

# Plano de trabalho e controle de resultados: previsão *ex ante* ou *ex post* das obrigações conveniais

Edson Marcelo Veloso Donardi<sup>1</sup>

Michelle Manaia Sanjar<sup>2</sup>

Rogério Augusto da Silva<sup>3</sup>

---

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Plano de Trabalho: definição e requisitos. 2.1. Definição. 2.2. Requisitos. 3. O Papel das Consultorias Jurídicas. 3.1. O protagonismo da Administração. 3.2. A mitigação do risco jurídico-administrativo. 4. Estudo de casos 4.1. Primeiro caso. 4.2. Segundo caso. 4.3. Comentários gerais. 5. Conclusão. Bibliografia.

---

## 1. Introdução

A palavra “Plano” pode ser conceituada como “projeto elaborado que comporta uma série de operações ou meios e que se destina a uma

---

1 Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo.

2 Procuradora do Estado de São Paulo. Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo.

3 Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo.

determinada finalidade” ou ainda “conjunto de medidas, de ordem política, social, econômica etc., que visam a determinado objetivo”<sup>4</sup>.

Como se pode perceber, a ideia de “Plano” envolve prévio deliberar sobre uma determinada meta a ser alcançada e o elencar de forma expressa dos meios e caminhos para alcançar tal desígnio.

Veja-se que este prévio deliberar também encerra o desafio da inserção, no plano, de meios de aferição de resultados – “controle de resultados”, para que se possa efetuar a adequada avaliação do que está sucedendo na execução do plano, ou irá ocorrer na execução do plano, ou irá ocorrer ao final do plano, de sorte que se possa, se necessário, proceder às mudanças para que o objetivo originalmente projetado seja alcançado.

No caso específico dos chamados Convênios, cuidados no artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, o “plano” que mencionamos é denominado de “Plano de Trabalho”, o qual como se verá abaixo, possui um delineamento bem específico. Se soma ao exposto que o aqui vertido não pode se esquecer do necessário declinar da visão das Consultorias da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, e neste caminho, no presente trabalho se buscou a apresentação, em linhas gerais, do que é o “Plano de Trabalho”, inclusive sendo apresentados casos práticos da utilização de meios de controle, bem como se buscou a apresentação de alguns modelos de impressos para exame e, se o caso, adaptação para as particularidades dos diversos órgãos da Administração Pública.

## **2. Plano de Trabalho: definição e requisitos**

### **2.1. Definição**

Plano de Trabalho é um tema desafiador sob a perspectiva do mundo jurídico, uma vez que ao mesmo tempo em que se trata de documento de cunho extremamente técnico é o documento central para que se alcance a finalidade almejada no instrumento de convênio, sendo que o ideal é

---

4 HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-0/html/index.htm#3>>. Acesso em: 22.02.2017.

que a minuta de ajuste seja elaborada de forma a melhor contemplar as especificidades e objetivos previstos no documento técnico abordado.

Nesse sentido, de acordo com a doutrina, plano de trabalho pode ser definido como:

O plano de trabalho centraliza todo o planejamento necessário para a execução do convênio, com o intuito de traçar um esboço das possíveis medidas a serem tomadas para que se torne possível a conquista de objeto avençado, reduzindo-se a possibilidade de insucesso.<sup>5</sup>

Por sua vez, de acordo com posicionamento apresentado pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União:

(...) o Plano de Trabalho não é uma mera carta de intenções; é, sim, importante ferramenta de controle gerencial pelo órgão concedente. É por meio do plano de trabalho que a Entidade, nos termos do §1º, do art. 116 da Lei 8.666/93, certifica-se da legalidade, legitimidade e economicidade do acordo celebrado, cria-se a possibilidade de atestar que as obras advindas da correta aplicação do plano de trabalho, estarão adequadas e prontas a cumprir sua função maior (...).<sup>6</sup>

Verifica-se, portanto, a importância do plano de trabalho como instrumento gerencial para que se atinja o interesse público visado pelo convênio por meio da eficiência e legalidade.

## 2.2. Requisitos

Dentro desse contexto, o artigo 116 da Lei nº 8.666/93 prevê que o plano de trabalho deve conter os seguintes elementos: 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,

5 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios Administrativos*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 288.

6 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 899/2004, 2ª Câmara, decisão de 01.07.2004, decisão de 01.07.2004.

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.

Por sua vez, o artigo 5º do Decreto do Estado de São Paulo nº 59.215/13 repete as exigências do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, acrescenta que o plano de trabalho deve demonstrar a conveniência e oportunidade da celebração do convênio e altera a redação do último requisito da lei, especificando que se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, o partícipe destinatário de recursos estaduais deve comprovar que dispõe de recursos próprios para complementar a execução do objeto, quando for o caso, ou seja, quando o custo total do empreendimento não for assumido pelo órgão concessor, o que é logicamente importante que seja esclarecido no plano de trabalho<sup>7</sup>.

Em relação ao primeiro requisito apresentado pela legislação em relação ao plano de trabalho, que consiste na descrição precisa do objeto, é importante observar que encontra como fundamento o fato de que a precisão na indicação do objeto impede ou ao menos dificulta, a ocorrência de desvio de finalidade. Parte-se do pressuposto de que é por meio da análise do objeto, em conjunto com a execução do convênio, que é avaliada a regularidade do repasse de recursos, de modo que o Tribunal de Contas da União entende que *“a alteração injustificada do plano de trabalho, sem a formalização de termo aditivo, pode ensejar a irregularidade de contas, com a imputação de débito e aplicação de multa ao responsável”*<sup>8</sup>.

O segundo requisito refere-se à definição de metas, ou seja, do marco almejado. Sobre esse ponto, é possível encontrar diversas decisões dos Tribunais Administrativos no sentido de que as metas não podem ser genéricas, sem estarem adequadamente descritos o objeto a ser executado, as metas a serem atingidas e as etapas ou fases de execução<sup>9</sup>.

---

7 Nesse sentido, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico, 2012, p. 40.

8 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1240/2006, 1ª Câmara, decisão de 26.07.2006.

9 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 479/2011, Plenário, decisão de 23.02.2011.

Julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apontam, ainda, que as metas devem ser definidas qualitativa e quantitativamente, sendo apresentadas recomendações de que as metas sejam especificadas de forma detalhada<sup>10</sup>.

Observa-se, no entanto, que apesar da existência dos julgados acima, é possível encontrar julgados que penalizam com maior ou menor rigor a ausência de metas definidas no plano de trabalho no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No julgamento do TC-002388/009/08 em março de 2016, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Paulo julgou como regular um convênio cujo plano de trabalho não apresentava elementos quantitativos e qualitativos que assegurassem a conferência das metas do serviço prestado. Nesse caso, o Plenário entendeu que o convênio era regular, uma vez que a ausência de elementos do plano de trabalho não possui força bastante para fulminar o instrumento em análise e pode ser alçada ao simples campo das recomendações, como se observa no trecho transcrito abaixo:

As demais questões não possuem força bastante para fulminar o instrumento em análise e podem ser alçadas ao campo das recomendações. É o caso da ausência de elementos no plano de trabalho e outros requisitos exigidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/93 capazes de possibilitar a conferência de metas, bem como a ausência de indicação do elemento econômico da despesa no termo de convênio e da comprovação da divulgação do extrato do ajuste.<sup>11</sup>

Por outro lado, no julgamento do TC-014714/026/08 em abril de 2015, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considerou irregular um convênio que não apresentava no plano de trabalho uma estipulação precisa de dados quantitativos e qualitativos das metas, como é possível aferir no seguinte parágrafo da decisão:

---

10 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico, Dezembro de 2012, p. 40; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, TC- 000430/002/14, 1ª Câmara, decisão de 04.04.2016.

11 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, TC-002388/009/08, Plenário, decisão de 31.08.2013.

A falta de estipulação precisa, no Plano de Trabalho, de dados quantitativos e qualitativos do estágio atual do objeto do Programa (atividades esportivas extracurriculares) e das metas correspondentes a serem atingidas pela entidade, o que limita ou mesmo impede, na prestação de contas, a análise da efetividade, eficácia e eficiência do ajuste.<sup>12</sup>

Ressalta-se, no entanto, que existiam outras irregularidades no convênio, não sendo possível afirmar que o tribunal de contas julgaria irregular o ajuste simplesmente pela ausência de dados específicos das metas, se a finalidade pública fosse atingida.

