



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

PARECER REFERENCIAL CGE Nº 13/2023

ASSUNTO:	Parecer Referencial relativo a parcerias celebradas entre a Administração Pública Estadual e as Organizações da Sociedade Civil com repasse inferior ou igual a R\$ 176.000,00.
INTERESSADO	Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual
MEDIDAS	Aperfeiçoamento da gestão dos processos de celebração de parcerias e economia
DE EFICIÊNCIA	processual de baixa materialidade.

1. RELATÓRIO

O volume de parcerias firmadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual com organizações da sociedade civil ostenta aspectos de conferência de documentos e impõe um significativo incremento na análise de processos desta temática por parte deste Órgão de Controle em prazo exíguo. Todavia, este tipo de análise pode ser realizada satisfatoriamente na estrutura de controle interno de cada órgão/entidade, por meio do Sistema Integrado de Controle Interno - SINCIN.

Em razão da busca pela eficiência operacional, a Controladoria-Geral do Estado (CGE) optou pela elaboração de Parecer Referencial acerca dos processos de celebração de parcerias entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual e organizações da sociedade civil. Nesta perspectiva, para elaboração de manifestação referencial, deve ser ponderado o volume de processos com matérias idênticas recorrentes e o impacto da atuação deste Órgão de Controle e a celeridade dos processos administrativos. Ao admitir a possibilidade de adoção de manifestação referencial, prestigia-se assim o princípio da eficiência no exercício das atividades administrativas. Ademais, a revisão do processo em segunda linha de defesa realizada pelo Núcleo de Controle Interno de cada órgão ou entidade está condicionada aos requisitos preestabelecidos por esta CGE no referido SINCIN.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A competência da Superintendência de Controladoria-Geral do Estado (CGE) para emitir opinião nesse tipo de operação está insculpida no art. 120, do Decreto Estadual nº 22.033/2023:

Art. 120. À Superintendência de Controladoria Geral do Estado, setor diretamente subordinado ao Secretário da Fazenda, compete:

(...)

VI - expedir atos normativos concernentes à ação do sistema integrado de controle interno, incluindo as funções de controladoria, auditoria e corregedoria;

A Lei de Organização Administrativa do Estado do Piauí, nº 7.884, de 08 de dezembro de 2022, em seu artigo 21, § 2º, ratifica de maneira categórica o papel desta Controladoria como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, a seguir transcrito:

§ 2º A Controladoria-Geral do Estado, cujo titular é o Controlador-Geral do Estado, superintendência

da Secretaria da Fazenda, **consiste em órgão central do**

sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, competindo-lhe, além do disposto no art. 90 da Constituição Estadual coordenar as atividades

do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, incluindo as funções de controladoria, auditoria e corregedoria, na forma do regulamento. (grifo nosso)

O mérito deste parecer incide sobre a EFICIÊNCIA da operação. Neste contexto, a CGE deve **manifestar-se previamente** sobre a relação custo-benefício, a viabilidade técnica, econômica e financeira da operação de forma a assegurar a execução das ações de interesse comum, o que por questões de eficiência legitima a elaboração deste Parecer Referencial, o qual, além do seu caráter preventivo, orientativo e pedagógico tem o condão de fomentar a padronização dos processos administrativos da mesma natureza.

3. ANÁLISE

O elevado número de processos de baixa materialidade e o reduzido contingente de auditores da Controladoria-Geral do Estado conduzem à busca de maior eficiência operacional, haja vista que o profissional envolvido nas análises despende grande esforço com estes processos que normalmente apresentam baixo risco. Neste sentido faz-se necessário definir o que seria processo de pequeno valor, o qual é objeto deste Parecer.

Para efeitos de referência, adotou-se como critério de materialidade para este Parecer Referencial as celebrações de parcerias cujo repasse de recursos públicos sejam inferiores ou iguais a R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais). Tal medida baseia-se nos valores mínimos de contratação para compras e serviços estabelecidos em consonância com o Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o qual atualizou o valor limite da contratação na modalidade convite para R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

A Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e 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.

O Decreto Estadual nº 17.083/2017 que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, dispõe sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública estadual e as organizações da sociedade civil, traz o mesmo conceito de Parceria em seu inciso V, do art. 2º:

"Art. 2º

(...)

*V - **Parceria:** conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação."*

Observa-se que a parceria ocorre quando a Administração Pública assina um instrumento jurídico com uma Organização da Sociedade Civil em favor da consecução de objetivo de interesse coletivo que poderá ser um termo de colaboração ou termo de fomento, se houver transferência de recurso financeiro para a OSC. Quando a parceria não envolve transferência de recurso financeiro será firmado um acordo de cooperação. Todavia, quando a Administração Pública celebra instrumento jurídico com os municípios em favor da execução de objeto de interesse comum, este será um convênio

regido pela Instrução Normativa Conjunta CGE/SEPLAN/SEFAZ n.º 001/2009.

Desta forma, para dar melhor efetividade ao trabalho, a análise será realizada em 04 (quatro) etapas referentes: (1) à formalização processual; (2) à funcionalidade da contratação; (3) quantidade demandada; (4) o preço de referência.

3.1. DA FORMALIZAÇÃO PROCESSUAL

Quanto à formalização, para os processos de celebração de parcerias, os órgãos da administração estadual poderão se utilizar deste Parecer, com o intuito de racionalizar e otimizar este tipo de análise, e deverão instruí-los com a seguinte documentação:

- 1 - Plano de Trabalho cadastrado no SIGRP (art. 4º, do Decreto Estadual nº 17.083/2017);
- 2 - Certidão de Habilitação Plena do SIGRP (art. 4º e art. 24, inciso I, do Decreto Estadual nº 17.083/17);
- 3 - Comprovação de experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de objeto de natureza semelhante de, no mínimo, um ano de capacidade técnica e operacional (art. 29, inciso IX, do Decreto Estadual nº 17.083/2017);
- 4 - Declaração do art. 30 do Decreto Estadual nº 17.083/2017, conforme modelo disponibilizado no SIGRP;
- 5 - A OSC deve apresentar elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza - cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público (art. 28, § 1º, do Decreto Estadual nº 17.083/2017);
- 6 - Caso haja despesa com pessoal, demonstrativo com a relação da equipe de trabalho remunerada, com discriminação dos cargos, funções, valores da remuneração e respectivos encargos (art. 45 do Decreto Estadual nº 17.083/2017);
- 7 - Declaração de adequação de despesa (art. 33, caput, do Decreto Estadual nº 17.083/2017);
- 8 - Credenciamento no SIGRP, no caso de dispensa de realização do chamamento público, previsto no artigo 11, inciso IV do Decreto Estadual nº 17.083/201 para atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política;
- 9 - Chamamento Público ou Justificativa de sua Inexigibilidade ou Dispensa, bem como a publicação do extrato da Justificativa (art. 16, do Decreto Estadual nº 17.083/17);
- 10 - Termo de Não Impedimento da OSC emitido pelo Órgão Concedente, conforme modelo disponibilizado no SIGRP (art. 24, do Decreto Estadual nº 17.083/17);
- 11 - Parecer Técnico, incluindo manifestação fundamentada acerca da compatibilidade entre os valores apresentados no plano de trabalho com os preços praticados no mercado (art. 33, § 1º, do Decreto nº 17.083/2017);
- 12 - Aprovação do Plano de Trabalho pelo órgão/entidade concedente (art. 28, § 2º e 5º, do Decreto Estadual nº 17.083/17);
- 13 - Minuta do termo da parceria (art. 13, do Decreto n.º 17.083/2017);
- 14 - Declaração de que a minuta está de acordo com a padronizada pela PGE (art. 33, § 2º, II, do Decreto nº 17.083/2017);

15 - Publicação da portaria de designação do gestor da Parceria (art. 35, parágrafo único do Decreto Estadual nº 17.083/2017);

16 - Designação da comissão de monitoramento e avaliação da Parceria (art. 50, § 1º do Decreto Estadual nº 17.083/2017);

17 - Parecer da PGE (art. 33, § 3º, do Decreto nº 17.083/2017).

3.2. DA FUNCIONALIDADE

Quanto à funcionalidade, deve a OSC apresentar justificativa demonstrando que a parceria a ser firmada atende a uma demanda específica de interesse comum aos partícipes, ou seja, que a descrição do objeto realmente supre a demanda apresentada.

