminado, sede e foro na Capital do Estado”, além da vinculação à SEPLAG (artigo 2º). Vale reproduzir a previsão das competências da fundação:

“Art. 3º A FJP tem por finalidade realizar estudos, projetos de pesquisa aplicada, prestar suporte técnico às instituições públicas e privadas, formar e capacitar recursos humanos, bem como coordenar o sistema estadual de estatística, observadas as diretrizes formuladas pela SEPLAG, competindo-lhe:

I - prestar suporte técnico, institucional e de conhecimento para a formulação e a avaliação de políticas públicas e programas de desenvolvimento nas diversas áreas de atuação governamental;

II - coletar, produzir, sistematizar, analisar e divulgar dados e informações estatísticas e indicadores que reflitam a realidade estadual nos diversos segmentos sociais e econômicos;

III - promover e realizar estudos e pesquisas de acompanhamento e análise conjuntural, comércio exterior, finanças públicas, economia regional, cadeias produtivas, trabalho, demografia, saúde, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, habitação, segurança pública e demais segmentos das políticas econômicas e sociais;



- IV - prestar serviços relacionados à pesquisa, à criação, à transferência, à adaptação e ao aperfeiçoamento de técnicas e métodos em diferentes áreas de conhecimento;
- V - atuar na avaliação de políticas públicas;
- VI - promover a formação profissional em técnicas e competências demandadas para a modernização administrativa do setor público e para a implementação de políticas públicas, mediante a oferta de cursos regulares de graduação e pós-graduação e de cursos de capacitação e treinamento e outros programas especiais;
- VII - prestar assessoria e consultoria técnica a instituições públicas e privadas;
- VIII - promover a cooperação técnica com organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, visando ao aprimoramento de suas atividades; e
- IX - apoiar o Escritório de Prioridades Estratégicas no exercício de suas competências, mediante cooperação técnica ou financiamento de projetos.”

Também é de sublinhar a Lei Estadual nº 15.352, de 20.09.2004, que denominou a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como “Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho”, saudoso mestre de Direito Administrativo, responsável pela formação de gerações de publicistas incorporados às mais diversas funções públicas, inclusive a advocacia pública estadual.

Do referido contexto extrai-se que a Fundação João Pinheiro foi instituída, ainda em 1969, com o escopo de transferir e aperfeiçoar junto ao setor público técnicas de administração, economia e tecnologia, apoiando órgãos e entidades do Estado, inclusive com aperfeiçoamento dos profissionais atuantes, pelo que foi autorizada a cooperação com instituições afins. Em 1992, a vocação de ensino da entidade restou clara com a criação da então chamada “Escola de Governo” destinada a treinar e capacitar servidores públicos civis do Estado, com nível superior de escolaridade, fazer cursos preparatórios para candidatos de nível superior de escolaridade aprovados em primeira fase de concurso, bem como oferecer cursos de pós-graduação, em áreas do interesse do Estado, para servidores públicos civis. Evoluindo e aperfeiçoando as suas atividades de formação por meio de atividades de ensino de pós-graduação, a Fundação João Pinheiro teve expressa, na Lei Delegada Estadual nº 180, a função de ofertar



cursos regulares de graduação e pós-graduação, bem como cursos de capacitação e treinamento e outros programas especiais (artigo 216, VI).

Delineado o referido contexto, cabe analisar a possibilidade do uso do convênio entre o Corpo de Bombeiros Militar do Estado e a Fundação João Pinheiro, a fim de viabilizar oferta de curso anual de pós-graduação para o quadro de pessoal do CBMMG.

2. Da viabilidade de firmar convênios nos termos do Decreto Estadual nº 46.319, de 26.09.2013

O convênio, nas últimas décadas, vem sendo utilizado pela Administração Pública como instrumento de viabilizar associação do Estado com pessoas públicas e privadas que desejem cooperar na execução de um determinado objeto, sem que se atribua ao vínculo natureza contratual, porquanto convergentes os interesses das partes. A partir do momento em que o Direito Administrativo brasileiro viu reforçada a ideia de “consensualização” e de “parcerias”, tornou-se maior o espaço para figuras jurídicas que ensejam conjugação de esforços entre duas ou mais pessoas públicas ou privadas que buscam alcançar fins de interesse comum. O foco passa a ser um regime cooperativo no qual estejam dispostos estratégias e comportamentos que envolvam os interessados na realização de um mesmo escopo, motivo por que se auxiliam mutuamente no cumprimento de um compromisso conjunto.

O Poder Público foi incorporando a possibilidade de, em determinados setores, adotar comportamentos que transcendam as meras determinações unilaterais, com preferência por técnicas convencionais de atuação, de modo a incrementar a eficácia da atividade administrativa. O Estado escolhe o caminho da consensualidade e firma vínculos com terceiros que atendem suas necessidades ou que, conjugando esforços, realizem tarefas que são de interesse comum e da sociedade. Tem-se um modo de atuação compatível com o que se espera da Administração moderna, na qual terceiros são também incluídos como co-responsáveis pelo sucesso do Estado. (MAURER, Hartmut. Direito administrativo geral. Tradução de Luís Afonso Heck. 14.ed. Barueri(SP): Manole, 2006, p. 425). No mesmo sentido: PERICU, Giuseppe ; GOLA, Marcella, L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica. In: MAZZAROLLI, Leopoldo et al (Coord.). Diritto amministrativo. Parte speciale e giustizia amministrativa. Bologna: Monduzzi Editore, 2005. v.2. p. 329.



Em algumas searas, como é o caso das políticas públicas de incremento de atividades econômicas que trazem claros benefícios às sociedades locais, as vantagens da consensualidade acentuam-se: colaboração e cooperação de entidades sociais, redução de custos para o Estado com simplificação da sua máquina gestora (economicidade e racionalidade), modernização mediante a renovação das modalidades de prestação de serviços a cargo do Poder Público, subsidiariedade e eficiência no exercício das competências estatais. A esse propósito, confira-se as lições de Diogo Figueiredo Moreira Neto. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio. (Coord.) Direito Administrativo Brasil – Argentina. Estudos em homenagem a Agustín Gordillo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 88)

Autores contemporâneos, como Floriano Azevedo Marques Neto, estudam a possibilidade de se disponibilizar bens e de se reunir recursos públicos como forma de incentivar e facilitar uma determinada atividade que se deseja fomentar, convergindo esforços. O professor paulista reconhece a falta de conhecimentos básicos referentes aos trâmites burocráticos e à gestão e administração de situações com tal complexidade, ausente, ainda, conhecimento técnico atual e especializado na área, o que implica maiores dificuldades e ineficiências geradas por esse déficit de conhecimento. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Elementos do fomento. In Funções Administrativas do Estado. v. 4. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Coord. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 458) O uso de convênios como mecanismo que enseja a realização de capacitações concretizadoras de fomento público, realizando cumulativamente a ideia de consensualização, tornou-se comum na realidade administrativa atual.