Assim, é possível concluir a partir da análise acima que a maior parte das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo indicam a necessidade das metas serem detalhadas como uma recomendação, devendo ser analisado todo restante do contexto do convênio para avaliar eventual irregularidade na execução.

Em relação ao terceiro requisito do plano de trabalho, cronograma de desembolso, é apontado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo como o item que permite visualizar a implementação de um projeto em suas metas, etapas ou fases, os respectivos indicadores físicos e prazos correspondentes a cada uma delas<sup>13</sup>.

Por sua vez, o quarto requisito, plano de aplicação de recursos, é definido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo como a parte na qual é realizado o desdobramento da dotação e a sua consequente utilização em diversas espécies de gastos, porém, correspondentes aos elementos de despesa de acordo com a legislação vigente<sup>14</sup>.

O quinto requisito, cronograma de desembolso, é exposto, então, pelo mesmo Tribunal como o item no qual se registra o valor mensal a ser transferido pelo órgão/entidade responsável pelo programa e se registra o valor mensal a ser desembolsado pelo proponente, de acordo com a previsão de execução do projeto<sup>15</sup>.

---

12 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Processo nº TC-014714/026/08, Plenário, decisão de 11.03.2015.

13 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico, Dezembro de 2012, p. 121/122.

14 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico, Dezembro de 2012, p. 121/122.

15 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico, Dezembro de 2012, p. 121/122.

Nesse ponto, o sexto requisito refere-se à necessidade de previsão de início e fim da execução do objeto. Por sua vez, o sétimo requisito engloba a necessidade, nos casos em que o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, da 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.

Além dos requisitos acima, é apontado como necessário que seja apresentado junto com o plano de trabalho as licenças ambientais e aprovações de outros órgãos e entidades necessários. No caso de recursos hídricos, por exemplo, é necessário exigir em alguns casos o documento que comprova a outorga de uso de recursos hídricos.

Parte da doutrina entende também como necessário que seja apresentado com o plano de trabalho o projeto básico que será utilizado em eventual licitação decorrente do convênio celebrado. Nesse sentido, o entendimento de Gustavo Alexandre Magalhães:

(...) o plano de trabalho deve ser acompanhado por estudos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, além de possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.<sup>16</sup>

Nesse sentido, no âmbito da União, o artigo 37 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 5 nº 507/2011 exige a apresentação de projeto básico ou termo de referência antes da celebração dos convênios, salvo nos casos de padronização do objeto a critério da autoridade concedente, mediante despacho fundamentado<sup>17</sup>.

16 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios Administrativos*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 288.

17 “Art. 37. Nos convênios, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos. § 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do concedente, em despacho fundamentado. § 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto. § 3º O prazo de que trata o § 2º não poderá ultrapassar 18 (dezoito) meses, incluída a prorrogação, se houver. § 4º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho. § 5º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao

Dentro desse contexto, o Plenário do Tribunal de Contas da União entende que o bem jurídico perdido com o descumprimento da norma citada acima, o prévio e razoável conhecimento do objeto, faz com que a falta seja considerada grave<sup>18</sup>. No entanto, o Decreto do Estado de São Paulo nº 59.215/2013, no seu artigo 8º, § 2º, exige a apresentação de projeto básico aprovado pela autoridade competente apenas nos casos de obras e serviços a serem executados pelos Municípios. Todavia, tendo em vista os entendimentos apresentados acima, o adequado é que a exigência seja ampliada para que abranja todos os casos de celebração de convênio para a execução de obras e/ou serviços.

Relacionando com o projeto básico, há também a questão envolvendo a necessidade de apresentação dos projetos executivos. Seguindo o pressuposto do bem jurídico protegido, prévio e razoável conhecimento do objeto, pode-se concluir também como recomendável a sua exigência, observando-se que nos termos do § 1º, do artigo 7º, Lei federal nº 8.666/93, a opção pelo desenvolvimento do projeto executivo durante a realização da obra ou a prestação dos serviços, deverá ser autorizada pela Administração.

Outro requisito apontado como necessário é em caso de obra ou benfeitoria em imóveis, comprovação pelo partícipe interessado do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do bem.

Por fim, é apontado como requisito associado ao plano de trabalho, a apresentação de orçamento detalhado em planilhas, tendo em vista o disposto no artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8666/93. Nesse sentido, os artigos 27 e 28 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 5

---

conveniente, que disporá de prazo para saná-los. § 6º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio, caso já tenha sido assinado. § 7º Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço.”

18 “(...) para o caso de obras, deve-se dispor no plano de trabalho já do próprio projeto básico da obra, ou documentação assemelhada (...). O bem jurídico perdido com o descumprimento da norma – o prévio e razoável conhecimento do objeto em que serão empregados os recursos – é relevante, e por si só, pode justificar que se considere a falta como de caráter grave” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1777/2006, Plenário, decisão de 27.09.2006).

nº 507/2011<sup>19</sup> apontam que o preço orçado será apresentado pelo conveniente e será obtido a partir do custo acrescido da parcela de Benefícios e Despesas Indiretas BDI.

Em face da ausência de dispositivo dispondo sobre o assunto no Estado de São Paulo, o artigo mencionado acima, que vigora no âmbito da União, pode ser utilizado como parâmetro.

No que se refere aos requisitos apontados é importante destacar o entendimento da Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>20</sup> no sentido de que as exigências do artigo 116 da Lei nº 8.666/93 devem ser aplicadas no que couber em relação aos serviços contínuos, pois aparentemente o artigo não foi redigido para serviços contínuos, mas para projetos que envolvam serviços por escopo.

Além disso, tendo em vista a importância de todos os requisitos apontados e a necessidade de controle de resultados no âmbito dos convênios, é relevante observar uma série de recomendações que foram realizadas no âmbito do Tribunal de Contas da União para instrução dos processos relativos aos convênios:

1. Tornar obrigatória, antes da análise do projeto básico de engenharia pelo concedente, a realização de inspeção prévia ao local de realização das futuras obras para verificar a adequação do projeto básico e evitar o pagamento por obras, realizadas antes da assinatura do convênio;
2. Tornar obrigatória a juntada ao processo de convênio de pelo menos um documento orçamentário que comprove a existência da previsão orçamentária de contrapartida, além da declaração de sua existência;
3. Tornar obrigatória a análise técnica dos projetos básicos de engenharia, pelo concedente, antes da liberação dos recursos financeiros, e que

---

19 “Art. 27. O preço para a contratação de obras e serviços de engenharia executados com recursos do orçamento da União será obtido a partir do custo acrescido da parcela de Benefícios e Despesas Indiretas BDI.

(...)

Art. 28. O preço orçado será proposto pelo conveniente com vistas à execução do objeto conveniado.”

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 239.

esta análise seja realizada por pessoas qualificadas (engenheiros civis ou arquitetos);

4. Tornar obrigatório o envio, pelo conveniente, antes da liberação dos recursos financeiros, dos documentos da licitação realizada – publicação do aviso da licitação nos jornais, orçamento da empresa vencedora, contrato da empresa vencedora, cronograma físico-financeiro da empresa vencedora, ata da homologação e adjudicação, ART dos executores, justificativa da dispensa de processo licitatório com embasamento legal e respectiva publicação, além do licenciamento ambiental e ART dos fiscais das obras;

5. Vedar o aproveitamento de licitações realizadas antes da assinatura dos convênios;

6. Tornar obrigatória a análise, pelo concedente, do orçamento detalhado da empresa vencedora da licitação ou da dispensa realizada pelo conveniente, antes da liberação dos recursos financeiros, de modo a verificar se foram seguidos os parâmetros acordados no plano de trabalho e no projeto básico de engenharia;

7. Condicionar o início das obras, por parte do conveniente, à autorização do concedente, quando este terminar a análise do projeto básico de engenharia e da planilha orçamentária da empresa vencedora da licitação;

8. Condicionar a liberação de recursos financeiros para obras ao recebimento dos documentos de medição e notas fiscais referentes às parcelas já realizadas;

9. Ao envio de pessoa qualificada (engenheiro civil ou arquiteto) para conferir se as informações constantes dos boletins de medição estão corretas e à emissão, pelo responsável pela conferência das informações, de relatório detalhado, inclusive com fotos, sobre a fiscalização realizada, atestando a realização dos serviços conforme consta do documento de medição.<sup>21</sup>

---

21 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 393/2011, Plenário, decisão de 16.02.2011.

Referidas recomendações, por objetivarem o atendimento do interesse público por meio da legalidade, moralidade, eficiência e imparcialidade, são relevantes na instrução do processo de convênio e do respectivo plano de trabalho.

### 3. O Papel das Consultorias Jurídicas

#### 3.1. O protagonismo da Administração

Firmados estes primeiros aspectos, pode ser observado que “Planos de Trabalho”, “Projetos Básicos”, “Memoriais Descritivos”, etc., são a princípio meras ideias, e que na medida em que são trazidos para a realidade, são objeto de avaliação pela Administração, e estas avaliações podem ou não refletir na tomada de efetivas medidas junto às Consultorias Jurídicas.

Assim, se por um lado, nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei federal nº 8.666/93, todos os convênios necessitam ser submetidos à Consultoria Jurídica, de outro, temos que a referida submissão está sujeita à discricionariedade do Administrador, bem como, análise dos autos pela Consultoria Jurídica conforme o disposto nos artigos 21 e seus parágrafos e 22 da Resolução PGE nº 77, de 03/12/2010, *devendo ser ressalvada a ausência de atribuição da Consultoria para o exame de questões de ordem técnica.*

O protagonismo da Administração na elaboração e devida avaliação da exatidão e adequação do “Plano de Trabalho” dos convênios pode ser percebida pela aplicação analógica do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no que tange a licitações:

3. Em princípio, os Tribunais de Contas exercem fiscalização a *posteriori* sobre atos consumados pela Administração. A regra do artigo 113 da Lei de Licitações é excepcional, porque representa fiscalização prévia, anterior ao ato gerador da despesa sob fiscalização da Corte. Regra excepcional que é, deve ser interpretada restritivamente, até porque “Os órgãos de fiscalização não se substituem aos órgãos fiscalizados, que continuam titulares, com exclusividade, da competência (discricionária, em alguns casos) para a prática dos atos. Não cabe ao Tribunal de Contas investigar o mérito dos atos administrativos. A

discricionariiedade consiste na liberdade para avaliar as conveniências e escolher a melhor solução para o caso, diante das circunstâncias. Por isso, o mérito da atuação discricionária não se sujeita a revisão, nem mesmo pelo Poder Judiciário. Se o mérito do ato administrativo pudesse ser revisto pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas, desapareceria a discricionariiedade” (MARÇAL JUSTEN FILHO, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 11. ed., pág. 655). Mas esta, evidentemente, é a “liberdade dentro da lei”, de que fala CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 25. ed., p. 424). Dentro destes contornos, tenho que a revisão ex ante do edital – “a mais valiosa peça de que deve cuidar o administrador público no plano político da limpidez dos atos administrativos” (JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 7. ed., p. 484) – deve ser feita com a maior cautela, limitando-se a censurar flagrantes agressões à ordem jurídica e determinando a correção ou supressão de tudo o que estiver fora da lei. (Expediente: TC-004287/026/10, Representante: Autoplan Locação de Veículos Ltda. Signatário: Walkiria Hernan Duran – Representada: Prefeitura Municipal de Cubatão- Assunto: Representação contra o edital do pregão presencial n. 14/2010, tipo “menor preço por item”, objetivando o registro de preços de serviços de transporte de passageiros, para atender às demandas das Secretarias Municipais de Educação, Cultura e Turismo e Secretaria Municipal de Esportes. Sessão abertura: 19-01-2010, às 14 horas – Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga)

Utilizando-se da Economia, é possível destacar que entre as diversas classificações de avaliação, temos distinção entre avaliação *ex ante* e *ex post*:

- a) Avaliação *ex ante*: realizada ao começar o projeto, antecipando fatores considerados no processo decisório;
- b) Avaliação *ex post*: ocorre quando projeto está em execução, sendo que decisões são tomadas com base nos resultados alcançados.

### 3.2. A mitigação do risco jurídico-administrativo

As Consultorias Jurídicas não têm função fiscalizadora no cumprimento de Convênios, assim como não opinam sobre os Convênios que a Pasta irá priorizar a cada ano.

O Tribunal de Contas da União já afirmou que:

16.3. Não há como acolher a alegação de que celebrou os convênios, observando a legislação pertinente, com base na análise técnica (aspectos formais e legais) dos setores competentes do Ministério do Turismo e que não havia como adotar postura diversa da assinatura dos ajustes. Isso porque não houve qualquer atitude no sentido de fazer valer o comando do Tribunal, acima citado, de modo a descaracterizar a irregularidade apontada.

16.4 A jurisprudência desta Corte de Contas é firme em entender que o parecer jurídico/técnico não vincula a decisão do gestor, que tem o dever de examinar a pertinência, não lhe eximindo da responsabilidade pela prática de atos irregulares, como foi o caso (v.g. Acórdãos 2.693/2008 e 1.984/2014 e 2.218/2013, todos do Plenário).

16.5 A existência de plano de trabalho aprovado e de pareceres técnicos/jurídicos favoráveis à celebração do convênio não eximem o gestor da responsabilidade de proceder a verificações de conformidade e legalidade, ainda mais quando há expressa e específica determinação deste Tribunal. Cabe ao gestor, em última instância, tanto decidir sobre a conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo quanto atuar como o fiscal dos atos dos seus subordinados.

16.6. Os pareceres emitidos por instâncias inferiores não eximem o gestor da obrigação de corrigir eventuais distorções neles verificadas. A assinatura do convênio não é ato meramente formal. Assim, a responsabilidade subjetiva do recorrente restou caracterizada com a ação culposa (assinatura dos ajustes), resultado danoso (débito) e o nexo de causalidade entre eles.

Se soma ao exposto que, a previsão de obrigações *ex ante* depende precipuamente de aspectos técnicos (de engenharia, por exemplo) que fogem das atribuições das Consultorias.

Apesar dos limites técnicos, é possível que as Consultorias Jurídicas se acautelem nos seguintes termos:

a) Tendo como pressuposto que a função das Pastas é a execução dos Planos de Governo no âmbito de suas atribuições constitucionais, diante de qualquer proposta de Convênio, é possível que as Consultorias Jurídicas se certifiquem que este se insere nas atribuições da Pasta;

b) No caso de convênios oriundos de Decretos, supõe-se que esta questão já está resolvida. A questão se põe se o Convênio ainda não resultou em Decreto e seja oriundo de novas ideias da Pasta. Apesar da cuidadosa leitura para verificar se, de fato, a matéria se insere no âmbito das atribuições da Pasta, é recomendável que seja a Administração orientada a expressamente certificar que o objeto da referida avença se insere naquelas condições, inclusive, declinando os dispositivos que embasam seu entendimento;

c) Diante de ilegalidades que possam ser percebidas, a Consultoria Jurídica pode orientar a Administração para retificação. Mas os termos técnicos de outras ciências podem eventualmente mascarar ilegalidades, e, neste caminho, só resta aos órgãos consultivos sempre arguir a existência das limitações técnicas nos exames realizados.

Com relação às obrigações *ex ante*, a serem formuladas no “Plano de Trabalho”, diante de seu caráter técnico, é recomendável que seja inserida no parecer recomendação para que seja certificado pela Administração que o que neles consta atende ao disposto na legislação de regência (ABNT, CREA etc.).

Eventualmente, pode haver um terceiro envolvido no processo de Convênio, o qual não é parte da avença, mas tem ligação indireta com ela, pois os recursos a serem repassados ao Município, por exemplo, decorrem de empréstimo tomado pelo Estado junto a organismos multilaterais.

Neste caso, é possível recomendar que a Administração submeta previamente o Plano de Trabalho ao organismo multilateral, e procure obter sua autorização expressa.

No Plano de Trabalho devem ser fixados os objetivos a serem alcançados, os quais cabe à Administração fiscalizar, cabendo adicionar que os convênios concluídos, em regra geral, não retornam ao Órgão Jurídico, seguindo para o arquivo.

Em assim sendo, é recomendável que quando da manifestação da Consultoria Jurídica, antes da firmação da avença, insira no parecer orientação para que a Administração revise o “Plano de Trabalho” e se

certifique que ele atende fielmente o que é pretendido pelas partes, e que os autos se encontram instruídos nos termos da legislação de regência.

Não é demais ressaltar que, muito embora a atividade mais lembrada da Consultoria Jurídica, no âmbito da celebração de convênios, seja a emissão do competente parecer, seu papel de assessoramento jurídico no controle interno de legalidade na formulação e execução da política pública possibilita uma atuação mais proativa junto à Administração.

A dinamicidade de referido assessoramento permite que o órgão jurídico realize reuniões com a Administração, em momento prévio à formalização do ajuste, a fim de que seja adequadamente identificado o objeto a ser conveniado, bem como revisado todo o plano de trabalho, porquanto, não obstante ser tal plano um documento técnico, traz ele, como se verificará a seguir, elementos indispensáveis à adequada execução do objeto conveniado, de modo que um plano de trabalho confeccionado com o devido critério e imprescindível cautela, possivelmente evitará situações críticas durante sua execução.

## **4. Estudo de casos**

### **4.1. Primeiro caso**

No âmbito do estudo de planos de trabalho de convênio e sua repercussão no controle de resultados, o primeiro caso prático a ser analisado diz respeito a um convênio celebrado com uma organização da sociedade civil, em momento anterior ao advento da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014<sup>22</sup>, para realização do serviço de abordagem social a pessoas em situação de rua.

---

22 A Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

De início, cumpre anotar que referido convênio foi celebrado com observância integral dos elementos legais mínimos e de acordo com uma padronização do serviço já existente, regulamentada conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

O monitoramento da execução do objeto do convênio demonstrou a ineficácia da matriz padronizada de prestação do serviço. Em reuniões técnicas, constatou-se o problema da metodologia de abordagem para aquele público específico (o plano de trabalho não previa a metodologia da execução, pois não havia exigência legal).

Chegou-se à conclusão de que o Município precisava participar do fluxo operacional que integrava a realização do objeto do convênio, considerando que algumas intervenções, reputadas necessárias, eram de competência municipal.

Depois da realização de diversas reuniões com representantes do Município pactuou-se uma metodologia em instrumento próprio que estabeleceu a relação jurídica entre Estado e Município, impactando no convênio celebrado com a organização da sociedade civil, o qual também teve que ser repactuado para atingimento das metas originalmente pactuadas, sem se olvidar da pactuação de indicadores quantitativos e qualitativos de resultados, imprescindíveis para a eficácia do monitoramento e avaliação da ação governamental veiculada no convênio.

#### **4.2. Segundo caso**

O segundo caso prático a ser realizado diz respeito a convênios celebrados com Municípios e com participação de organizações da sociedade civil para execução de projeto estadual de distribuição de gênero alimentício. Da mesma forma, referidos convênios foram celebrados com observância integral dos elementos legais mínimos. Contudo, sem a implementação de um fluxo operacional de monitoramento desde o início de sua execução.

O que caracterizava o convênio em análise era a dependência de um produto obtido em um contrato de prestação de serviço. Ou seja, a realização eficaz do objeto do convênio estava diretamente ligada à re-

gularidade da realização do objeto do contrato. E mais. Em determinado momento do fluxo operacional de ambas as relações jurídicas, o produto obtido no contrato de prestação de serviços era integrado no convênio.

Portanto, a ausência de monitoramento ostensivo poderia dar azo ao cumprimento irregular no momento da transição dos instrumentos, sendo que não havia sido pactuada a metodologia desse trânsito e a fiscalização ficava precária por não possuir mecanismo eficaz de monitoramento.

Em reuniões com a Consultoria Jurídica da Secretaria, verificou-se a necessidade de estruturar o fluxo operacional do contrato e do convênio, a fim de constatar os gargalos na execução do objeto, aplicando-se instrumentos de monitoramento e fiscalização em cada etapa crítica. A partir desse diagnóstico, chegou-se à conclusão de que todo o fluxo operacional deveria constar do plano de trabalho, bem como do projeto básico da futura contratação, para ser de pleno conhecimento dos atores do processo.

### **4.3. Comentários gerais**

Em ambos os casos acima relatados o controle de resultado foi impactado por dois elementos cruciais: (1) previsão da metodologia de execução do objeto para atingimento das metas de resultado (criação de “sala de situação” e exposição das conclusões no plano de trabalho) e (2) previsão regulamentar de monitoramento e fiscalização ostensivos e com parametrização objetiva.

Além disso, em ambos os casos, parte das obrigações conveniais foi alterada no curso da execução, como adequação técnica para o atingimento dos resultados pactuados originalmente. Bem diferente de uma regularização artificial, após exaurido o objeto. Essa última situação, salvo melhor juízo, não se configura como técnica de controle de resultados, pois extinto o convênio.

Nesse aspecto, uma mudança importante de paradigma acerca dos convênios é pensá-los a partir da existência de elementos indispensáveis no próprio plano de trabalho, elementos esses cruciais para permitir a adequada execução do objeto conveniado. Nesse aspecto, cumpre anotar relevante papel da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014,

alterada pela Lei federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, para identificar tais elementos, que servem tanto a parcerias quanto a convênios (identidade de pressupostos).

Dessa forma, faz-se necessário qualificar a relação jurídica estabelecida por meio da celebração de convênios por meio da aplicação de princípios e regras veiculadas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), as quais não se mostram incompatíveis com o instituto do convênio.

Nesse diapasão, o plano de trabalho deve ser suficientemente minucioso a fim de demonstrar os interesses comuns por meio da simbiose de elementos constantes tanto do artigo 116 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (objeto, metas, etapas, recursos, desembolso), quanto do artigo 22 do MROSC (realidade, objeto – atividades ou projetos –, metas e seus parâmetros, recursos desdobrados – receitas e despesas –, metodologia).

Ademais, imputar a estruturação das etapas de execução do objeto como responsabilidade do conveniado, na forma prevista pelo artigo 42, inciso XIX, do MROSC, respeitada integralmente a metodologia prefixada no plano de trabalho, também se mostra como diferencial na busca da eficácia da ação governamental buscada com a celebração do convênio, pois é fato que o executor do objeto tem melhores condições de intervir, passo a passo, à medida que as etapas de realização são concluídas, buscando-se o auge da eficiência.

Não se pode olvidar que o diagnóstico efetivo da realidade a ser transformada com a celebração do convênio, a parametrização de metas, indicadores quantitativos e qualitativos de resultado e estipulação cuidadosa de metodologia de execução mostram-se cruciais para o controle de tais resultados, o que denota a necessidade premente de incorporação desses conceitos nos convênios para fins de eficácia, definida sua plena compatibilidade com o regime de convênios, conforme anotado acima e diante da ausência de regulamentação estadual minuciosa a esse respeito.

A partir da análise acima exposta, alguns apontamentos são imprescindíveis para a compreensão atual do instituto, já devidamente contextualizado.

De início, elemento anterior ao próprio plano de trabalho<sup>23</sup>, o diagnóstico da realidade a ser transformada, inovação advinda do MROSC, que pode ser transportada, com tranquilidade, para convênios, é indispensável como instrumento de planejamento administrativo e repartição orçamentária (pode parecer óbvio, mas a experiência demonstra que muitos convênios nascem sem um adequado diagnóstico da realidade). Provavelmente tal situação tenha contribuído sobremaneira para a ineficácia das ações do primeiro caso prático trazido acima.

Sobredito diagnóstico de realidade exsurge como precursor da necessidade de atuação estatal, verdadeiro nexo de causalidade entre o quadro situacional constatado e ação proposta no âmbito da parceria, conferindo o indispensável substrato lógico em que se realizará todo o planejamento das ações inerentes ao plano de trabalho. Nesse aspecto e considerando a dinamicidade e o conteúdo amplo do assessoramento jurídico, constatado o risco jurídico-administrativo na implementação de tais ações, diante de um quadro situacional diagnosticado sem o respectivo conseqüente lógico, não há óbice a que o órgão jurídico pontue tal descasamento, ante o risco de total ineficácia da medida.

Na mesma linha de pensamento, o plano de trabalho é instrumento de controle prévio de resultados, desde que implementado de modo minucioso, a partir de estudos técnicos substanciais, se necessário, e de modelos de situação. Apesar de não constar do artigo 116, da Lei federal nº 8.666/93, é imprescindível constar do plano de trabalho a metodologia de execução do objeto do convênio, nos termos do artigo 22, do MROSC, por consubstanciar instrumento relevante de previsibilidade de execução pelo conveniado, fundamental para o atingimento de metas, que devem ter parametrização objetiva prévia, e facilitar a prestação de contas<sup>24</sup>.

Há de se diferenciar adequação técnica e financeira da execução do objeto do convênio, importante mecanismo de controle de resultados,

---

23 Como proposta prática para o aprimoramento da posição institucional da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em matéria de convênios, segue anexa planilha de conferência como parâmetro dos elementos de instrução mínimos para a celebração (Anexo II).

24 Como proposta prática para o aprimoramento da posição institucional da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em matéria de convênios, segue anexo modelo de plano de trabalho (Anexo I).

considerando o caráter dinâmico das ações que integram o plano de trabalho, da sua regularização artificial depois de extinto o convênio, essa última representando um verdadeiro mascaramento do fato de que as ações foram pensadas de maneira inadequada e não houve a devida cautela da Administração no monitoramento da sua execução, o que ensejou a regularização fictícia dos fatos passados.

A ideia de estabelecimento de obrigações conveniais *ex post* deve ser concebida de modo cuidadoso, como exceção e de apenas parte de tais obrigações, como método de controle de resultados em face de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e fiscalização. Nesse ponto, o MROSC presta um importante serviço de balizamento republicano das parcerias com o Poder Público.

Importante deixar claro que, salvo melhor juízo, obrigações conveniais *ex post* dizem respeito àquelas cláusulas pactuadas após a celebração do ajuste, mas antes de seu término. Ou seja, obrigações *ex post* referem-se àquelas obrigações que, por sua natureza, não podem ser enatubuladas de pronto no momento da celebração do convênio, restando a sua construção para durante a execução do objeto, à luz do monitoramento e da avaliação que a Administração realiza, a demonstrar qual o melhor caminho a se seguir. Tais obrigações são pactuadas no curso da execução do objeto conveniado, não o sendo após a extinção do ajuste.

A implementação de obrigações conveniais *ex post* também pode trazer impacto no âmbito do planejamento administrativo e orçamentário, considerando que os programas governamentais, não obstante representarem previsão anterior que pode não ser confirmada, devem ser tratados com um mínimo de cientificidade, sob pena de impacto na probidade administrativa (não se pode conceber um plano de ação governamental que não tenha um mínimo de substrato, ainda que mera previsão).

Outro importante mecanismo é a preocupação, na confecção do plano de trabalho, com etapas de execução de períodos muito longos, pois significam menos momentos propícios para monitoramento e avaliação, além de implicar repasses de valores mais vultosos, com maior risco financeiro, portanto.

Ainda do ponto de vista financeiro e orçamentário, falhas no controle de resultados podem representar inexecução do objeto do convê-

nio, cuja consequência essencial é a devolução dos recursos e a insubsistência do projeto, com inexecução do próprio programa orçamentário, demonstrando a ineficiência da ação estatal.

Muitas vezes, o administrador opta por deixar a fixação das obrigações convenientes *ex post* em razão da falta de recursos financeiros e orçamentários para estruturar toda a execução do objeto, verdadeira armadilha, já que, no afã de executar o programa orçamentário, um projeto de qualidade pode ser comprometido desde o nascedouro.

Por fim, diante de toda essa preocupação com a estrutura dos fluxos de execução do objeto dos convênios, a existência de um sistema informatizado de convênios, que facilite a padronização de procedimentos, inclusive na confecção dos planos de trabalho, e possibilite alimentação de dados em todas as fases de execução, também é relevante instrumento de controle de resultados, especialmente se possui interfaces com outros sistemas de controle interno da Administração.

## 5. Conclusão

A partir do estudo realizado, é possível concluir que uma mudança importante de paradigma acerca dos convênios é pensá-los a partir da existência de elementos indispensáveis no próprio plano de trabalho, elementos esses cruciais para permitir a adequada execução do objeto conveniado.

Nesse diapasão, o plano de trabalho deve ser suficientemente minucioso a fim de demonstrar os interesses comuns por meio da simbiose de elementos constantes tanto do artigo 116 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (objeto preciso, metas definidas qualitativa e quantitativamente, etapas descritas de forma detalhada, recursos indicados, plano de desembolso e plano de aplicação de recursos completos) quanto do artigo 22 do MROSC (realidade, objeto – atividades ou projetos –, metas e seus parâmetros, recursos desdobrados – receitas e despesas –, metodologia).

Ademais, é recomendável que a instrução do plano de trabalho seja complementada por meio de documentos que demonstrem o prévio e razoável conhecimento do objeto (projeto básico) e a legalidade na sua execução (documentos relativos à eventual propriedade do imóvel, auto-

rizações, licenças etc.) ou a indicação expressa no plano de trabalho de prazo para obtenção de tais documentos. Ainda nesse diapasão, considerando a preocupação que deve ter a Administração com a plena eficácia das ações inerentes ao plano de trabalho, bem assim com sua viabilidade técnica, indispensável que tais projetos sejam minuciosamente conferidos pelos órgãos técnicos competentes ou mesmo elaborados por eles.

Não se pode olvidar que o diagnóstico efetivo da realidade a ser transformada com a celebração do convênio, a parametrização de metas, indicadores quantitativos e qualitativos de resultado e estipulação cuidadosa de metodologia de execução mostram-se cruciais para o controle de resultados, o que denota a necessidade premente de incorporação desses conceitos nos convênios para fins de eficácia, definida sua plena compatibilidade com o regime de convênios, conforme anotado acima e diante da ausência de regulamentação estadual minuciosa a esse respeito.

Há de se diferenciar adequação técnica e financeira da execução do objeto do convênio, importante mecanismo de controle de resultados, da eventual tentativa de sua “regularização artificial”, depois de extinto o convênio. A ideia de estabelecimento de obrigações conveniais *ex post* – isto é, pactuadas depois de celebrado o ajuste, quando o projeto ainda está em execução, cujas decisões são tomadas com base nos resultados alcançados até dado momento ou até mesmo diante de situações já previstas no programa que deu origem ao projeto em curso, mas que não haviam sido cogitadas, por exemplo, por falta de recursos – é, em tese, viável, devendo, porém, ser concebida de modo cuidadoso, atuando a Administração sempre em fiel observância do ordenamento jurídico, bem como verificando cuidadosamente a natureza, a qualidade e a quantidade de tais obrigações, utilizando método de controle de resultados em face de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e fiscalização. Nesse ponto, o MROSC presta um importante serviço de balizamento republicano das parcerias com o Poder Público, dedicando importantes dispositivos para a regulação de tais mecanismos.

Tendo em vista os parâmetros vislumbrados no presente estudo, segue como sugestão de aperfeiçoamento dos processos de convênio minuta genérica de plano de trabalho (Anexo I), que necessita ser adaptada às necessidades concretas, e planilha de conferência de convênios

(Anexo II), que tem apenas o propósito de oferecer um prévio roteiro para a Administração. Dessa forma, em nada prejudica quaisquer outras providências que, frente a especificidades do convênio proposto, apresentarem-se como necessárias à regularidade do ajuste.

## **Bibliografia**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 239.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-0/html/index.htm#3>>. Acesso em: 22.02.2017.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios Administrativos*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 288.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico*, 2012.

## **Jurisprudência**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC-000430/002/14, 1ª Câmara, decisão de 04.04.2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC-002388/009/08, Plenário, decisão de 31.08.2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC-014714/026/08, Plenário, decisão de 11.03.2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1777/2006, Plenário, decisão de 27.09.2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 393/2011, Plenário, decisão de 16.02.2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 899/2004, 2ª Câmara, decisão de 01.07.2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1240/2006, 1ª Câmara, decisão de 26.07.2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 479/2011, Plenário, decisão de 23.02.2011.

## ANEXO I

### PLANO DE TRABALHO

#### I. Identificação do ente conveniado

##### *1. Dados básicos*

Nome:

CNPJ:

Endereço:

CEP:

Município:

Telefones:

E-mail:

##### *2. Identificação do responsável legal*

Nome:

RG:

CPF:

Endereço:

CEP:

Município:

Telefones:

E-mail:

##### *3. Identificação do responsável técnico pela execução do serviço a ser qualificado*

Nome:

RG:

CPF:

Endereço:

CEP:

Município:

Telefones:

E-mail:

## **II. Caracterização socioeconômica da região e do serviço a ser qualificado**

### *1. Localização*

(Indicar o endereço completo onde o projeto será executado, inclusive Município, Distrito e bairro)

### *2. Caracterização socioeconômica da população da área de abrangência*

(Indicar as áreas de atendimento, distritos, microrregiões previstas para o projeto, onde será comprovada a existência e localização de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social)

### *3. Característica do Serviço*

(a) Público-alvo: (Indicar os elementos que individualizam os usuários de um determinado serviço em face de outros, exemplo: crianças, adolescentes, jovens, famílias, idosos, pessoas com deficiência, população em situação de rua etc., inclusive, respeitando matrizes padronizadas de serviço, se for o caso)

(b) Faixa etária:

(c) Sexo:

(d) Período de funcionamento:

(e) Capacidade de atendimento:

(f) Número de pessoas atendidas por unidade de tempo:

## **III. Descrição do Projeto**

### *1. Título do Projeto:*

## *2. Descrição da realidade social a ser transformada*

(A celebração do convênio tem como objetivo primordial a transformação de uma dada realidade social por meio de um projeto que qualifica uma determinada ação / serviço de interesse para a atividade estatal. Neste item, o ente conveniado deverá descrever tal realidade social merecedora da atuação via parceria, demonstrando o nexo de causalidade entre o projeto e respectivas ações e os resultados com eles pretendidos)

## *3. Descrição da ação / serviço a ser qualificado*

(Descrição do tipo de serviço ofertado, conforme normativas específicas da política setorial de que trata a parceria, nos termos da respectiva regulamentação de cada ente federado, inclusive, respeitando matrizes padronizadas de serviço, se for o caso)

## *4. Objetivos*

### *(a) Objetivo Geral*

(Identificar o principal objetivo com a execução do objeto da parceria, ou seja, qual a principal transformação – aspecto macro – da realidade social diagnosticada no início da elaboração do projeto. Tal objetivo deve ser compatível com as ações / serviços prestados pelo ente conveniado, com o campo funcional da Secretaria, com o programa de trabalho orçamentário pelo qual correrão as respectivas despesas e com a política setorial de que trata a parceria)

### *(b) Objetivos Específicos*

(Descrever as ações realizadas pelo ente conveniado, individualmente consideradas, em cumprimento ao objeto do convênio, as quais devem ser compatíveis com eventual matriz padronizada do serviço ofertado, inclusive, no que tange ao público, ambiente físico, recursos materiais, formas de acesso, articulação em rede e aquisições etc.)

## *5. Metodologia*

(Descrever, detalhadamente, como as atividades serão desenvolvidas com o público-alvo e como os itens de despesa – seja de custeio ou investimento – auxiliarão na execução do objeto da parceria pelo ente

conveniada, fazendo-se o necessário cotejo entre cada item pretendido e as ações previstas nos objetivos específicos, juntamente com a própria ação / serviço a ser qualificado)

#### *6. Metas*

(Descrição pormenorizada das metas a serem atingidas em relação a cada ação específica prevista nos objetivos elencados)

#### *7. Indicadores de resultados*

(Definir parâmetros objetivos a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas, o efeito de tal cumprimento para fins de alcance dos resultados esperados e a metodologia para sanar eventual insuficiência constatada no curso da execução, de forma que as fases de execução convirjam para a realização integral)

#### *8. Prazo de execução do projeto*

(Sempre contado da data da assinatura do instrumento que formaliza o convênio)

#### *9. Fases de Execução*

(Detalhar como se processará, por unidade de tempo, cada ação específica prevista nos objetivos elencados)

#### *10. Monitoramento e Avaliação*

(Detalhar como se processará, pela Administração, o monitoramento e a avaliação da execução do objeto conveniado, inclusive, com indicação do(s) respectivo(s) órgão(s) / servidor(es) competente(s) e de cronograma compatível com o prazo de execução, a fim de que eventuais pontos críticos sejam constatados durante a execução, permitindo a propositura de mecanismos de solução eficazes)

### **IV. Recursos Físicos**

(Detalhar as condições gerais do prédio onde os itens de despesa serão utilizados, bem como quais equipamentos e materiais de natureza permanente já existem no local de execução do projeto, assim como seu

estado de conservação e utilidade para a execução do objeto da parceria, inclusive, cotejando tais recursos físicos existentes com aqueles que serão adquiridos)

## V. Recursos Humanos

(Especificar cargos, funções, habilitação técnica, cargas horárias e tipo de vínculo com o ente conveniado de cada profissional envolvido, direta ou indiretamente, com a execução do objeto da parceria, devendo-se atentar para que tais quadros observem eventuais normas operacionais de recursos humanos atinentes a cada política setorial)

## VI. Previsão de Receitas

(Especificar as fontes das receitas visando à execução do objeto da parceria, inclusive, no que tange à eventual contrapartida de natureza financeira e também aos recursos indispensáveis à execução da ação / serviço já ofertado pelo ente conveniado que será qualificado pelo convênio)

## VII. Plano de aplicação dos recursos financeiros da parceria

### EXEMPLO

Quantidade	Itens de despesa	Especificações técnicas	Valor do item
02	Fogão industrial	Modelo de centro; para uso sobre piso; com estrutura em aço inox Aisi 304; revestido em aço inox Aisi 304; alimentacao a gás Glp; com 8 queimadores; duplos e removíveis para limpeza; em ferro fundido; grelha em ferro fundido; sem forno; com quadro superior, corpo, painel, varão, protetor frontal e bandeja aparadora; com garantia mínima de 12 meses; on site; fabricado de acordo com as normas vigentes NBR 10148/11.	R\$ 3.776,00

Quantidade	Itens de despesa	Especificações técnicas	Valor do item
01	Notebook	<p>Notebook; microcomputador portátil; com câmera embutida de 720 P; com processador de 2 núcleos, 4 threads; TDP max.: 15 W; com frequência de clock real, igual ou superior a 1.8 Ghz por núcleo; memória Ram Ddr3; de 8 Gb; cache de 4mb; controladora de disco padrão Sata; com 1 disco; de 01 Tb - de 5400 Rpm no mínimo; padrão Sata; barramento da controladora de vídeo padrão integrada; controladora de vídeo Svga ou superior; de 02 Gb de memória dedicada; 2 portas Usb 3.0, 1 porta Hdmi, leitor de cartoessd/mmc/ms; teclado em português, padrão Abnt 2; com gravador de DVD/CD; controladora de som integrado; com microfone integrado; tela de led de 14 polegadas; resolução de 1366 x 768; mouse touchpad sensível ao toque; Rede Ethernet 10/100/1000, WI-FI 802.11n e bluetooth; acondicionado em material que garanta a integridade do produto; Sistema Operacional Windows 8 de 64 bits em português; com bateria de Litio-ion de 6 células, com autonomia de no mínimo 9 horas, bivolt (110/240)v; garantia mínima de 12 meses, on site; acompanha fonte alimentação bivolt, conectores, drivers de instalação, manual técnico em português.</p>	R\$ 3.482,00

Quantidade	Itens de despesa	Especificações técnicas	Valor do item
03	Impressora Jato de Tinta	Impressora jato de tinta; colorida; velocidade mínima em preto de 28 Ppm; mínima colorido de 22 Ppm; resolução mínima em preto de 600 x 600 Dpi; mínima a cores de 4800 x 1200 Dpi; memória/buffer mínimo de 64 Mb; interface Usb 2.0 e Ethernet 10/100 Base-t; formulários papel comum, envelope, transparência, etiqueta, cartões, etc; capacidade bandeja principal mínimo de 100 folhas mais Adf para 20 folhas; saída mínimo de 20 folhas; sistema operacional compatível ao mínimo com Windows Vista, 7 e Server, Mac Os Elinux; acompanha DVD de instalação e software de utilização; prazo de garantia mínimo de 12 meses; tipo balcão; com manual técnico em português; com 02 cartuchos de tinta (01 preto e 01 tricolor); com cabo de alimentação.	R\$ 720,00
Total geral			R\$ 7.978,00

**Observação 1:** as propostas orçamentárias deverão estar em estrita conformidade com as especificações técnicas contidas no plano de aplicação.

**Observação 2:** nos Itens de despesa e Especificações técnicas, não indicar a marca ou modelo dos produtos.

**Observação 3:** especificar, de modo claro e preciso, os respectivos itens de despesas, preferencialmente utilizando os parâmetros constantes do catálogo de materiais da BEC, com o objetivo de possibilitar a análise, pelo órgão técnico, de sua necessidade, bem como da viabilidade financeira da proposta, sempre atentando para a imprescindível correlação direta com o serviço objeto da parceria.

**Observação 4:** A declaração de contrapartida como requisito de celebração da parceria é facultada.

### VIII. Cronograma de desembolso

O recurso financeiro no valor de R\$ XX.XXX,XX (valor por extenso) (independentemente do valor da autorização governamental, o repasse

é sempre limitado ao total geral dos itens de despesa) será liberado de acordo com o seguinte cronograma:

Data	Valor	Natureza da despesa

---

*ASSINATURA DO TÉCNICO RESPONSÁVEL PELO PROJETO*

---

*ASSINATURA DO REPRESENTANTE DO ENTE CONVENIADO*  
 XXXXXXXX, de XXXXXX de XXXX.

**Importante:** os exemplos apresentados neste capítulo (plano de trabalho), são somente ilustrativos, portanto, não devem ser copiados.

## ORÇAMENTO FINAL

### *EXEMPLO*

Quantidade	Itens de despesa	Empresa	Valor unitário	Valor Total
02	Fogão industrial	<i>(nome da empresa que ofertar menor preço)</i>	R\$ 1.888,00	R\$ 3.776,00
01	Notebook	<i>(nome da empresa que ofertar menor preço)</i>	R\$ 3.482,00	R\$ 3.482,00
03	Impressora Jato de Tinta	<i>(nome da empresa que ofertar menor preço)</i>	R\$ 240,00	R\$ 720,00
Total geral				R\$ 7.978,00

**Observação 1-** Plano de aplicação e Orçamento final deverão conter, ao final, o mesmo valor.

**Observação 2 –** Cada item deve ser adquirido na empresa fornecedora que apresentar o menor preço.

---

*ASSINATURA DO TÉCNICO RESPONSÁVEL PELO PROJETO*

---

*ASSINATURA DO REPRESENTANTE DO ENTE CONVENIADO*

XXXXXXXX, de XXXXXX de XXXX.

**Importante:** os exemplos apresentados neste capítulo (orçamento final), são somente ilustrativos, portanto não devem ser copiados.

**ANEXO II**

**PLANILHA DE CONFERÊNCIA**

**CONVÊNIOS<sup>25</sup>**

(atualização: maio de 2016)

Processo [sigla do órgão estadual] nº: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

<b>DILIGÊNCIAS COMUNS A TODOS OS CONVÊNIOS</b> (aplicam-se a todos os convênios em que o Estado repassa recursos financeiros)		
<b>DILIGÊNCIA</b> (preferencialmente, nessa ordem de execução)	<b>LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO</b> página(s)	<b>SITUAÇÃO<sup>1</sup></b>
1) Solicitação de formalização do convênio a ser apresentada pelo ente interessado, contendo descrição clara do objeto, propósitos e justificativa do interesse comum entre os partícipes. <b>OBS:</b> Caso a proposta advenha de Município paulista, deve estar subscrita pelo respectivo Prefeito.		

---

<sup>25</sup> **OBS:** O elenco das providências aqui listadas decorre do previsto na legislação de regência (em especial, o Decreto Estadual nº 59.215/13), tendo apenas o propósito de oferecer um prévio roteiro para a administração. Dessa forma, em nada prejudica quaisquer outras providências que, frente a especificidades do convênio proposto, apresentarem-se como necessárias à regularidade do ajuste. Ademais, formada a pertinente instrução, o expediente deve ser encaminhado à Consultoria Jurídica para manifestação.

<p><b>2) Plano de Trabalho</b> (Lei nº 8.666/93, art. 116, §1º e Decreto Estadual nº 59.215/13, art. 5º, inciso II), aprovado pela autoridade competente, demonstrando a conveniência e oportunidade da celebração, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) identificação do proponente;</li> <li>b) diagnóstico da realidade a ser transformada;</li> <li>c) identificação do objeto a ser executado;</li> <li>d) metodologia de execução do objeto;</li> <li>e) metas a serem atingidas (definidas qualitativa e quantitativamente);</li> <li>f) indicadores de resultados;</li> <li>g) etapas ou fases de execução;</li> <li>h) recursos físicos e materiais necessários à realização do objeto;</li> <li>i) plano de aplicação dos recursos financeiros;</li> <li>j) cronograma de desembolso;</li> <li>k) previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;</li> <li>l) se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, referência à comprovação de que o partícipe destinatário de recursos estaduais dispõe de recursos próprios para complementar a execução do objeto, quando for o caso.</li> </ul> <p><b>OBS. 1:</b> Na identificação do objeto, a critério do responsável técnico, pode se mostrar recomendável a inserção de <b>Memorial Descritivo</b> como anexo ao Plano de Trabalho.</p> <p><b>OBS. 2:</b> O plano de trabalho (notadamente no que tange ao plano de aplicação e cronogramas de execução e de desembolso) não pode contemplar efeitos financeiros retroativos ao convênio (Lei Estadual nº 6.544/89, artigo 56).</p>		
--	--	--

<p>3) <b>Pesquisa de preços</b> realizada em, pelo menos, três estabelecimentos ou realizada com base na mesma quantidade mínima de fontes, de forma a permitir a comparação dos preços propostos com aqueles praticados no mercado. A respectiva documentação deve ser juntada aos autos;</p> <p><b>OBS. 1:</b> Para a pesquisa de preços, é possível a utilização de tabelas de preços elaboradas por entidades de ilibada reputação (CPOS, SABESP, DER, SICRO, SINAPI, etc.), desde que estas tabelas decorram de efetiva pesquisa de mercado, sejam recentes e exista plena demonstração da coerência na comparação. <u>Todas as tabelas utilizadas devem ser carreadas aos autos para a pertinente documentação;</u></p> <p><b>OBS. 2:</b> Se pertinente frente aos itens que compõem a planilha de custos, de rigor é a consulta aos preços registrados na BEC/SP, SIAFÍSICO e “terceirizados.com.br”;</p> <p><b>OBS. 3:</b> Nos termos do Parecer SubG Cons. nº 47/16: “a) a pesquisa de preços junto a três fornecedores pode ser realizada por consulta à internet, sendo recomendável que seja acrescida com a pesquisa junto à BEC e ao SIAFÍSICO.</p> <p>b) quando houver potencial ganho de escala, a pesquisa pela internet deverá ser complementada, consultando-se diretamente os estabelecimentos sobre a cotação do quantitativo a ser adquirido.</p> <p>c) o servidor que realiza a pesquisa deve consolidá-la e subscrevê-la, certificando-se que as especificações técnicas do bem cotado conferem com o objeto a ser adquirido.”</p>		
<p>4) <b>Orçamento detalhado em planilhas</b> que expressem a composição de todos os custos unitários (inciso II, §2º, artigo 7º, Lei nº 8.666/93). A planilha deverá estar subscrita pelo responsável por sua elaboração, aprovada pelo responsável técnico desta Pasta (caso não tenha sido o autor) e pelo ordenador da despesa.</p>		
<p>5) Se o conveniente for entidade estrangeira ou tiver personalidade jurídica de direito privado, <b>documentos comprobatórios</b> da sua existência no plano jurídico e dos <b>poderes de seus representantes</b>, bem como da <b>inserção das atividades previstas no ajuste no objeto das entidades signatárias.</b></p>		
<p>6) Se o conveniente for Estado estrangeiro ou organização internacional, prévia <b>consulta à União</b>, por intermédio do Ministério de Relações Exteriores, quando dispuserem sobre as matérias de que tratam os artigos 49, inciso I, e 52, inciso V, da Constituição da República.</p> <p><b>OBS:</b> Caso não se trate das matérias apontadas, deverá haver apenas comunicação ao Ministério das Relações Exteriores, no prazo de até 5 (cinco) dias da assinatura do respectivo instrumento.</p>		

