NOTA TÉCNICA DCNO/SCCP N.º 05/2017

REFERÊNCIA: Orçamentos que apresentam data de emissão posterior à data da proposta de plano de trabalho e o atendimento ao item A-11 do check-list anexo à Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, que dispõe sobre a regulamentação do Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013.

INTRODUÇÃO

Foi encaminhada a esta Superintendência Central de Convênios e Parcerias da Secretaria de Estado de Governo (SCCP/SEGOV) consulta formulada pela Diretoria de Convênios e Parcerias da Superintendência de Projetos da Secretaria de Estado de Governo (DCP/SP/SEGOV), por meio de e-mail datado de 18/08/2017, solicitando orientações para o atendimento do item A-11 do checklist anexo à Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, considerando ressalva da Assessoria Jurídica da Secretaria no que tange orçamentos que apresentam data de emissão posterior à data da proposta do plano de trabalho.

A Superintendência Central de Convênios e Parcerias (SCCP), criada pela Lei nº 21.077, de 27 de dezembro de 2013, é responsável pelo estabelecimento de diretrizes sobre convênios de saída e termos de fomento e de colaboração para o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, inclusive exercer orientação normativa e técnica para os mesmos, conforme Decreto nº 47.047, de 16 de setembro de 2016:

> Art. 23. A Superintendência Central de Convênios e Parcerias – SCCP – tem como competência coordenar, consolidar e apoiar os órgãos e entidades estaduais e seus parceiros na execução e na gestão de convênios de saída, de termos de fomento e de termos de colaboração para repasse voluntário de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento fiscal, com atribuições de:
> I – estabelecer diretrizes e critérios para a política de transferências voluntárias para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante convênio de saída, termo de fomento e termo de colaboração, em parceria com a AGE;
> (...)
> Subseção I
> Da Diretoria Central de Normatização e Otimização
> Art. 24. A Diretoria Central de Normatização e Otimização tem como competência estabelecer metodologias e normas para convênios de saída, termos de fomento e termos de colaboração celebrados pela Administração Pública estadual, com atribuições de:
> (...)
> II – exercer a orientação normativa e técnica para celebração, monitoramento e avaliação, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de convênio de saída, de termos de fomento e de termos de colaboração;

Considerando suas competências, esta unidade apresenta seu posicionamento sobre a consulta em comento.

A despeito de a consulta ter sido efetuada por e-mail, o Gabinete da Subsecretaria de Assuntos Municipais demandou a emissão de Nota Técnica para assegurar a uniformização de entendimento.

DOS FATOS

Cuida-se de consulta formalizada pela DCP/SP/SEGOV solicitando orientações sobre a interpretação do item A-11 do Anexo I - CHECK LIST CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO DE SAÍDA COM MUNICÍPIO da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 16 de setembro de 2015, que dispõe sobre a regulamentação do Decreto nº 46.319, de 16 de setembro de 2013.

O item A-11 possui a seguinte redação:

> **03 orçamentos** do(s) item(ns) a ser(em) adquirido(s), cada qual contendo o **CNPJ ou carimbo da empresa no orçamento**, com data de emissão nos últimos 3 meses anteriores à data da proposta do plano de trabalho, ou outro parâmetro utilizado para cálculo do custo. (Sublinhado nosso)

A unidade questiona sobre a possibilidade de orçamentos que apresentam data de emissão posterior à data da proposta do plano de trabalho instruírem os autos do processo de celebração de convênios, tendo em vista a seguinte ressalva contida na Nota Jurídica nº 247/2017, emitida pela Assessoria Jurídica da Secretaria:

> Ressalvamos que os orçamentos apresentam data de emissão posterior à data da proposta do plano de trabalho, estando em desacordo com o disposto no item A-11 do Anexo I da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 006/2017, o que deve ser verificado.

Na mensagem, a DCP/SP/SEGOV informa, ainda, sobre aparente divergência entre a redação do checklist e o art. 12, § 1º, da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015, o qual prevê:

> Art. 12. A proposta de plano de trabalho para celebração de convênio de saída para execução de serviço, evento ou aquisição de bens deve ser acompanhada de orçamentos e de planilha detalhada de itens e custos.
> § 1º Com vistas a demonstrar a compatibilidade dos custos unitários com os preços de mercado e sua adequação ao valor total do convênio de saída, o convenente deverá apresentar, no mínimo, três orçamentos, emitidos, **preferencialmente**, nos últimos três meses anteriores à data da proposta. (Grifo nosso)

A redação do citado item A-11 também está prevista no item S-11 e E-11 do mesmo Anexo I e também nos itens S-13, E-13 e A-13 do Anexo II, S-11, E-11 e A-11 do Anexo III, S-13, E-13 e A-13 do Anexo IV, S-19, E-19 e A-19 do Anexo VI, S-17, E-17 e A-17 do Anexo VII, S-19, E-19 e A-19 do Anexo IX, S-17, E-17 e A-17 do Anexo X, todos da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015, alterada pela Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 006, de 9 de junho de 2017.