As diversas formas de consensualização, fomento e parcerias tiveram sua importância acentuada após o processo de retração da atuação direta do Estado em múltiplos setores, com opção por instrumentos de acordo que transferem a sujeitos privados a execução de diversas competências. Nesse contexto, Jorge Miranda Ribeiro indica que “O convênio tem se mostrado instrumento versátil capaz de absorver qualquer forma de parceria de interesse público. Tem aplicabilidade em vários outros ramos do direito administrativo, tributário, enfim, desempenha com desenvoltura o mesmo papel do coringa no jogo das cartas” (RIBEIRO, Jorge Miranda. Curso avançado de convênios da União. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 26). Por isso, requerem uma eficiente regulação normativa do Estado, que estabeleça as balizas vinculantes dos sujeitos públicos



e privados, de modo a viabilizar um mínimo de segurança jurídica e de efetividade, sem captura e desmonte das competências administrativas.

É na realidade em que se encontra uma multiplicidade significativa de modelos de parceria empregados pela Administração, que os convênios são firmados muitas vezes entre entidades públicas ou entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, independentemente dos títulos públicos obtidos (como é o caso de certificados de utilidade pública). Esses convênios “São acordos firmados entre entidades públicas ou entre estas e entidades particulares, tendo em vista a consecução de um objetivo comum.” (HARADA, Kiyoshi. Dicionário de Direito Público. 2ª ed. São Paulo, MP Editora, 2005, p. 112) De fato, “Convênio administrativo é o ajuste celebrado por entidades públicas de qualquer espécie ou realizado por essas entidades e outras de Direito Privado, para a consecução de objetivos comuns dos convenientes.” (MOTTA, Arthur Maciel. A utilização de recursos públicos pelas organizações não-governamentais. BDA, SP, ano XXXX, n. 1, p. 21, jan. 2014)

Conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho, nesses acordos firmados pelo Poder Público, normalmente de caráter plurilateral, tem-se o objetivo de alcançar resultados de interesses comuns:

“Não há legislação específica sobre tal regime, mas como os convênios são pactos nos quais as partes manifestam suas vontades e expressam seus direitos e obrigações, nada impede se continue adotando a mesma sistemática, de resto já utilizada há muito tempo.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 352)

A isso acrescentam-se outras lições também segundo as quais, embora haja consenso no sentido de que “tanto para a legislação de regência como para a doutrina especializada, que a figura do convênio é considerada meio de cooperação ou colaboração para atingimento de interesse comum”, não se pode permitir a exclusão do interesse público: “O convênio, de outra parte, tem peculiaridades próprias que permitem caracterizá-lo; entre elas, o fato de que o interesse direto e indireto deve sempre ser público” (NOGUEIRA, Erico Ferrari. Convênio administrativo: espécie de contrato, RDA, Rio de Janeiro: FGV, v. 258, set.dez. 2011, p. 89; 109)



Atentando para essas perspectivas condicionantes da figura do convênio e buscando enquadrar aqueles firmados pela Administração Estadual nas normas do ordenamento em vigor, em especial as regras constitucionais que distribuem competência legislativa entre os entes federados, traz-se à lume as ponderações do Procurador do Estado Érico Andrade no Parecer nº 14.744, de 05.02.2007, ao tratar da matéria:

CONVÊNIO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A Constituição da República proclama, no art. 22, XXVII, ser da União a competência privativa para legislar sobre “*normas gerais de licitação e contratação*”. E a norma geral a respeito de licitações e contratos no âmbito da Administração Pública é aquela veiculada na Lei 8.666/93, que, inclusive, tem dispositivo específico a respeito dos convênios (art. 116).

Confira-se o entendimento do **Superior Tribunal de Justiça**:

“O legislador constituinte, nessa seara, outorgou competência privativa à União Federal para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (CF/88, art. 22, XXVII). Em atendimento ao preceito constitucional, foi editada a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e entidades da administração pública indireta (art. 1º e parágrafo único)” (REsp 622.717-RJ, Rel. Min. Denise Arruda, DJU 05.10.06, p. 239).

(...) a IN 01/97, da STN, foi expedida para deliberar sobre a atividade interna da Administração Federal, direta e indireta, no âmbito do ajustamento de convênios (art. 1º).

Noutras palavras, regulamenta internamente, na intimidade da União, ou da Administração Federal, a atividade de firmar convênio. Logo, só se aplica à União Federal. E de outra forma não poderia ser, pois, repita-se mais uma vez, instrução normativa não é lei. Não é norma geral. Não é editada com base na competência legislativa privativa da União. É, isto sim, simples ato administrativo, de caráter normativo, dirigido, apenas, a regular a atividade interna no âmbito da Administração Federal.

Logo, a IN 01/97 não se aplica ao Estado de Minas Gerais. Não regulamenta a atividade do Estado de Minas Gerais para ajustamento de convênios. O Estado, como ente federado autônomo (art. 18, CR), tem liberdade para auto-regulamentar a sua atividade interna de ajustamento de convênios.

Deve, sim, obedecer à única norma geral (leia-se, LEI) que regulamenta o assunto: o art. 116 da LEI 8.666/93. Obedecida tal norma, bem como os princípios e regras de observância



obrigatória da Constituição da República, o Estado tem autonomia para regulamentar internamente a sua atividade de ajustar convênios com outros entes públicos ou privados. Não está sujeito à IN 01/97.

Tanto isso é certo que editou a sua norma interna para reger a atividade de firmar convênios: o Decreto Estadual 43.635/03. (...) o Estado, ao regulamentar a sua atividade interna de assinar convênios, pode fazê-lo de forma diversa da União e permitir a assinatura de convênio com os entes de direito público nas condições previstas no art. 4º, § 2º, da sugestão de alteração do Decreto Estadual 43.635/03.

Trata-se, aqui, de normatização expedida dentro da autonomia estatal de regular sua forma de atuar, no âmbito do ajustamento dos convênios. **Alexandre de Moraes** explicita que os Estados-membros têm ampla autonomia, que se caracteriza “*pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração*”, e completa:

“Os Estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, caput), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos” (Direito Constitucional, Atlas, 7ª ed., 2000, p. 257).

E, mais adiante, completa **Alexandre de Moraes** que “*os Estados-membros se auto-administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente*” (ob. cit., p. 260).”

Com efeito, a competência para o Estado normatizar a figura jurídica do convênio, respeitados os aspectos basilares veiculados em normas gerais da Lei Federal nº 8.666/93, decorre da própria autonomia política e independência administrativa outorgada pela Constituição da República aos Estados-Membros nos seus artigos 1º e 25. Afinal, “A Constituição Federal ao prever uma competência, regra de formação da Constituição do Estado-membro, termina por assegurar às coletividades, que serão constituídas a partir da sua ordem jurídica, uma autonomia, que tem como consectário a possibilidade de auto-organização. A autonomia dos Estados-membros, assim, constitui um dos fundamentos essenciais na configuração do Estado Federal.” (IVO, Gabriel. Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 133)



Cumpre reconhecer a falta de regramento em vigor, que seja preciso e exaustivo quanto aos convênios em diplomas federais de âmbito nacional, diversamente da normatização dos contratos administrativos levada a efeito pela Lei Federal nº 8.666/93, cujas normas gerais incidem em todos os níveis da federação. Identificada a omissão das leis vigentes quanto ao convênio, surge claro o espaço para normatização administrativa que, em cada nível da federação, vem regulamentando aspectos essenciais ao atendimento das finalidades do convênio. Também desse contexto extrai-se a relevância do artigo 116 do Estatuto das Licitações e Contratações Administrativas ao determinar que os dispositivos da Lei nº 8.666 aplicam-se, “no que couber”, aos convênios e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades administrativas. É indispensável frisar que o referido preceito apenas determina a incidência da Lei nº 8.666 “no que couber”, sendo manifesta a amplitude de searas em que não ocorrerá sujeição à regra do Estatuto Federal, com espaço regulatório à normatização pelos Estados Membros.

