



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

PARECER REFERENCIAL CGE Nº 10/2021

ASSUNTO: Parecer Referencial relativo a parcerias celebradas entre a Administração Pública Estadual e as Organizações da Sociedade Civil com valor global 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 em contratos de menor valor.

1. RELATÓRIO

A constante apresentação de processos de celebração de parcerias com organizações da sociedade civil pelos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Estadual, principalmente envolvendo recursos oriundos de emendas parlamentares impositivas, e considerando, ainda, que ostentam aspectos de conferência de documentos e prazos, impõe um significado incremento na análise, por parte deste órgão de controle, de contratações oriundas dessa temática. Todavia, esse tipo de conferência poderia ser feita 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 dos órgãos e entidades do poder executivo, o Governo do Estado demandou que fosse instaurado processo no âmbito da Controladoria-Geral do Estado (CGE) para elaboração de Parecer Referencial acerca dos processos de celebração de parcerias pelos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Estadual. Nessa perspectiva, para elaboração de manifestação referencial deve ser ponderado o volume de processos com matérias idênticas, recorrentes e o impacto, justificado, da atuação deste órgão de controle ou a celeridade dos serviços 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 sendo feita pelo Núcleo de Controle Interno de cada órgão/entidade, está condicionada aos requisitos preestabelecidos por esta CGE no referido SINCIN.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A competência da Controladoria-Geral do Estado (CGE) para emitir opinião nesse tipo de operação está insculpida no art. 24 da lei complementar estadual n. 28/2003 (com redação dada pelo art. 5º da lei complementar estadual n. 241/2019):

Art. 24 A Controladoria-Geral do Estado, cujo titular é o Controlador-Geral do Estado, é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, competindo-lhe, além do disposto no art. 90 da Constituição Estadual:

[...]

II - avaliar riscos e desenvolver atividades de controle nos processos de planejamento, orçamento, licitações, contratações, celebração de parcerias, parcerias público-privado, convênios, pagamentos e prestação de contas dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual.

O mérito deste parecer incide sobre a EFICIÊNCIA da contratação, com amparo no inciso III do referido artigo, o qual determina que compete à CGE:

III - analisar tecnicamente as quantidades, preços e funcionalidade das demandas dos órgãos e entidades do Poder Executivo quando da contratação de pessoal, obras, bens e serviços em geral, bem como celebração de parcerias, parcerias público-privado, contratos de gestão e convênios, expedindo as recomendações necessárias para garantir a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos.

Neste contexto, a CGE deve manifestar-se previamente sobre a funcionalidade, quantidade e preço das celebrações de parcerias pelo Poder Executivo estadual.

3. ANÁLISE

3.1 Da definição de Materialidade no Parecer Referencial

O elevado número de processos de pequeno valor e o reduzido contingente de auditores da Controladoria-Geral do Estado conduzem à busca maior eficiência operacional, haja vista que o profissional envolvido nas análises despende grande esforço com processos de pequena materialidade, que normalmente apresentam baixo risco.

Neste sentido, faz-se necessário definir o que seria processos de pequeno valor, os quais são o objeto deste Parecer.

Para efeitos de referência, optou-se por enquadrar todos os processos de celebração de parcerias de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Tal medida baseia-se nos valores mínimos de contratação de compras e serviços estabelecidos em consonância com o Decreto 9.412/18, que atualizou o valor limite da contratação via modalidade Convite para 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Dessa forma, considerando a atualização do valor determinado pelo decreto presidencial, adotou-se como critério de materialidade para este Parecer Referencial todas 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).

3.2 Da definição de Parcerias

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 17.083/17, 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.

Ressalte-se que quando a administração pública estadual e um município firmam um instrumento também em favor da execução de objeto de interesse comum, trata-se de diferente instrumento jurídico, nesse caso de convênio, o qual é regido pela Instrução Normativa Conjunta CGE/SEPLAN/SEFAZ n.º 001/2009.

3.3 Utilização do Parecer Referencial

Definido o critério de Materialidade, o processo objeto de análise deste Parecer deve se enquadrar nas seguintes condições:

- a) Ser parceria, por meio de termo de fomento ou colaboração;
- b) Deve possuir valor de contratação menor ou igual a R\$ 176.000,00;

O processo deverá ainda conter as mesmas condições para análise desta CGE/PI, que é 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 a 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 - Projeto detalhado, conforme Modelo elaborado pela Controladoria-Geral do Estado do Piauí de acordo com o Decreto Estadual nº 17.083/17, disponível no sítio eletrônico do Sistema de Gestão de Convênios (SISCON);

2 - Plano de Trabalho cadastrado no SISCON (art. 4º, do Decreto Estadual nº 17.083/17);

3 - Certidão de Habilitação Plena do SISCON (art. 4º e art. 24, inciso I, do Decreto Estadual nº 17.083/17);

4 - 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 17.083/17);

5 - Declaração do art. 30 do Decreto Estadual nº 17.083/2017, conforme modelo disponibilizado no SISCON; e

6 - 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);

7 - 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);

8 - Declaração de Adequação de Despesa (art. 33, caput, do Decreto Estadual nº 17.083/2017);

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 menu Formulários no SISCON (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);

11 - Aprovação do Plano de Trabalho pelo Gestor do Órgão/Entidade (art. 28, § 2º e 5º, do Decreto Estadual nº 17.083/17);

12 - Minuta do termo da parceria (art. 13, do Decreto n.º 17.083/2017);

13 - Declaração de que a minuta está de acordo com a padronizada pela PGE (art. 33, § 2º, II, do Decreto nº 17.083/2017);

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

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

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

Deve se salientar que é imprescindível ainda:

a) Cópia integral do Parecer Referencial;

b) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações nele contidas, conforme modelo em **anexo I**;

c) relatório do Núcleo de Controle Interno elaborado exclusivamente por meio do SINCIN utilizando o roteiro "Celebração de Termos de Parcerias".

Nesse sentido, é importante frisar que a juntada da documentação acima no processo administrativo dispensa a análise individualizada por esta Controladoria.

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 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 de Gestão de Convênios (SISCON) 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 que deve conter no Plano de Trabalho deve expor os argumentos e as 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, 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 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.

Esses 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, deve-se apresentar estudo técnico preliminar que demonstre que a quantidade a ser adquirida ou o serviço a ser contratado supre a demanda apresentada, inclusive demonstrando de forma detalhada com dados o quantitativo de bens e serviços com os respectivos cálculos.

É o Plano de Aplicação dos Recursos a parte do Plano de Trabalho em que se detalha a despesa por item, natureza, especificação, unidade de medida, quantidade, valor unitário e valor total, mensurando-se o valor para cada item de despesa. Por exemplo, ao detalhar a despesa de pessoal, deve-se especificar todos os cargos previstos para serem contratados, bem como a correspondente quantidade, valor unitário e valor total.

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 Órgão Concedente deve analisar os valores apresentados no Plano de Trabalho, quando da emissão do parecer técnico, por meio de Estudo de Preços de Mercado, seguindo as orientações definidas na Instrução Normativa CGE n. 1, de 5 de julho de 2021 (SEI 1991075), devendo conter pelo menos os seguintes requisitos:

a) O valor previamente estimado da contratação tomará por base a mediana do conjunto de dados pesquisado com, **no mínimo, três preços válidos**, considerando os dados disponíveis de forma pública, as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, na seguinte de prioridade:

I - Contratações similares feitas pela Administração Pública, inclusive, quando necessitar composição de preço por custos unitários, na seguinte ordem de prioridade:

1 - órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sediados no Estado do Piauí;

2 - órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sediados na região Nordeste;

3 - órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sediados em outros estados da federação ou no Distrito Federal;

II - Utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

III - Pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

IV - Pesquisa em base oficial de notas fiscais eletrônicas.

b) Os preços serão pesquisados observando a ordem de prioridade do caput e terão como data de referência, no prazo máximo, até 12 (doze) meses anteriores à data da pesquisa de preços, podendo o resultado desta ser aplicado nos processos licitatórios cujas sessões se realizem em até 12 (doze) meses depois, ressalvados os preços estipulados pelo Inciso I, que podem ser utilizados enquanto vigentes.

A observância à Instrução Normativa deve pautar, principalmente, a pesquisa dos itens concernentes à aquisição de bens e serviços comuns, como alimentos, combustível, etc.

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 .

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, os diversos órgãos e entidades da Administração Estadual poderão dele se utilizar, instruindo os seus processos de celebração de parceria com:

a) cópia integral do Parecer Referencial; e

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; e

c) instrução processual com toda a documentação mencionada na seção 3.1 deste parecer.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

LUCIANA GOMES LOPES

Auditora Governamental

De acordo. Submeto o presente Parecer ao Controlador-Geral do Estado para a apreciação e deliberação.

(assinado eletronicamente)

LIDIANE DE MELO SOUSA

Gerente de Transferências Voluntárias

Aprovo.

(assinado eletronicamente)

MÁRCIO RODRIGO DE ARAÚJO SOUZA
Controlador-Geral do Estado do Piauí



Documento assinado eletronicamente por **MÁRCIO RODRIGO DE ARAÚJO SOUZA - Matr.0214042-0, Controlador-Geral do Estado**, em 20/08/2021, às 11:13, 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 **LIDIANE DE MELO SOUSA - Matr.0253395-2, Gerente**, em 20/08/2021, às 11:30, 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 **LUCIANA GOMES LOPES - Matr.0228341-7, Auditora Governamental**, em 20/08/2021, às 15:49, 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 **2133352** e o código CRC **5331B035**.

Referência: Processo nº 00313.001381/2021-53

SEI nº 2133352

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/>