Esse trecho também está contido nos itens S-20, E-20 e A-20 do Anexo II, S-19, E-19 e A-19 do Anexo V e S-17, E-17 e A-17 do Anexo VI da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 007, de 9 de junho de 2017, que dispõe sobre a regulamentação do Decreto nº 47.132, de 20 de janeiro de 2017.

Nessa perspectiva, entendemos que a interpretação sugerida ao item A-11 do Anexo I Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015, deve ser adotada para todos os itens com a mesma redação.

DA INTERPRETAÇÃO SUGERIDA

"O intérprete, na labuta de buscar o alcance da norma, deve examinar os aspectos gramaticais (a literalidade do texto), sistêmicos (a relação com outras normas), teleológicos (a finalidade) e históricos (aspectos de criação) que a circundam", conforme apontado pela Advocacia-Geral do Estado no Parecer nº 15.806, de 7 de dezembro de 2016.

Ainda sobre a interpretação do Direito, Alberto Marques dos Santos[1], aponta que, considerando um:

> (...) eventual conflito entre os resultados interpretativos apurados pela interpretação teleológica e qualquer outro método interpretativo (gramatical, histórico, lógico, sistemático), a primeira é que prevalece, porque, dentre todos os métodos, foi o único consagrado expressamente pela lei.

Além disso, quando o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe que "Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum", o atendimento dos fins sociais também deve ser buscado pela interpretação do Direito.

Assim sendo, seguindo regras da hermenêutica jurídica, além da interpretação gramatical do item A-11 do Anexo I da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015, é imprescindível a interpretação sistemática e teleológica. Ou seja, a compreensão do dispositivo e de seus correspondentes depende da identificação do valor que a norma visa proteger.

Essa finalidade pode ser buscada na redação do próprio item A-11, no art. 23, § 2º, do Decreto nº 46.319, de 2013, e no art. 12 da Resolução Conjunta SEGOV-AGE nº 004, de 2015:

> **03 orçamentos** do(s) item(ns) a ser(em) adquirido(s), cada qual contendo o **CNPJ ou carimbo da empresa no orçamento**, com data de emissão nos últimos 3 meses anteriores à data da proposta do plano de trabalho, ou outro parâmetro utilizado para cálculo do custo. (Sublinhado nosso)

> Art. 23 – Para a celebração de convênio de saída, o convenente deverá preencher, no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – Sigcon-MG – Módulo Saída –, proposta de plano de trabalho contendo, no mínimo:
> (...)
> § 2º – A dispensa de apresentação, simultaneamente com a proposta de plano de trabalho, de documentos complementares previstos no § 1º somente poderá se dar mediante justificativa técnica devidamente fundamentada e anuência do ordenador de despesas, sem prejuízo da sua exigibilidade durante a vigência do convênio de saída.

[1] SANTOS, Alberto Marques dos. **Regras científicas da hermenêutica**. Revista Judiciária do Paraná. Curitiba: Associação dos Magistrados do Paraná, Ano 2, vol. Especial, nov. 2007 (Edição comemorativa dos 50 Anos). Disponível em: [goo.gl/CI3SU9]. Acesso em: 20 abr. 2017.

> Art. 12. A proposta de plano de trabalho para celebração de convênio de saída para execução de serviço, evento ou aquisição de bens deve ser acompanhada de orçamentos e de planilha detalhada de itens e custos.
> § 1º **Com vistas a demonstrar a compatibilidade dos custos unitários com os preços de mercado e sua adequação ao valor total do convênio de saída**, o convenente deverá apresentar, no mínimo, três orçamentos, emitidos, **preferencialmente**, nos últimos três meses anteriores à data da proposta.
> (...)
> § 3º – O concedente poderá dispensar os orçamentos, desde que com justificativa fundamentada da área técnica **demonstrando adequação do valor definido ao necessário para conclusão do objeto** e com anuência do ordenador de despesas, mediante verificação de outros parâmetros como convênios de saída da mesma natureza, cotações, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público. (Grifo Nosso)

O art. 23, § 2º, do Decreto nº 46.319, de 2013, e no art. 12 da Resolução Conjunta SEGOV-AGE nº 004, de 2015, têm conteúdo semelhante ao art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017:

> Art. 31 – A proposta de plano de trabalho para celebração de termo de colaboração ou de fomento, que envolva a execução de serviço, evento ou aquisição de bens, salvo hipótese do § 2º do art. 27, deverá ser acompanhada de comprovação de compatibilidade dos custos com os preços de mercado e sua adequação ao valor total da parceria.
> § 1º – **Com vistas a demonstrar a compatibilidade dos custos unitários com os preços de mercado e sua adequação ao valor total da parceria**, a OSC deverá apresentar, no mínimo, três orçamentos, emitidos, preferencialmente, nos últimos três meses anteriores à data da proposta.
> (...)
> § 3º – O órgão ou entidade estadual parceiro poderá dispensar os orçamentos, desde que com justificativa da área técnica devidamente fundamentada, demonstrando adequação do valor definido ao necessário para conclusão do objeto e anuência do administrador público, mediante verificação de outros parâmetros como outras parcerias da mesma natureza, cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.
> (...)
> (Grifo Nosso)

Nessa perspectiva, é possível inferir que a finalidade da apresentação de orçamentos é a certificação, pelo concedente/órgão ou entidade estadual parceiro, de que o valor do convênio/parceria irá satisfazer as metas pactuadas, sendo adequado ao montante necessário à execução do objeto do ajuste. Assim sendo, a razão de ser do item no checklist é assegurar que os recursos do convênio/parceria não sejam superiores, nem inferiores, ao necessário à execução do objeto.