Nesse espaço regulamentar do regime do convênio, o Estado de Minas Gerais editou Decretos, destacando-se, pela relevância no presente caso, o Decreto Estadual nº 46.319, de 26.09.2013, que dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída. No artigo 2º, I o convênio de saída foi definido como acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Executivo do Estado, por meio do qual são conjugados esforços, com o escopo de disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual. Nesse contexto, concedente é o “órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo Estadual responsável pela transferência de recursos financeiros destinados à execução do convênio de saída” e conveniente é “o órgão ou entidade da Administração Pública, ou consórcio público ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos, responsável pela execução do convênio de saída”.

Observando tais conceitos legais, tem-se como possível a celebração de um ajuste por meio de que um órgão da Administração direta estadual (CBMMG) e uma entidade da Administração indireta estadual (FJP) conjuguem esforços, sem finalidade lucrativa, para executar a atividade de formar, com pós-graduação anual, Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar, mediante transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual em favor



do CBMMG para a Fundação João Pinheiro, a quem caberia prestar o serviço de ensino. No contexto do Decreto aplicado ao caso em exame, concedente seria Corpo de Bombeiros, órgão da Administração Pública Estadual que fará a transferência de recursos financeiros, e a conveniente seria a Fundação João Pinheiro, entidade da Administração Pública responsável pela execução do convênio de saída, prestando serviços de ensino, nos termos das competências previstas em lei.

O diploma em comento (Decreto nº 46.319/2013) foi editado com base no exercício do poder regulamentar do Governador do Estado. Especificamente em Minas Gerais, tem-se que o artigo 10, II da Carta Mineira consagra a autonomia e independência para regulamentar e organizar, conforme sua conveniência, os serviços e os seus quadros. Ademais, o artigo 84, IV e VI da CR/88 e artigo 90, VII e XIV da CEMG/89 conferem ao Presidente da República e ao Governador do Estado, respectivamente, o poder de regulamentar as ações da Administração Pública, sancionando, promulgando e fazendo publicar leis, bem como expedindo decretos e regulamentos para fiel execução das normas legais, dispondo sobre a organização e funcionamento da Administração.

Esclareça-se que, mesmo se se considerar os termos da Lei Federal nº 13.019/2014, ainda não em vigor (artigo 88), o regime dos convênios manteve-se restrito às hipóteses de instrumentos “I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º” (artigo 84, parágrafo único da Lei Federal nº 13.019/14, com a redação que lhe atribuiu a Lei Federal nº 13.204/2015). Em outras palavras: mesmo quando a Lei Federal nº 13.019 passar a ter vigência, o regime de parceria nela veiculado aplicar-se-á aos instrumentos firmados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, mediante termos de colaboração, termos de fomento ou em acordos de cooperação; os ajustes entre pessoas jurídicas vinculadas às pessoas federadas e pessoas federadas serão mantidos sob regime de convênio, devendo-se observar, em Minas Gerais, o Decreto Estadual nº 46.319, de 26.09.2013, que tratou do convênio de saída.

Atentando para o regramento do convênio de saída levado a efeito pelo Decreto Estadual nº 46.319/2013, cumpre destacar a norma que proíbe a sua celebração, em hipóteses específicas, a saber:

“Art. 3º É vedada a celebração de convênio de saída com:

I - pessoas naturais;

II - entidades privadas com fins lucrativos;



III - sindicato de servidores públicos, associação de servidores públicos ou clube de servidores públicos, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.)

IV - conveniente que esteja inadimplente com a Administração Pública do Poder Executivo Estadual ou com pendências documentais no Cadastro Geral de Convenentes do Estado de Minas Gerais – CAGEC, salvo exceções previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

V - conveniente que não atenda às exigências do art. 25 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, além das previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

VI – outros órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quando o concedente e o conveniente possuírem unidades orçamentárias integrantes do orçamento fiscal, nos termos do Decreto nº 46.304, de 28 de agosto de 2013;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 46.606, de 25/9/2014.)

VII - caixas escolares das redes públicas estadual e municipais de ensino nos termos do Decreto nº 45.085, de 8 de abril de 2009; e

VIII - transferências fundo a fundo ou quando previsto na legislação específica procedimento próprio de repasse.” (sem destaque no original)

Resulta claro do Decreto nº 46.319/2013 que se dois órgãos ou entidades administrativas estaduais desejarem firmar convênio, sendo integrantes do orçamento fiscal do Estado como unidades administrativas beneficiadas com recursos orçamentários, incorrerão na vedação do inciso VI do artigo 3º do referido diploma. Especificamente no ano de 2016, tem-se que a Lei Estadual nº 21.971, de 18.01.2016, “estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2016”. Nos termos do Anexo V da referida lei, há previsão orçamentária em favor do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, nos seguintes termos:

INCISO: 102 (Subemenda nº 1 à Emenda nº 376)



1 401 06 182 080 2 093 0001 4 4 99 10 8 A 10.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 10.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Reforma e Ampliação de Unidades Prediais do Cbmmg - Reforma e Ampliação do Imóvel Que Abrigará 2ª Companhia de Corpo de Bombeiros no Município de Passos /Mg (despesas de capital)

Dedução: Reserva de Contingência

INCISO: 103 (Emenda nº 198)

1 401 06 182 080 2 093 0001 4 4 99 10 8 A 1.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 1.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Reforma e Ampliação de Unidades Prediais do Cbmmg - Esta Emenda Objetiva a Construção de Um Batalhão do Cbmmg em Betim, Tendo em Vista Que Esse Município Tem Uma População Estimada de 400 Mil Habitantes, Além do Maior Distrito Industrial do Estado, Razão Pela Qual É Necessário Ampliar a Estrutura da Corporação em Betim. (despesas de capital)

Dedução: Reserva de Contingência

INCISO: 104 (Emenda nº 682)

1 401 06 182 080 4 473 0001 4 4 99 10 8 A 2.000.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 2.000.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Combate a Sinistros, Prevenção, Proteção e Defesa Civil - Aquisição de Veículos. (despesas de capital)

Dedução: Reserva de Contingência

INCISO: 105 (Subemenda nº 1 à Emenda nº 40)

1 401 06 182 080 4 473 0001 4 4 99 10 8 A 10.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 10.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Combate a Sinistros, Prevenção, Proteção e Defesa Civil - Aquisição de Equipamentos e Veículos de Combate a Incêndio, para o Oitavo Batalhão de Bombeiros Militar do Município de Uberaba (despesas de capital)

Dedução: Reserva de Contingência



INCISO: 106 (Emenda nº 630)

1 401 06 182 205 1 146 0001 3 3 99 10 4 A 75.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 75.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Expansão do Serviço Operacional de Bombeiros - Desenvolvimento de Projeto de Pelotão do Cbm no Município de Itaobim. (despesas correntes)

Dedução: Reserva de Contingência

INCISO: 107 (Subemenda nº 1 à Emenda nº 228)

1 401 06 182 205 1 146 0001 4 4 99 10 8 A 10.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 10.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Expansão do Serviço Operacional de Bombeiros - Construção de Uma Unidade do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais - Cbmmg no Município de Santa Luzia/Mg. (despesas de capital)