<p>7) Se o conveniente for Município paulista, documentação que comprove:</p> <p>i) estar a celebração conforme a Lei Orgânica local;</p> <p>ii) encontrar-se o Chefe do Poder Executivo municipal no exercício do cargo e com mandato em plena vigência;</p> <p>iii) não estar o Município impedido de receber auxílios e/ou subvenções estaduais em virtude de decisão do Tribunal de Contas do Estado;</p> <p>iv) aplicação do percentual mínimo, constitucionalmente exigido, da receita municipal resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 35, inciso III, e 212 da Constituição da República e artigo 149, inciso III, da Constituição do Estado);</p> <p>v) entrega da prestação de contas anual junto ao Tribunal de Contas (artigos 35, inciso II, da Constituição da República e 149, inciso II, da Constituição do Estado e artigo 24 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993);</p> <p>vi) não incorrer o Município nas vedações dos artigos 11, parágrafo único, 23, § 3º, inciso I, e § 4º, 25, § 1º, inciso IV, 31, §§ 2º, 3º e 5º, 51, § 2º, 52, § 2º, 55, § 3º e 70, parágrafo único, ressalvadas as hipóteses previstas nos artigos 25, § 3º, 63, inciso II, alínea “b”, 65, inciso I e 66, todos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.</p> <p><b>OBS 1:</b> os documentos comprobatórios referentes às alíneas “i” a “iv” e “vi” acima poderão consistir em declarações firmadas por autoridade municipal competente, sob as penas da lei.</p> <p><b>OBS 2:</b> todos os documentos comprobatórios mencionados nas alíneas acima (“i” a “vi”) poderão ser substituídos por CRMC.</p> <p><b>OBS 3:</b> Não será necessária a documentação indicada nas alíneas “iii” a “vi” acima se o convênio não estipular transferência de recursos pelo Estado ou se a transferência for destinada a ações de educação, saúde e assistência social.</p> <p><b>OBS 4:</b> Sugere-se a solicitação de documento subscrito pelo Prefeito com a indicação de todos os dados cadastrais da municipalidade, necessários para a composição do termo de convênio.</p>		
--	--	--

<p>8) Prova de inexistência de débito para com o sistema de seguridade social e o fundo de garantia por tempo de serviço, quando se tratar de convênio com municípios ou suas autarquias e com pessoas jurídicas de direito privado em geral (artigo 195, § 3º da Constituição Federal).</p> <p><b>OBS:</b> dispensada na hipótese de apresentação do CRMC ou se a transferência for destinada a ações de educação, saúde e assistência social.</p>		
<p>9) Comprovação de inexistência de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados – Cadin Estadual.</p>		
<p>10) Caso o partícipe seja Município paulista, Certificado de Regularidade do Município para celebrar Convênios – CRMC previsto no Decreto nº 52.479, de 14 de dezembro de 2007.</p>		
<p>11) Caso o partícipe não esteja enquadrado no Sistema Integrado de Convênios (CRMC) ou no Cadastro Estadual de Entidades (CRCE), apresentar a seguinte documentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Demonstração de regularidade fiscal e trabalhista (art. 29 da Lei nº 8.666/93)</li> <li>ii) Declaração de idoneidade para celebrar convênios e outros ajustes com a Administração Pública;</li> <li>iii) Declaração de regularidade perante o Ministério do trabalho e Emprego no que se refere à observância do art. 7º, XXXIII da Constituição Federal;</li> <li>iv) Declaração de que não se enquadra no disposto no art. 1º da Lei Estadual nº 10.218/1999;</li> <li>v) Declaração de atendimento às normas relativas à saúde e à segurança do trabalho;</li> <li>vi) Comprovação de inexistência de Sanções Administrativas (<a href="http://www.sancoes.sp.gov.br">www.sancoes.sp.gov.br</a>).</li> </ul>		
<p>12) <b>Manifestação circunstanciada a ser produzida pela área técnica da Pasta</b>, contendo as razões que justificam a celebração de convênio, abordando adequação do seu objeto ao propósito de interesse público a que se destina e a sua pertinência ao campo funcional da Secretaria, bem como a viabilidade do respectivo projeto e a adequação do seu custo a padrões de mercado.</p>		
<p>13) <b>Reserva de recursos</b>, bem como declaração de que a despesa encontra respaldo na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual, quando o caso.</p>		

<p>14) Indicação do nome e documentação dos representantes dos partícipes (gestores/coordenadores) encarregados do controle e fiscalização no seu aspecto técnico e no seu aspecto financeiro.</p>		
<p>15) Minuta de instrumento de convênio, elaborada com atenção ao disposto no artigo 11 do Decreto Estadual nº 59.215/13.</p>		
<p>16) Manifestação expressa da autoridade competente para a celebração do convênio, com exposição das razões de fato e de direito que justificam a parceria, demonstrando sua conveniência e oportunidade, além de expressa assertiva acerca da razoabilidade do valor do repasse perante o objeto do ajuste.</p>		

<p style="text-align: center;"><b>DILIGÊNCIAS ESPECÍFICAS</b>  <b>QUANDO CONTEMPLAR A REALIZAÇÃO DE OBRAS OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>                      (sem prejuízo das diligências acima listadas)</p>		
<p style="text-align: center;"><b>DILIGÊNCIA</b>                      (preferencialmente, nessa ordem de execução)</p>	<p style="text-align: center;"><b>LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO</b>                      página(s)</p>	<p style="text-align: center;"><b>SITUAÇÃO</b></p>
<p>17) Certidão emitida pelo Cartório do Registro de Imóveis competente, atestando que o partícipe beneficiário do repasse é proprietário do imóvel no qual serão realizadas as obras;                      Ou comprovação de posse sobre o imóvel, caso se trate de área desapropriada ou em desapropriação.</p>		
<p>18) Planta de localização.</p>		
<p>19) Projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, com nível de precisão adequado, a obra ou serviço objeto do convênio, sua viabilidade técnica, o custo, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos discriminados nos artigos 6º, inciso IX, e 12, ambos da Lei nº 8.666/93, devidamente assinado por seu responsável técnico.  <b>OBS. 1:</b> Especialmente no caso de obras e serviços de engenharia, a Lei Estadual nº 9.076/95 frisa que a descrição técnica do objeto deve permitir sua fácil caracterização.  <b>OBS. 2:</b> Os registros da anotação da responsabilidade técnica profissional deverão estar vinculados a cada uma das peças integrantes do Projeto Básico (item 2 do anexo II do Decreto Estadual nº 56.565/10).</p>		

<p>20) <b>Projeto Executivo</b> aprovado pelo responsável técnico e pelo ordenador da despesa. Caso não o seja, deve haver manifestação da área técnica proponente quanto ao momento da elaboração do projeto executivo. A opção pelo desenvolvimento do projeto executivo durante a realização da obra ou a prestação dos serviços, deverá ser autorizada pela autoridade competente (§1º, artigo 7º, Lei federal nº 8.666/93).</p>		
<p>21) <b>Memorial Descritivo.</b></p>		
<p>22) <b>Cronograma físico-financeiro.</b></p>		
<p>23) <b>Anotação de Responsabilidade Técnica – ART</b> em nome do responsável técnico pelo projeto.</p>		
<p>24) <b>Licenças ambientais</b> (no mínimo, licença prévia).</p>		
<p>25) <b>Outorga de uso de recurso hídrico</b>, caso a obra contemple tal demanda.</p>		
<p>26) Documento comprobatório de que o partícipe destinatário de recursos estaduais dispõe de recursos próprios para complementar a execução do objeto, quando for o caso.</p>		
<p>27) <b>Análise técnica ou técnica econômica</b>, a ser elaborada pelo órgão repassador, acerca do projeto apresentado pelo beneficiário do repasse, observado o disposto no artigo 2º do Decreto Estadual nº 56.565/10.</p>		