Para tal, a demanda deve ser demonstrada conforme item 3.3 deste Parecer, bem como apresentada justificativa técnica que o objeto ou serviço é a melhor solução possível diante do caso.

Assim, é indispensável avaliar o Plano de Trabalho elaborado pelas Organizações da Sociedade Civil para a execução das parcerias.

3.2.1 Plano de trabalho

A finalidade do Plano de Trabalho é orientar a execução das ações da parceria com o objetivo de alcançar o resultado esperado pelos partícipes, devendo sua elaboração ser efetuada de forma adequada e detalhada, facilitando a execução pelo parceiro e o acompanhamento e fiscalização por parte do concedente e dos órgãos de controle interno e externo.

O Plano de Trabalho é aquele inserido no Sistema Integrado de Gestão de Repasses (SIGRP) e deve contemplar os seguintes aspectos:

3.2.1.1 Identificação do objeto

Na identificação do objeto deve ser feita uma breve descrição, clara e objetiva, da situação problema que se deseja melhorar/minimizar, do público-alvo, quais serão as ações para financiamento com os recursos solicitados e os resultados esperados.

3.2.1.2 Justificativa da proposta

A justificativa do Plano de Trabalho deve expor os argumentos e considerações sobre as necessidades que justificam a realização das ações/atividades propostas, indicando como irá contribuir para a mudança da situação problema apresentada. É a justificativa que fundamenta a proposta.

3.2.1.3 Cronograma físico de execução do objeto

Neste item do Plano de Trabalho, as ações necessárias para se alcançar a conclusão do objeto da proposta devem ser desdobradas em metas e etapas definidas em termos de qualidade, quantidade e tempo de execução e descritas de forma clara, precisa e realista.

É de extrema importância que as metas determinem especificadamente a ação a ser realizada e que sejam mensuráveis a fim de que se possa aferir quanto e quando a ação será realizada. Quanto melhor dimensionada for a meta, mais facilmente será alcançada. Em suma, é a integração entre um ciclo de gestão orientado para resultados e uma sistemática de mensuração.

Ressalte-se que o detalhamento das metas e etapas também devem possibilitar o acompanhamento da execução do objetivo proposto. Assim, ante as metas expostas e as respectivas ações previstas em cada uma delas, é imperioso o acompanhamento do fiel cumprimento das mesmas

pelo concedente ao estabelecer de forma objetiva um conjunto de exigências ou critérios comprobatórios necessários ao monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas e, assim, buscar um elevado padrão de desempenho dos serviços prestados.

A título exemplificativo, sugerimos a seguir alguns parâmetros de acompanhamento das metas e dos impactos pretendidos para as parcerias, a depender do objeto:

- Solicitação periódica de listas de frequência em cursos ou oficinas;
- Relação dos integrantes das equipes de trabalho com a respectiva função;
- Acompanhamento sistemático *in loco*;
- Reuniões com a própria OSC e com seu público-alvo para *feedback* das ações realizadas;
- Relatório das oficinas ou palestras ministradas;
- Relatório periódico do conjunto de atividades desenvolvidas e sua evolução;
- Solicitação de Relatório Fotográfico das atividades.

Estes indicadores, frisa-se, são sugestões e não exaurem outras ferramentas de controle que o próprio concedente dispõe para acompanhar as ações sob sua gestão.

3.3. DA QUANTIDADE DEMANDADA

Quanto à quantidade demandada, o órgão/entidade deve apresentar estudo que mostre que a quantidade a ser adquirida ou o serviço a ser objeto da parceria supre a demanda apresentada, inclusive demonstrando de forma detalhada, por meio de planilhas ou outro instrumento, o quantitativo de bens e serviços.

Os métodos, metodologias e técnicas de estimativas poderão ser utilizados nessa atividade, que podem incluir estabelecimento da quantidade média da população assistida para os bens a serem adquiridos ou os serviços a serem prestados, demonstrada de forma objetiva; estabelecimento do consumo/execução média periódica dos bens e serviços a serem contratados; e estabelecimento da relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item a ser contratada.

3.4. DO PREÇO DE REFERÊNCIA

Quanto ao preço de referência, o § 1º, do art. 28, do Decreto nº 17.083/2017 dispõe que a previsão de receitas e despesas do Plano de Trabalho deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

Dessa forma, na instrução do processo de formalização, a OSC deve apresentar documentos que constem pesquisa de mercado e descrever a memória/metodologia utilizada. Preferencialmente, a pesquisa deverá envolver o mercado local e no mínimo 03 (três) fornecedores, podendo também se valer de informações contidas em bancos de dados informatizados, pesquisas na internet, publicações especializadas e outras fontes.

Além disso, alguns gastos contumazes na execução das parcerias merecem destaque e ponderações específicas acerca de sua mensuração:

- a) despesas com pessoal, a depender do vínculo firmado e da categoria, deverá ser observada como parâmetro o piso salarial definido pelos conselhos de classe de cada

categoria, as convenções ou acordos coletivos de trabalho e, ainda, os valores pagos pelo Governo do Estado aos servidores ocupantes de cargos similares em seu quadro de pessoal.

b) despesas definidas por concessionárias de serviços públicos, como água e energia elétrica, deve-se acatar a tarifa preestabelecida, vez que é de aderência obrigatória por ocasião de sua contratação.

Vale ressaltar ainda que o órgão concedente deve analisar os documentos apresentados que comprovem a compatibilidade dos custos indicados no plano de trabalho com os valores praticados no mercado e se pronunciar quando da emissão do parecer técnico, conforme dispõe o inciso II, do § 1º, do art. 33, do Decreto nº 17.083/2017.

Pertinente frisar, outrossim, que a atenção quanto à correspondência entre o gasto com o projeto e os objetivos esperados com a parceria é imprescindível para seu impacto social. Nesse passo, o concedente deve focar nos resultados entregues pelas OSC's a partir de uma metodologia que envolva planejamento, avaliação e controle, com vistas à promoção da eficiência, eficácia e efetividade da parceria firmada.

4. CONCLUSÃO

Assim, a partir da aprovação deste Parecer CGE, os diversos órgãos e entidades da Administração Estadual poderão dele se utilizar, instruindo os seus processos e expedientes congêneres com:

- a) Cópia integral do Parecer Referencial da CGE;
- b) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação e que serão seguidas as orientações nela contidas;
- c) Relatório do Núcleo de Controle Interno quanto ao cumprimento dos requisitos essenciais do processo, elaborado exclusivamente por meio do SINCIN no roteiro específico; e
- d) Instrução processual conforme mencionado na tabela constante na seção 3.1 deste parecer.

Por fim, a juntada da documentação acima ao processo administrativo dispensa a análise individualizada por esta Controladoria.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)
IRIANA FEITOSA DE OLIVEIRA
Gerente de Transferência

De acordo. Submeto o presente Parecer à Unidade de Auditoria e Monitoramento para a apreciação e deliberação.

(assinado eletronicamente)

DÉCIO GOMES DE MOURA
Diretor da Unidade de Auditoria e Monitoramento

Aprovo.

(assinado eletronicamente)
MARIA DO AMPARO ESMERIO SILVA
Controladora-Geral do Estado do Piauí



Documento assinado eletronicamente por **DÉCIO GOMES DE MOURA - Matr.0127920-3, Diretor**, em 30/06/2023, às 12:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DO AMPARO ESMÉRIO SILVA - Matr.0003054-6, Controladora-Geral do Estado**, em 03/07/2023, às 12:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **IRIANA FEITOSA DE OLIVEIRA - Matr.0197295-2, Auditora Governamental**, em 03/07/2023, às 12:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7966781** e o código CRC **1A372C1A**.

Referência: Processo nº 00313.000089/2023-85

SEI nº 7966781

Av. Pedro Freitas, 1900, Centro Administrativo, Bloco C, 2º Andar - Bairro São Pedro, Teresina/PI, CEP 64.018-900
Telefone: (86) 3211-0542/ 3211-0770/ 3218-3905 Celular: (86) 98802-4071 E-mail: cge@cge.pi.gov.br -
<http://www.cge.pi.gov.br/>