Dedução: Reserva de Contingência

INCISO: 108 (Subemenda nº 1 à Emenda nº 201)

1 401 18 182 029 4 665 0001 4 4 99 10 8 A 10.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 10.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Expansão e Aperfeiçoamento do Atendimento do Cbmmg para Tornar o Estado de Minas Gerais Mais Resiliente aos Desastres - Aquisição de Equipamentos e Unidade de Resgate para o Corpo de Bombeiros do Município de Contagem (despesas de capital)

Dedução: Reserva de Contingência

INCISO: 109 (Subemenda nº 1 à Emenda nº 232)

1 401 18 182 029 4 665 0001 4 4 99 10 8 A 10.000,00

1 991 99 999 999 9 999 0001 9 9 99 10 1 D 10.000,00

Unidade Orçamentária Beneficiada: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

Objeto do gasto: Expansão e Aperfeiçoamento do Atendimento do Cbmmg para Tornar o Estado de Minas Gerais Mais Resiliente aos Desastres - Manutenção e Aquisição de Equipamentos para Suprir a Necessidade da Unidade do Corpo de Bombeiros Militar Localizado no Município de Sabará/Mg. (despesas de capital)



Dedução: Reserva de Contingência

A Fundação João Pinheiro, ao contrário do CBMMG, não consta como unidade administrativa do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais, no exercício de 2016, consoante se infere do anexo V da Lei Estadual nº 21.971, de 18.01.2016. Destaque-se que, nos termos do artigo 14 da Lei Federal nº 4.320, de 17.03.64, “Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”. A ausência de dotação orçamentária própria em favor da FJP em 2016, considerando-se a Lei Estadual nº 21.971, afasta da citada fundação a natureza de unidade administrativa beneficiada no orçamento fiscal do Estado no corrente exercício.

Assim sendo, em princípio e considerando os termos do Anexo V da Lei Estadual nº 21.971, de 18.01.2016, o Corpo de Bombeiros é órgão da Administração direta mineira que consubstancia unidade orçamentária integrante do orçamento fiscal e a Fundação João Pinheiro não. Essa realidade exclui a proibição de firmarem convênio, quando tiverem objetivos convergentes, tendo em vista a literalidade do artigo 3º, VI do Decreto Estadual nº 46.319/2013.

Não se pode olvidar, entretanto, que o Decreto Estadual nº 46.304, de 28.08.2013, dispõe sobre “a Descentralização de Crédito Orçamentário entre os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo”, sendo possível que órgão titular do crédito (detentor do crédito orçamentário aprovado pela lei orçamentária anual ou de créditos adicionais), como p. ex. a SEPLAG, faça “transferência do poder de gestão” do crédito orçamentário e financeiro (descentralização do crédito) em favor de uma entidade ou órgão que o executará descentralizadamente como “órgão gerenciador do crédito” (artigo 1º, § 1º, I a III). Assim sendo, é possível que a Fundação João Pinheiro se torne gerenciadora de crédito originariamente de titularidade da SEPLAG conforme Lei Estadual nº 21.971/16, até mesmo em se considerando a vinculação prevista no artigo 214, II, ‘b’ da Lei Delegada Estadual nº 180, de 20.01.2011.

Reitere-se que o Decreto Estadual nº 46.319/2013, proíbe, expressamente, que seja firmado convênio entre órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quando o concedente e o conveniente forem unidades orçamentárias do orçamento fiscal, nos termos do Decreto Estadual nº 46.304, de 28.08.2013. Destarte, se a Fundação João Pinheiro tornar-se entidade executora de crédito orçamentário e financeiro, mediante transferência realizada pela SEPLAG com fulcro no que admite Decreto



Estadual nº 46.304/2013, não se admitirá a celebração de convênio com o Corpo de Bombeiros Militar, que já é unidade administrativa do orçamento fiscal do Estado, conforme anexo V da Lei Estadual nº 21.971, de 18.01.2016. Entendimento em sentido contrário implicaria ofensa à vedação do artigo 3º, VI do Decreto Estadual nº 46.319/2013.

À obviedade, além do referido pressuposto, tem-se como indispensável o cumprimento das normas do ordenamento vigente integrantes do regime jurídico dos convênios, em especial as regras do Decreto Estadual nº 46.319/2013 que veiculam condições específicas, procedimento administrativo, aspectos formais, inclusive de publicidade, execução, liberação e utilização de recursos. Somente se observado o regime jurídico dos convênios em vigor, inclusive a convergência de interesses entre as partes e as vedações regulamentares, tornar-se-á legítima a celebração do ajuste pretendido.

3) Inexigibilidade

Considerando a indagação referente à possível contratação, pelo Corpo de Bombeiros Militar, da Fundação João Pinheiro, esclarece-se que a realização do procedimento licitatório, segundo as modalidades previstas no ordenamento jurídico, é a regra vinculante da Administração Direta e Indireta antes da celebração dos contratos administrativos, nos termos estritos do artigo 37, XXI da CR/88 e das normas gerais da Lei Federal nº 8.666/93. Portanto, para que sejam firmados contratos administrativos, em princípio é necessário realizar licitação conforme as modalidades previstas na legislação federal veiculadora de normas gerais (concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso ou pregão). A jurisprudência e a doutrina insistem na obrigatoriedade de licitar como um dever inafastável à luz da CR/88 e da legislação infra-constitucional. Com efeito, sempre que cabível a licitação, é essencial a sua realização (ROMS nº 5.532-PR, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, 2ª Turma do STJ, DJU de 23.04.01, p. 123). Confira-se o seguinte julgado do TCU:

“7.6. A regra, portanto, é a obediência ao devido procedimento concorrential, visando ao atendimento de dois outros princípios relevantes nas relações encetadas entre o Estado e os administrados, a saber: o princípio da isonomia e o da indisponibilidade do interesse público. O primeiro expressa o direito que todos têm de ofertar bens e serviços ao



Estado. O segundo revela que a contratação deve proporcionar maior vantagem para a Administração.

7.7. Se a regra é a disputa entre os diversos interessados em fornecer bens e serviços ao ente estatal, a exceção há de estar autorizada na norma regente do procedimento. A Lei n. 8.666/1993, art. 25, especifica os casos em que o agente poderá utilizar-se da inexigibilidade licitatória (...)” (Acórdão nº 4.034/2009, Processo nº 031.017/2007-0, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 1ª Câmara do TCU)

Nesse contexto, as hipóteses de contratação direta são exceção que, como tal, não admitem interpretação extensiva, nem mesmo ampliação das hipóteses autorizativas em outras esferas da federação ou no exercício do poder regulamentar ou regulatório. As situações em que é cabível dispensa de licitação ou licitação inexigível tornam imperiosa expressa previsão legal em dispositivo federal de âmbito nacional, exatamente por serem excepcionais e por se relacionarem com o aspecto básico da contratação, que exige tratamento uniforme na Administração direta e indireta da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Há hipóteses de contratação direta em que o certame afigura-se impossível por ser a competição inviável (inexigibilidade de licitação) ou casos em que a própria lei, no exercício da discricionariedade política, faculta ao administrador não realizar a licitação pelas modalidades existentes, por não considerar este, necessariamente, o meio apto à proteção do interesse jurídico que se busca atender com o contrato (dispensa de licitação).

Para a caracterização da inexigibilidade licitatória, é indispensável a prova de que a competição é inviável, considerando o universo de proponentes disponíveis no mercado, bem como a natureza do objeto ou serviço pretendido. A impossibilidade da disputa consiste em evento decorrente do mundo dos fatos, vale dizer, da própria realidade administrativa. Depende não só da capacidade técnica e científica da pessoa a ser contratada, mas também da vinculação direta entre tal capacitação e a necessidade pública que se busca atingir. Esta necessidade deve apresentar singularidade material, de modo a justificar a extraordinária contratação direta.

Nessa linha de raciocínio, certo é que a singularidade de um serviço exige que o serviço e a produção intelectual em questão se mostre invulgar, distinto dos demais trabalhos rotineiros do setor, por um aspecto intrínseco, que lhe seja inerente e que demande um conhecimento peculiar, aprofundado e



inconfundível, de que é titular aquele que se pretende contratar diretamente. Assim sendo, a própria natureza da necessidade administrativa, por si só, deve demonstrar como imperativa uma habilidade intelectual diversa dos conhecimentos normalmente utilizados pelos profissionais do setor, de modo padronizado. Ademais, é preciso que a habilitação especial da pessoa a ser contratada satisfaça exatamente as exigências técnicas peculiares da tarefa, que delineiam a sua singularidade. Conclui-se ser imperioso que a atividade que se pretende contratar seja singular, por critérios objetivos decorrentes das próprias técnicas a serem empregadas na espécie, e que, simultaneamente, a habilitação do corpo técnico que prestará o serviço especial seja diferenciada ao ponto de justificar a contratação que, assim, não teria equivalente no mercado, em face da sua notória especialização.

Especificamente quanto a serviços de pós-graduação, é certo que nem todos podem ser considerados singulares. Mesmo atentando para a especialidade da formação necessária para o exercício de funções públicas no Estado, poucos cursos têm a característica da singularidade. Somente formações complexas, por uma circunstância especial, marcante para uma determinada carreira, revestem-se desse caráter singular. Se a grade de matérias implica estudo de assuntos corriqueiros em instituições privadas e públicas de ensino (p. ex., direito constitucional, direito administrativo, noções de gestão pública), o curso trata de assuntos rotineiros no ensino que busca atingir, também, o quadro de pessoal da Administração Pública. É mister analisar, principalmente, se se trata de um projeto que pode ser integrado por professores e instrutores que consubstanciam a maioria clara de profissionais do ensino daquela área, o que torna viável licitação e exclui a inexigibilidade.

Apenas se admite falar em inexigibilidade se se mostrar clara a notória especialização de quem se pretende ver executando o serviço de formação mediante o curso de pós-graduação, cuja natureza singular também deve vir evidenciada na espécie. Não há que se autorizar contratação direta para atividade rotineira de formação de um determinado órgão, ausentes especificidades de qualificação na definição objetiva das atividades a serem realizadas pelo contratado. Observe-se que as Cortes de Contas vêm insistindo que a confiança do Administrador não é elemento caracterizador da inexigibilidade, mas apenas fator complementar que deve ser conjugado com os demais requisitos previstos em lei para que se considere legítima a contratação por inexigibilidade:

“Assim, para configurar-se a hipótese de contratação direta com fulcro no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, dois

requisitos são necessários, repita-se: notória especialização do contratado e singularidade do objeto. Nesse contexto, vale colacionar o seguinte entendimento do Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', 14ª edição, 2010, pág. 368: 'singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo', e que: 'A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional especializado'.

Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)'.

A propósito, essa matéria está pacificada nesta Corte, a teor do verbete da Súmula TC 106, publicada no "Minas Gerais", de 22/10/08, pág. 40 e mantida no D.O.C, de 05/05/11, pág. 08, in verbis: 'Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração.'

Válido transcrever, ainda, trecho da resposta à Consulta nº 652069, Sessão do Pleno de 12/12/2001, sobre singularidade: 'Singular é, pois, a característica do objeto que o individualiza que o distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie.

A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade de cor ou de forma. Assim, a singularidade pode incidir sobre um serviço cujo valor esteja abaixo dos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93. Os serviços rotineiros, corriqueiros, comuns, que vão desde a confecção de balanço, de auditoria contábil, operacional, etc., comparecimento em audiências trabalhistas, em casos de pequenas indenizações, reclamações simples, defesa administrativa num processo de prestação de contas, etc., não





podem ser considerados singulares, posto que podem ser realizados por qualquer um que possua habilitação específica e competência para fazê-los, impondo-se a licitação. A definição da singularidade deve ser estabelecida exclusivamente à luz do interesse público, e justificada sob os princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade.’

Quanto ao argumento de que, para a contratação em análise, foi considerado o componente subjetivo da confiança do gestor em relação ao contratado para realização do serviço, vale deixar claro que o elemento confiança não pode ser usado como critério para fundamentar a inexigibilidade da licitação, mas apenas para a escolha do profissional possuidor de notória especialização, e desde que esteja caracterizada a singularidade do serviço.” (Processo nº 705829, 2ª Câmara do TCEMG, julgamento em 20.11.2012)

Também análises técnicas feitas pelo Tribunal de Contas da União vêm se valendo de lições doutrinárias para limitar as contratações diretas fundadas em hipótese de inexigibilidade:

“De início, em razão da singularidade ser característica do objeto, ou seja, é o serviço pretendido que é singular e não aquele que executa. Esse entendimento é ratificado pelo doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Contratação Direta sem Licitação, p. 600), que dispõe que a singularidade seria ‘característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador’. No mesmo sentido é o entendimento de Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., Dialética, 2009, p. 356), estabelecendo que a singularidade do objeto é caracterizada por se tratar de situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado, envolvendo casos que demandam mais do que simples especialização.” (Processo nº 016.320/2006, relator Ministro José Múcio Monteiro, Acórdão nº 1214, 1ª Câmara do TCU, julgamento em 08.04.2014)



No âmbito federal, a Orientação Normativa AGU Nº 18, de 01 abril de 2009 pacificou o seguinte entendimento:

“CONTRATA-SE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 25, INC. II, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CONFERENCISTAS PARA MINISTRAR CURSOS PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, OU A INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS, DESDE QUE CARACTERIZADA A SINGULARIDADE DO OBJETO E VERIFICADO TRATAR-SE DE NOTÓRIO ESPECIALISTA”

Sendo assim, é mister que o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG) analise a natureza do curso de pós-graduação de que necessita para o seu quadro de Oficiais. Se se tratar de curso com matérias que exigem alta especialização e conhecimentos incomuns entre os profissionais de ensino da área, tem-se elementos indicativos de singularidade objetiva. Ademais, será preciso analisar a experiência anterior da Fundação João Pinheiro (FJP) que se solidificou como um centro de pesquisa e ensino voltado especificamente para a gestão pública e formação de pessoal para o Estado. Entende-se cabível analisar se a especialização da referida fundação estende-se até a seara dos conhecimentos de que necessita o CBMMG para o seu quadro de pessoal, possuindo um quadro de profissionais com saber técnico notório capaz de inviabilizar a competição no caso concreto. Destaque-se constar do expediente que o CBMMG já firmou convênio com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) em relação à execução de projeto semelhante ao que agora se pretende realizar. A fim de evitar quaisquer vícios, será preciso analisar a experiência anterior da Fundação João Pinheiro (FJP) em atividades que exigiram coordenação e estruturação de ensino semelhante, domínio pelos profissionais da fundação dos assuntos a serem analisados nas matérias cujo conhecimento será necessário partilhar, habilidade na formação de pessoal com competências específicas como as dos bombeiros, de modo que, reunidos todos estes aspectos, tenha-se demonstrada a singularidade subjetiva.

Conclui-se, por conseguinte, que apenas será possível contratação direta pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) da Fundação João Pinheiro (FJP) para especializar seus Oficiais mediante pós-graduação anual se evidenciada a singularidade objetiva do curso de que o órgão necessita e a singularidade subjetiva da entidade fundacional, conforme já evidenciado acima, com base em exaustiva fundamentação.



4) *Dispensa*

O Comandante Geral do CBMMG questiona, ainda, sobre a viabilidade de realizar dispensa de licitação para contratar a Fundação João Pinheiro, “instituição vinculada a Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAG) do Poder Executivo Estadual, fundada pela Lei nº 5.399/69”.

Consoante já se explicitou, inexigibilidade e dispensa de licitação são institutos diversos, sendo nesse sentido a lição doutrinária atual:

“As diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação são evidentes. (...)

A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. Vale dizer, instaurar a licitação em caso de dispensa significaria deixar de obter uma proposta ou obter uma proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é, diante das circunstâncias, a lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstância peculiares.

Em suma a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo. Já os casos de dispensa são exaustivos, o que não significa afirmar que todos se encontram na Lei nº 8.666. Outras leis existem, prevendo casos de dispensa de licitação. Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não é viável. Se não for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2001, p. 277-278)



Para se falar em dispensa, é preciso que lei federal de âmbito nacional tenha facultado a contratação direta em determinada hipótese, com base em potencial inconveniência ao interesse público, a ser avaliada pela autoridade ou órgão administrativo competente.

Embora haja outros diplomas que, isoladamente, estabeleçam situações de dispensa (p. ex. artigo 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.427/96), é certo que a maioria dos casos de licitação dispensável, que enseja juízo de mérito discricionário pela Administração Pública, está no artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93. Dentre as hipóteses consagradas no referido artigo 24, destacam-se duas, potencialmente aplicáveis à espécie:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”

4.1. Contrato “interadministrativo” ou com pessoa da Administração Pública (artigo 24, VIII da Lei Federal nº 8.666/93)

Da literalidade do artigo 24, VIII da Lei nº 8.666/93, extrai-se que o Estatuto das Licitações prevê como dispensável a licitação se presentes alguns requisitos específicos, a saber: *a)* quem contrata deve ser pessoa jurídica de direito público interno, seja ela política (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) ou seja ela administrativa (autarquias e fundações públicas de direito público federais, estaduais, distritais ou municipais); *b)* o serviço ou o bem objeto que se objetiva adquirir deve ser produzido por órgão (administração direta) ou



entidade (administração indireta) integrante da Administração Pública; *c*) este órgão ou entidade fornecedor deve ter sido criado antes Lei 8.666/93 e com o fim específico de produzir aqueles bens ou serviços; *d*) por, fim é essencial que o preço seja compatível com o que se encontra no mercado. Atendidas estas exigências, a lei permite contratar diretamente os serviços ou produtos junto a entidades como fundações públicas estaduais.

Confira-se as orientações balizadas sobre a matéria ao explicitar que a contratação direta fundada no inciso VIII do art. 24 poderá ocorrer se estiverem presentes os seguintes pressupostos:

- “a) contratação a ser efetivada por pessoa jurídica de direito público interno;
- b) os bens ou serviços devem ser prestados por órgão ou entidade que integra a Administração Pública e que tenha sido criado para a finalidade específica de lhe fornecer bens ou executar serviços, antes da edição da Lei nº 8.666/93; e
- c) o preço contratado deve ser compatível com o praticado no mercado.” (Questão prática. Boletim de Licitações e Contratos, São Paulo, NDJ, p. 989-990, outubro de 2008, p. 989)

Lúcidas são as ponderações de Ronny Charles no sentido de ser necessário “que o órgão ou a entidade integre a Administração Pública e tenha sido criado em data anterior à vigência desta Lei e com o fim específico de produção de bens ou prestação dos serviços pretendidos”, ao que acrescenta:

“quando o Estado pretende bem ou serviço produzido em seu seio organizacional, ofertado por pessoa jurídica a ele pertencente, seja detentora de personalidade de direito público ou privado, verifica-se difícil compreender que o Administrador busque externamente aquilo que está a seu alcance e que pode obter sem o necessário e dispendioso certame licitatório, exigido para contratar com eventuais entidades estranhas a seu universo orgânico. Tal situação, em tese verificável, deve ser fundamentada em concretas e relevantes vantagens para o interesse público.” (CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas Comentadas. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 113)



De fato, há razoabilidade em um órgão da Administração Pública (como o CBMMG) buscar atendimento de uma das suas necessidades junto a fundação pública estadual (como a FJP), mormente em se considerando que a entidade administrativa não se orienta pelo lucro, nem busca ganhos financeiros como é típico e característico do setor privado. O objetivo é tornar a máquina administrativa mais eficiente e melhorar a prestação dos serviços públicos, o que justifica eventual retribuição por parte do órgão contratante, de modo a alavancar o nível de conhecimento do seu quadro de pessoal. Os interesses dos envolvidos até podem ser diversos: o CBMMG deseja ter o seu quadro de pessoal formado por um custo razoável e a FJP deseja realizar a atividade de ensino com a retribuição pecuniária devida; contudo, os interesses não se contrapõem na lógica Lucro Máximo X Serviço Econômico, ausente o acirramento entre esses elementos que é tão comum em boa parte das relações que o Poder Público.

Facilita o alcance desse benefício o fato de a lei exigir que o objeto contrato seja coincidente com a finalidade precípua ou fundamento do órgão ou entidade criado antes da edição da Lei Federal nº 8.666/93. Quanto a esse aspecto, observa-se que, embora o artigo 12º, § 4º da Lei Estadual nº 5.399/69 tenha criado a Fundação João Pinheiro para prestar ao setor público “serviços relacionados com a transferência, adaptação, aperfeiçoamento, criação ou aplicação de técnicas em geral, principalmente nos campos da economia, administração e tecnologia básica e social”, apoiar órgãos e entidades que atuassem nessas atividades, promover o aperfeiçoamento de profissionais nas diversas técnicas que venham a constituir-se em objeto de sua atividade, cooperar com instituições afins e desempenhar outras atividades que lhe sejam cometidas por seu Conselho Curador, certo é que nenhuma menção foi feita originariamente à atividade de ensino a servidores militares do Corpo de Bombeiros.

Também a Lei Estadual nº 10.961, de 14.12.1992, ao criar a Escola de Governo na estrutura da FJP antes da edição da Lei Federal nº 8.666/93, não fez qualquer menção à atividade específica de formação de Oficiais do CBMMG, tendo o cuidado de nominar treinamento e capacitação “dos servidores públicos civis do Estado, de nível superior de escolaridade”, “cursos preparatórios para candidatos de nível superior de escolaridade aprovados na primeira fase de concurso público” e “oferecer cursos de pós-graduação, em áreas do interesse do Estado, para os servidores públicos civis” (artigo 45, I a III da Lei Estadual nº 10.961/92). Restaram excluídos, de modo claro, os servidores militares, inclusive os Oficiais que integram o quadro do Corpo de Bombeiros.

Foi somente a Lei Delegada Estadual nº 180, de 20.01.2011, que estabeleceu a finalidade da FJP de “realizar estudos, projetos de pesquisa aplicada,



prestar suporte técnico às instituições públicas e privadas, formar e capacitar recursos humanos, bem como coordenar o sistema estadual de estatística”, o que se entende aplicável também à atividade de formação dos quadros do CBMMG, mormente em se considerando expressa competência para “promover a formação profissional em técnicas e competências demandadas para a modernização administrativa do setor público e para a implementação de políticas públicas, mediante a oferta de cursos regulares de graduação e pós-graduação e de cursos de capacitação e treinamento e outros programas especiais” (artigo 216, inciso VI), competência específica que também abrangeria o ensino de pós-graduação em favor dos Oficiais Bombeiros. Não há dúvida, portanto, que a extensão da área de atuação da Fundação João Pinheiro tornou-se expressa, em lei estadual, somente em 2011, quase dezoito anos depois do início da vigência da Lei Federal nº 8.666/93.

Em diversas situações, já se discutiu a possibilidade de os atos constitutivos do órgão, anteriores à Lei Federal nº 8.666/93, serem alterados depois desse Estatuto de Licitações para inserir a realização pelo contratado de um objeto mais amplo que tornasse possível a contratação direta com base no inciso VIII do artigo 24. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em face da indagação “Essa alteração ensejaria o enquadramento da contratação desse novo objeto de forma direta, sem licitação?” reconhece que a literalidade do dispositivo afasta a possibilidade de a Administração firmar o contrato direto. Afirmando que, nesses casos, a Administração na prática muitas vezes efetua a contratação com dispensa de licitação, adverte:

“(…) Num contexto mais amplo, seria admissível acolher essa expansão do objeto, desde que também, nesse caso, fosse atendido o requisito temporal inscrito no dispositivo pela Lei nº 8.883/94, ou seja, que a alteração da atividade do órgão tivesse ocorrido antes da vigência da Lei nº 8.666/93.

Com essa possibilidade, ficaria resguardado o ordenamento jurídico sem necessidade de grandes pesquisas sobre a finalidade inicial, que ensejou a criação do órgão, ao tempo que se evitaria o absurdo de permitir a contratação direta de um órgão que foi criado bem posteriormente, sem contudo, admitir-se igual tratamento para outro que, mesmo criado anteriormente, teve seu ramo de atividade expandido, ardilosamente, após o advento da Lei nº 8.666/93.

Merece reflexão o fato de um órgão possuir a finalidade genérica de prestar serviços numa determinada atividade,



sem haver referência à execução dos mesmos para a Administração Pública. Nesse caso, por não ficar caracterizada a ‘finalidade específica’, deverá ser procedida a licitação.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 376)

À luz de tais ponderações, tem-se que o artigo 24, VIII não autorizaria o CBMMG realizar contratação direta, em virtude de dispensa de licitação, da FJP, visto que ausente previsão legal anterior à Lei Federal nº 8.666/93 que autorizasse a fundação pública prestar atividades de treinamento, formação e realização de cursos de pós-graduação em favor dos bombeiros militares do Estado de Minas Gerais. A previsão do artigo 216, VI da Lei Delegada Estadual nº 180, de 20.01.2011, é, como já se demonstrou, posterior à Lei Federal nº 8.666/93. Destarte, não se tem atendida a exigência veiculada em norma geral no inciso VIII do artigo 24 do Estatuto das Licitações.

4.2. Contratação direta de instituição sem fins lucrativos (artigo 24, XIII da Lei Federal nº 8.666/93)

Decorre do inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 permissão para dispensa de licitação em duas situações: a) contratação direta de pessoas jurídicas privadas ou públicas que se destinem, conforme regimento ou estatuto, à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional; e b) contratação direta de entidade dedicada à recuperação social do preso. Em ambas as situações é necessário que a pessoa jurídica a ser contratada possua inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

A própria literalidade do citado dispositivo exclui a contratação direta de pessoa física, porquanto admite o vínculo com “instituição” dedicada à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional. Outrossim, o inciso XIII do artigo 24 reza que a entidade deverá possuir forma civil e ser brasileira, ou seja, instituída e criada sob a lei brasileira. Sua natureza jurídica pode ser de direito público ou privado, sendo necessário que não tenha fins lucrativos, o que traz implícito caráter social.

Na mesma linha de raciocínio, a doutrina frisa que as entidades não podem ter fins lucrativos (não podem visar lucro) e devem ostentar inquestionável reputação ético-profissional (não podem haver fatos que maculem o bom nome



dela (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 315), sendo certo que:

“Uma das características que mais chama a atenção neste dispositivo legal é a referência que a instituição contratada *não tenha fins lucrativos*, mas sim sociais, além da inquestionável exigência de sua *reputação ético-profissional*, caso contrário não estaria ela apta a contratar com a Administração Pública nem a cumprir os princípios que norteiam seus contratos.” ((MADEIRA, José Maria Pinheiro e MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. *Dispensa de licitação às entidades sem fins lucrativos*. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, Fórum, a. 7, n. 82, out. 2008. p. 63)

Além desses aspectos e embora a lei expressamente não o exija, tem-se entendido necessário buscar uma correlação entre as instituições e o objeto do futuro contrato, voltando-se para ações de pesquisa, ensino e desenvolvimento educacional, de modo que não se permita execução indireta de serviços de baixa complexidade ou terceirização. O TCU, na Decisão nº 219/00, prolatada pela 2ª Câmara, já entendeu que “a despeito de a Fundação Universidade de Brasília, como instituição pública voltada ao ensino superior e à pesquisa, com inquestionável reputação ético-profissional, possuir os requisitos para ser eventualmente contratada nos termos do art. 24, inc. XIII, da Lei de Licitações, o contrato em tela não poderia incluir, em seu objeto, a prestação indireta de serviços de recepção e atendimento ao público, por se tratar de atividade que não se vincula aos requisitos legais exigidos à contratada.” (BLC, nov./2000, p. 598). No âmbito federal, destaca-se a Orientação Normativa AGU Nº 14, de 01 abril de 2009:

“OS CONTRATOS FIRMADOS COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO COM BASE NA DISPENSA DE LICITAÇÃO PREVISTA NO INC. XIII DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DEVEM ESTAR DIRETAMENTE VINCULADOS A PROJETOS COM DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO E COM PRAZO DETERMINADO, SENDO VEDADAS A SUBCONTRATAÇÃO; A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS OU DE MANUTENÇÃO; E A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES PERMANENTES DA INSTITUIÇÃO.”



Não é em sentido diverso o enunciado da Súmula 250 do TCU:

“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexó efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.”

Sobre a incidência do referido dispositivo no âmbito estadual, tem-se Ronny Charles ao escrever que, além do nível federal, já se “consolidou o entendimento de que outros órgãos da Administração possuem também essa prerrogativa” de contratação direta. (CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas Comentadas, op. cit, p. 119) Tem-se como irrepreensível tal conclusão em razão da própria natureza de norma geral do inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, donde resulta clara a sua incidência em todos os níveis da federação.

Destarte, sendo a Fundação João Pinheiro uma instituição pública sem fins lucrativos que integra a Administração Indireta do Estado de Minas Gerais e que é voltada ao ensino e pesquisa com foco no aperfeiçoamento da máquina estatal, vislumbra-se a possibilidade de contrato direto pelo CBMMG para cursos de pós-graduação de Oficiais Bombeiros, com base no artigo 24, XIII da Lei Federal nº 8.666/93. Não há dúvida quanto à inquestionável reputação ético-profissional da FJP e se vislumbra pertinência do objeto contratado com as finalidades e competências legais da fundação (Processo n. 021.959/2006-8, Acórdão 679/2009, rel. Min. José Jorge, Plenário do TCU, Sessão de 08.04.2009). Outrossim, a Fundação João Pinheiro tem capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato, sem qualquer necessidade de subcontratação, o que seria inadmissível na espécie.

Em cada caso concreto, o CBMMG deverá avaliar se há inconveniência em licitar em face das alternativas existentes no mercado. Se a FJP afigurar-se como a melhor forma de atender as peculiaridades de formação do quadro de pessoal dos Bombeiros, o juízo técnico de conveniência será exarado positivamente quanto à contratação direta do curso anual de pós-graduação junto à FJP. Trata-se de competência discricionária a ser exercida pela autoridade ou órgão competente dos Bombeiros, com posterior redução à escrito mediante a indispensável motivação.



Reitera-se a advertência de que a análise abstrata das hipóteses de contratação direta aqui realizada não substitui o exame, em cada caso concreto, da presença, ou não dos requisitos legais autorizadores, ou não, da contratação direta, sendo necessário avaliar as diversas peculiaridades de que pode se revestir a realidade administrativa. Somente diante de uma circunstância específica evidenciada documentalmente é possível fazer o juízo sobre a pertinência, ou não, da dispensa de licitação. O Tribunal de Contas da União, ao tratar do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93 ressaltou “que a justificativa para a dispensa deve evidenciar todos os requisitos necessários à caracterização da situação prevista na Lei e, no caso em que a descrição do objeto for relevante para definir a contratação direta, deve a autoridade administrativa mencionar que as características restritivas para a licitação são necessárias e indispensáveis ao atendimento do interesse público.” (Processo TC- 000.728/98-5, Decisão nº 30/00, Pleno do TCU, DOU de 4.2.00).

É indispensável o cumprimento das exigências procedimentais inerentes às contratações diretas, destacando-se o artigo 26 da Lei nº 8.666/93 que em seu parágrafo único exige que o processo de dispensa seja instruído com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço (incisos II e III). Ademais, nas etapas iniciais, a atividade administrativa será idêntica quando a futura contratação é antecedida de licitação. A esse propósito, tem-se valioso estudo doutrinário publicado em Revista da AGU (SILVEIRA, Angélica Moreira Dresh da. A função consultiva da advocacia geral da união na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas. Revista da AGU. Brasília, ano VIII, n. 20, abr/jun 2009, p. 79-117)

Destacam-se as específicas advertências de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti a propósito da economicidade que se impõe aos preços também nas contratações diretas, visto que envolvem aplicação de recursos originados de receitas tributárias recolhidas ao erário pelos cidadãos:

“Realizada de forma ampla e idônea, possibilita à Administração estimar o valor do objeto a ser contratado, além de definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de parâmetro objetivo para afastar, pela desclassificação, ofertas desconformes ou incompatíveis, o que igualmente homenageia o princípio da eficiência, tanto como expressão da relação custo-benefício (eficiência em sentido estrito), quanto da aptidão para produzir os resultados planejados (eficácia).



Sumariou o Tribunal de Contas da União que ‘É necessário realizar pesquisa de preço de maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado’ (Acórdão nº 1620/2010 – Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro, Processo nº 023.093/2008-6).” (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação. São Paulo: NDJ, 2012, p. 83)

Tal como no presente caso, a Nota Jurídica nº 1.074, de 16.02.2006, exarada pela Procuradora do Estado Maria Cecília de Almeida Castro e regularmente aprovada pela Procuradora Chefe dessa consultoria jurídica, também admitiu dispensa de licitação fundada no artigo 24, XIII da Lei Federal nº 8.666/93, com contratação direta da Fundação João Pinheiro pela Subsecretaria de Assuntos Internacionais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico.

Conclusão

Pelas razões expostas, opina-se:

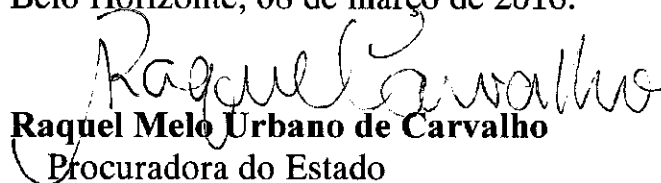
- pela possibilidade de o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) celebrar convênio com a Fundação João Pinheiro (FJP) apenas se comprovados a convergência de interesses, o atendimento das normas que integram o regime jurídico dos convênios, em especial as regras do Decreto Estadual nº 46.319/2013, com especial destaque para o artigo 3º, VI que impede seja firmado o convênio pretendido em 2016 se a Fundação João Pinheiro for entidade executora de crédito orçamentário e financeiro, mediante transferência realizada pela SEPLAG com fulcro no que admite Decreto Estadual nº 46.304/2013;
- pela possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, pelo CBMMG junto à FJP, para especializar os Oficiais Bombeiros mediante pós-graduação apenas se demonstrada a singularidade objetiva do curso de que o órgão necessita e a singularidade subjetiva da entidade fundacional;
- pela inadmissibilidade da contratação direta, por dispensa de licitação fundada no inciso VIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 e pela possibilidade de a autoridade ou órgão competente do CBMMG avaliar a conveniência de dispensar



licitação para contratar a FJP com o objetivo de realizar curso de pós-graduação anual destinada à formação dos Oficiais Bombeiros, com base no inciso XIII do citado artigo 24, sendo necessário cumprir todos os requisitos legais e observar a regularidade procedimental indispensável na espécie.

À consideração superior.

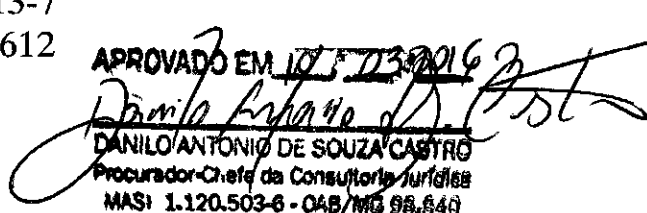
Belo Horizonte, 08 de março de 2016.

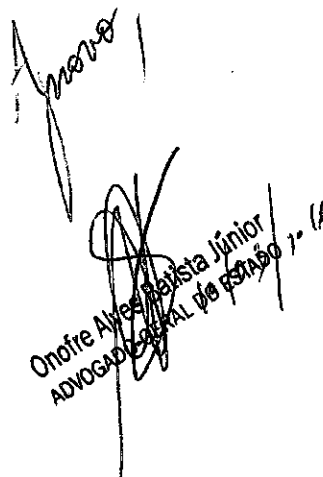

Raquel Melo Urbano de Carvalho
Procuradora do Estado

MASP 598.213-7

OAB/MG 63.612

APROVADO EM 10/3/2016


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


Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO GERAL DO ESTADO 1.1/6