



DECISÃO

Comissão de Licitação e Pregoeiro

Ref.: Impugnação Pregão Presencial nº 11/2020

Aquisição de ambulância

Tendo em vista, a impugnação ao edital, pela empresa BELLAN TRANSFORMAÇÕES VEICULARES LTDA., solicitando mudança em alguns itens, que importariam em alteração do plano de trabalho devidamente aprovado pela Secretaria de Estado da Saúde/SP, o que de acordo com o interesse público primário e de acordo com discricionariedade da Administração Pública, não pode ser realizado no momento.

Fixados os elementos necessários para a melhor compreensão do assunto, face o conteúdo do art. 116 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é chegado o momento de se adentrar à questão de fundo objeto da presente análise jurídica, ou seja, se é ou não aplicável aos convênios a previsão legal disposta no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93? Para subsidiar as respostas, é de grande importância a transcrição dos referidos comandos legais, *in verbis*:

Art. 65 Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados(...)

(...)

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

(...)

Art. 116 - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;



IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de [fiscalização](#) local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos, ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º - Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º - As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e



aplicadas, exclusivamente no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º - Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Abstraídas as críticas, diga-se de passagem bastante consistentes, sobre a aplicabilidade da IN/STN/01/97 aos convênios como se lei formal fosse, verifica-se que a mencionada norma prevê em seu art. 15 a possibilidade de alterações no próprio instrumento do convênio, ou em seu plano de trabalho. A mesma instrução normativa, logo em seu art. 1º, § 1º, inciso X, prevê a possibilidade de aditivo ao convênio firmado, desde que a formalização se dê dentro do prazo de vigência e não haja alteração na natureza do objeto aprovado. No entanto, nada comenta sobre a possibilidade de se realizar ou não acréscimos ou supressões no mesmo. Assim, não havendo outro diploma normativo que trate a questão de maneira específica e não havendo obstáculos legais, em tese, problema alguma haverá em se utilizar institutos próprios da Lei de Licitações, vez que, no ponto em discussão, não há incompatibilidade jurídica ou material para isso. Ressalva-se que isso somente será verdadeiro para os convênios onde haja repasse de valores.

Nos termos do dispositivo citado, o convênio somente poderá ser celebrado após a aprovação do respectivo plano de trabalho, que irá, em síntese, definir o objeto, disciplinar a sua execução e delimitar as formas de atingir o objetivo buscado com o ajuste.

Também devem constar do processo as razões e justificativas para este plano de trabalho, de modo a demonstrar a legitimidade das escolhas como a melhor forma de atender aos interesses públicos buscados com a celebração do convênio, em estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, entre os quais se destacam os princípios da motivação, finalidade, publicidade, eficiência e economicidade.

Tal e qual nos contratos administrativos, a fase de planejamento dos convênios e a sua consubstanciação no plano de trabalho é peça chave do alcance do resultado pretendido pelos partícipes.

É a adequada definição do plano de trabalho, portanto, que irá legitimar as condutas dos convenientes e permitir a realização de controle pelo órgão/entidade concedente de recursos e pelos demais órgãos de controle interno e externo. Vale dizer, a regularidade do convênio depende, em primeiro lugar, do plano de trabalho. Se este instrumento for elaborado de forma correta, planejada e detalhada, bastará aos partícipes cumpri-lo para garantir o sucesso do convênio.

Por fim, para ilustrar esse raciocínio, válido colacionar algumas



manifestações do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 1.267/2011 – Plenário

“[ACÓRDÃO]

9.7. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:

[...]

9.7.2. execute, por meio de convênios, os próximos repasses de recursos da assistência farmacêutica oriundos de emendas parlamentares, por serem recursos de transferência voluntária e esporádica, **tomando o cuidado para que os respectivos Planos de Trabalho sejam elaborados com as justificativas que comprovem a necessidade de cada um dos itens de medicamentos incluídos**, de modo a evitar a aquisição de quantidades muito superiores às necessidades locais, como constatado em todos os sete municípios do Paraná fiscalizados pelo Tribunal, bem como impedir o vencimento do prazo de validade dos produtos ou a ocorrência de desvio dos produtos adquiridos em excesso;” (TCU. Acórdão nº 1.267/2011 – Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Julgado em: 18 maio 2011, grifamos.)

Acórdão nº 609/2009 – Plenário

“[ACÓRDÃO]

9.1. reiterar ao Ministério do Trabalho e Emprego as determinações a seguir relacionadas:

[...]

9.1.3. subitens 9.8, 9.9.2 e 9.9.3 do Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário:

“9.8. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Trabalho e Emprego que **observem com rigor as disposições a respeito da descrição do objeto dos convênios, refutando celebrá-los quando não presentes os seus elementos característicos**, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, não restando dúvidas do que se pretende realizar ou obter, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos;” (TCU. Acórdão nº 609/2009 – Plenário. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Julgado em: 01 abr. 2009.)

Acórdão nº 1.331/2007 – Primeira Câmara

“[PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO]

Em exame a tomada de contas da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia – CGRL/MCT atinente ao



exercício de 2002.

[...]

18. Por fim, o terceiro ponto objeto da inspeção trata do convênio celebrado com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD.[...]

19. As impropriedades verificadas foram: a ausência de detalhamento do respectivo plano de trabalho, o qual não caracterizou, com o nível de precisão adequado, o objeto e as metas a serem atingidas; a não-demonstração dos benefícios que as empresas usufruiriam com o convênio; e a falta de justificativa para o pagamento de pessoal do próprio CPqD.

[...]

[ACÓRDÃO]

9.6.14. **especifique claramente, ao celebrar convênios, as ações a serem executadas pelos convenientes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista e seus custos, conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997;”** (TCU. Acórdão nº 1.331/2007 – Primeira Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Julgado em: 15 maio 2007, grifamos.)

Diante do exposto, S.M.J., **INDEFERE** a presente impugnação, prosseguindo o presente Certame até seus ulteriores termos.

Inúbia Paulista, 25 de junho de 2020.

João Soares dos Santos
Prefeito Municipal

Eder Roberto de Assis
Pregoeiro