Contudo, não basta a apresentação de orçamentos, eles devem estar atualizados. Caso contrário, devido a eventuais oscilações de preços, o valor neles apresentado não estaria coerente com o atual preço de mercado. Diante disso, o legislador estabeleceu que se considera atualizado o orçamento emitido em até 3 meses antes da apresentação da proposta de plano de trabalho.

Se um orçamento emitido 3 meses antes da apresentação da proposta é considerado atualizado pela legislação, aquele com data de emissão mais próxima da assinatura do instrumento jurídico, por ser mais recente, é ainda mais compatível com os preços praticados no mercado na data de celebração do ajuste.

No tocante à aparente divergência entre a redação do checklist e o art. 12, § 1º, da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015, vale observar o significado de checklist:

> Checklist é uma palavra em inglês, considerada um americanismo que significa "lista de verificações". Esta palavra é a junção de check (verificar) e list (lista). Um checklist é um instrumento de controle, composto por um conjunto de condutas, nomes, itens ou tarefas que devem ser lembradas e/ou seguidas.
> (...)
> De acordo com a obra *Introduction à la Recherche en Éducation* do professor belga Gilbert De Landsheere (que lutou durante 40 anos para melhorar a formação dos professores em todos os níveis de instrução), uma *checklist* é a expressão mais básica de um questionário pedagógico. Consiste em uma folha de controle, que contém vários comportamentos ou traços, e que tem como objetivo conduzir a uma observação sistemática.[2]

Os checklists objetivam o controle e a padronização dos documentos que devem instruir o processo de celebração de convênios e parcerias. Sendo um questionário pedagógico, têm conteúdo sintético. Se não o fossem, perderiam sua função, já que seriam mera cópia do normativo.

Dessa forma, observa-se que o item A-11 é um resumo ou síntese do conteúdo principal do art. 12 da Resolução Conjunta SEGOV-AGE nº 004, de 2015, e seus correspondentes resumem o art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017.

Pedagogicamente, esse item busca lembrar o convenente ou a OSC parceira de que a legislação, em regra, determina como requisito para a celebração do instrumento jurídico a juntada de três orçamentos com data de emissão de até três meses antes da data de apresentação da proposta.

Quando das discussões para a revisão do checklist realizada em 2017, que contou com a participação da Superintendência de Projetos, foi avaliado que a inclusão do termo "preferencialmente" no item poderia ensejar a interpretação equivocada pelo convenente ou pela OSC que não haveria óbice à apresentação de orçamento desatualizado e estimular a apresentação de documentos que somente seriam aceitos em situações excepcionais e, desde com justificativa técnica, sobre a compatibilidade com o preço de mercado e a adequação do valor do instrumento jurídico.

Além disso, o trecho final "ou outro parâmetro utilizado para cálculo do custo" aponta para a existência de exceções dispostas nos normativos.

Portanto, acreditamos que a interpretação do item deve ser harmonizada com os demais dispositivos da legislação, afastando o aparente conflito.

---

[2] Disponível em https://www.significados.com.br/checklist/

CONCLUSÃO

Diante do exposto e considerando os métodos de interpretação teleológico, esta SCCP, nos termos do arts. 23 e 24 do Decreto nº 47.047, de 2016, orienta de modo favorável à aceitação de orçamentos emitidos em data posterior à apresentação da proposta e anteriores à celebração para subsidiar a manifestação da área técnica.

Acredita-se que outra interpretação, pautada somente na literalidade, seria contrária à vontade da lei e os fins sociais, pois inviabilizaria convênios de saída ou parcerias cujo valor estaria compatível com o preço de mercado no momento da celebração, impossibilitando o alcance do interesse público e recíproco que seria almejado com o ajuste.

Ressalta-se que esta manifestação de cunho técnico não afasta a possibilidade de consulta à Advocacia-Geral do Estado, órgão autônomo que possui competência para o exercício de advocacia consultiva nos termos da Leis Complementares nº 81, de 10 de agosto de 2004, e nº 83, de 28 de janeiro de 2005.

Belo Horizonte, 3 de outubro de 2017.

Júlia Mara Sousa Oliveira
Superintendente Central de Convênios e Parcerias
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Luciana Mara de Freitas Souza
Diretora Central de Normatização e Otimização
Superintendência Central de Convênios e Parcerias
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO