



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

PARECER DE RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 53/2025

**À SEMGOV; SEMATEC; SEMGEP; SEMSA; SEMED; SEMDUH; SEMOB; SEMDET;
SEMTAS; SEMSU; SEMDEST; SEMPE; SECOM; SECULT; SEMAG; SEMMA; SEMJEL**

I. INTRODUÇÃO

O presente parecer recomendatório é emitido no exercício das atribuições de Controle Interno, Integridade, Governança e Transparência da SECONT, com objetivo de uniformizar e aprimorar a instrução processual dos expedientes que visam à celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A necessidade de padronização e fortalecimento dos mecanismos de controle interno é evidenciada pelo resultado da análise de processos administrativos que envolvem a formalização e execução de termos de Fomento e de Colaboração, seguindo metas estabelecidas no Plano Anual de Auditoria Interna da SECONT.

Segundo essa análise, embora reste demonstrada a aplicação da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Municipal nº 263/2017, verifica-se a existência de pontos de atenção e a necessidade de medidas preventivas para mitigar riscos de responsabilização e garantir a máxima eficiência e transparência na aplicação dos recursos públicos.

O foco desta orientação recai sobre a fase de instrução, que é crucial para a conformidade e a legitimidade de toda parceria, garantindo que os princípios da Administração Pública sejam observados desde o nascedouro do processo.

II. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E O PAPEL DO CONTROLE INTERNO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece um novo paradigma para as contratações públicas no Brasil, com ênfase na gestão de riscos, no planejamento e na governança. O artigo 169 da referida lei é categórico ao determinar que as contratações públicas devem estar submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo. Esse dispositivo reforça a importância das três linhas de defesa na Administração Pública, sendo a segunda linha de defesa, onde se insere o Controle Interno, fundamental para a análise prévia e o acompanhamento dos processos licitatórios.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

O Controle Interno, por meio de suas atribuições legais, atua como um órgão consultivo e fiscalizador, verificando a conformidade dos processos, controlando custos e preços, e procedendo à análise prévia dos procedimentos licitatórios e contratações diretas, conforme atribuição contida na Legislação Municipal (vide art. 21, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021). Sua atuação visa resguardar a eficiente aplicação dos recursos públicos, avaliando a economicidade e a vantajosidade das contratações. As recomendações aqui apresentadas, embora de caráter não vinculativo, representam um balizador essencial para a tomada de decisão dos gestores, que são os responsáveis finais pela legalidade e regularidade dos atos administrativos.

III. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

A atuação da Administração Pública Municipal na celebração de parcerias deve ser pautada pelos princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal: **Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência**.

Adicionalmente, a Lei nº 13.019/2014 (MROSC), em seu art. 5º, estabelece princípios específicos que devem nortear a gestão das parcerias, com destaque para:

- **Planejamento:** Exige a prévia definição do problema público, dos objetivos e das metas.
- **Transparência:** Impõe a ampla divulgação dos atos e resultados.
- **Segregação de Funções:** Determina a separação de responsabilidade entre os agentes envolvidos (Comissão de Seleção, Gestor da Parceria, Comissão de Monitoramento e Avaliação).
- **Motivação:** Obriga a justificação de todos os atos administrativos, especialmente as escolhas e as dispensas de chamamento público.
- **Economicidade e Eficiência:** Focam na obtenção do melhor resultado com menor custo e na entrega efetiva do objeto.

O regime jurídico das parcerias é regido pela Lei Federal nº 13.019/2014, e, no âmbito municipal, pelo Decreto Municipal nº 263/2017.

Instrumento	de	Conceito (art. 2º, Lei 13.019/2014)	Concepção da	Transferência
Parceria			Proposta	de Recursos

+55 27 2124-6723

secont@viana.es.gov.br

Av. Florentino Avidos, n.º 1, Viana Sede, Viana/ES

CEP 29.130-915

www.viana.es.gov.br



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Termo de Colaboração	Parceria para consecução de finalidade de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública.	Administração Pública	Sim
Termo de Fomento	Parceria para consecução de finalidade de interesse público e recíproco propostas pelas Organizações da Sociedade Civil.	Organização da Sociedade Civil	Sim
Acordo de Cooperação	Parceria para consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.	Administração Pública ou OSC	Não

O Decreto Municipal nº 263/2017 detalha os procedimentos, reforçando a necessidade de:

1. **Plano de Trabalho Detalhado**: (Art. 22 da Lei, art. 25 do Decreto) com descrição da realidade, metas, indicadores, previsão de receitas e despesas.
2. **Comprovação de Capacidade**: (Art. 33 da Lei, art. 26 do Decreto) incluindo experiência prévia e capacidade técnica operacional.
3. **Monitoramento e Avaliação**: (Capítulo VI do Decreto) com previsão de Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, Visita Técnica *in loco* e Pesquisa de Satisfação.
4. **Prestação de Contas** (Capítulo VII do Decreto) com foco na avaliação do cumprimento do objeto e alcance das metas.

IV. ANÁLISE CRÍTICA E PONTOS DE ATENÇÃO

A análise dos instrumentos normativos e dos casos concretos permite identificar os principais riscos e as áreas que exigem maior rigor na instrução processual, sob a ótica do Controle Interno.

4.1 Risco de Desvio de Finalidade e Ilegalidade



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

O principal risco reside na inobservância da distinção entre os instrumentos, especialmente entre Termo de Colaboração e Termo de Fomento.

Ponto de atenção: A administração Pública não pode utilizar o **Termo de Fomento** (proposta da OSC) para executar uma política pública cuja concepção e detalhamento são exclusivamente seus. Da mesma forma, o **Termo de Colaboração** deve refletir a iniciativa da Administração. O processo deve conter a **motivação clara** sobre a origem da proposta, sob pena de nulidade por desvio de finalidade.

4.2 Risco de Ineficiência e Falta de Accountability

A ausência de metas e indicadores claros e mensuráveis compromete o princípio da Eficiência e a Accountability (prestação de contas por resultados).

De fato, sem critérios claros de acompanhamento, indicadores mensuráveis e instrumentos padronizados de coleta e validação de dados, torna-se difícil verificar se as metas pactuadas estão sendo cumpridas e se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma econômica e efetiva. Tal lacuna favorece a ocorrência de desvios de finalidade, erros de execução e baixa qualidade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que compromete a capacidade da Administração Pública de responsabilizar a organização parceira por eventuais inadequações. Além disso, a inexistência de uma metodologia estruturada prejudica a transparência e a prestação de contas baseada em resultados, em desacordo com os princípios de controle, eficiência e publicidade que orientam o MROSC, dificultando a adoção de medidas corretivas tempestivas e aumentando o risco de insucesso da política pública apoiada pela parceria.

Ponto de atenção: A instrução deve ir além da mera formalidade. É imperativo que o Plano de Trabalho adote uma metodologia adequada para o acompanhamento de objetivos e metas das parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, a qual deve conter elementos mínimos que garantam mensurabilidade, rastreabilidade e transparência, permitindo avaliar de forma contínua a efetividade da execução.

Entre esses elementos, destacam-se:

- a) Definição clara de indicadores de desempenho (quantitativos e qualitativos) diretamente relacionados às metas pactuadas;



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

- b) Estabelecimento de linhas de base¹ e metas temporais que permitam comparar resultados ao longo da vigência;
- c) Identificação das fontes de verificação, como relatórios técnicos, prontuários, listas de presença, registros fotográficos ou sistemas informatizados;
- d) Periodicidade de monitoramento, com prazos e responsáveis definidos;
- e) Instrumentos padronizados de coleta e registro dos dados, como formulários, planilhas ou sistemas eletrônicos; e
- f) Critérios objetivos para avaliação e validação dos resultados, inclusive parâmetros para análise de desvios e proposição de medidas corretivas.

A adoção desses elementos e metodologias fortalece a governança das parcerias, reduz riscos de ineficiência e assegura que a prestação de contas seja baseada em evidências verificáveis e alinhada ao modelo de accountability exigido pelo MROSC.

Um exemplo de metodologia para acompanhamento das parcerias firmadas sob o regramento da Lei nº 13.019/2014 são as **metas SMART** (Específicas, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais). Na prática, as metas SMART funcionam como checklists. Isso porque cada meta é analisada em relação aos resultados que se esperam atingir².

Por fim, orientamos que a prestação de contas deve ser focada no **Relatório de Execução do Objeto** (art. 65 da Lei), e não apenas na execução financeira, que só deve ser exigida em caso de descumprimento de metas ou indícios de irregularidade (art. 64 do Decreto).

4.3 Risco de Fragilidade no Controle e na Transparência

A falta de detalhamento na comprovação de custos e a ausência de análise intermediária de execução fragilizam o controle e a transparência.

Ponto de atenção: É imprescindível que a OSC indique a **fonte para extração de valores/orçamentos**. O princípio da Economicidade exige que a Administração

¹ A linha de base de um projeto é um ponto de referência fixo usado para acompanhar o desempenho do projeto ao longo do tempo. Ela é composta pelos itens escopo do projeto, cronograma e orçamento.

² Referência: <https://mereio.com/hub/metas-smart/>

+55 27 2124-6723

secont@viana.es.gov.br

Av. Florentino Avidos, n.º 1, Viana Sede, Viana/ES

CEP 29.130-915



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

verifique a compatibilidade dos custos propostos com os valores de mercado. Além disso, a ausência de **análise técnica parcial trimestral** impede a adoção de medidas corretivas tempestivas, aumentando o risco de inexecução e de dano ao erário.

4.4 Risco de Conflito de Interesses e Nepotismo

A vedação de celebração de parcerias com OSC cujos dirigentes sejam membros de Poder ou do Ministério Público (art. 39, inciso III, da Lei 13.019/2014) é um pilar da **Moralidade** e da **Impessoalidade**.

Ponto de atenção: O processo deve conter Declaração de Não Impedimento atualizada, conforme art. 39 da Lei, e a Administração deve realizar consulta ativa aos cadastros de impedimentos, conforme prevê o art. 26, §2º, do Decreto Municipal.

V. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e com intuito de fortalecer a Governança Pública, a Integridade e a Accountability na gestão das parcerias com o Terceiro Setor, a SECONT recomenda adoção das seguintes medidas obrigatórias para a instrução processual de Termos de Fomento, Colaboração e Acordos de Cooperação, a serem observadas por todas as Secretarias e Órgãos da Administração Pública Municipal:

5.1 Instrução Processual Obrigatória (Checklist Mínimo)

Todo processo de parceria deve ser instruído, no mínimo, com os seguintes documentos e análises, em ordem cronológica e lógica:

Etapa	Documento/Análise Obrigatória	Fundamentação Legal
1. Planejamento	Estudo Técnico Preliminar (ETP) ou Documento de Formalização de Demanda (DFD): Demonstração do problema público, da necessidade da parceria e da adequação à política setorial.	Art. 5º da Lei 13.019/2014 (princípio do planejamento).
2. Chamamento Público	Justificativa de Dispensa/Inexigibilidade: Fundamentação detalhada e expressa, com publicação prévia de 5 dias úteis, caso não haja Chamamento Público.	Art. 30, 31 e 32, Lei 13.019/2014; art. 8, § 3º, Dec. 263/2017.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

3. Proposta e Plano de Trabalho	Parecer Técnico de Análise do Plano de Trabalho: Verificação da coerência entre o objeto, a metodologia escolhida para acompanhamento do projeto e o cronograma físico-financeiro. Obrigatório: Análise da Economicidade com indicação das fontes de pesquisa de preços (orçamentos, cotações, tabelas de referência).	Art. 22, Lei 13.019/2014; art. 25, Dec. 263/2017.
4. Habilitação da OSC	Certidões de Regularidade: Fiscal, trabalhista e previdenciária. Consulta a Cadastros de Impedimentos. Declaração de Não Impedimento do dirigente (art. 39 da Lei).	Art. 33 e 39, Lei 13.019/2014; Art. 26, Dec. 263/2017
5. Formalização	Parecer Jurídico: Análise da minuta do instrumento e da legalidade de todo o processo. Parecer Técnico Conclusivo: Atestando a Capacidade Técnica e Operacional da OSC e a adequação do Plano de Trabalho (esse parecer técnico deve ser realizado pela Secretaria interessada, enquanto setor técnico competente.)	Art. 35, Lei 13.019/2014; Art. 32, Dec. 263/2017

5.2 Fortalecimento do Controle e da Gestão

Para a fase da execução, monitoramento e prestação de contas, a SECONT determina as seguintes ações:

- 1. Monitoramento Contínuo e Preventivo:** A Secretaria Gestora, por meio do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), deverá realizar uma **análise técnica parcial a cada trimestre** (ou em periodicidade menor, conforme o risco da parceria), emitindo um **Relatório de Acompanhamento** que avalie o cumprimento das metas e a execução financeira.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

2. **Condicionamento de Repasses:** Os repasses subsequentes de recursos devem ser condicionados à aprovação do Relatório de Acompanhamento referente ao período imediatamente anterior, conforme cronograma de desembolso.
3. **Padronização e Digitalização:**
 - Adotar modelos padronizados de relatórios de execução e fichas de acompanhamento, validados pela CMA.
 - Exigir que a Prestação de Contas seja realizada por meio eletrônico (art. 3º, § 1º, Dec. 263/2017) e que os relatórios e peças técnicas sejam submetidos com assinatura digital, garantindo autenticidade e rastreabilidade.
4. **Foco no Resultado:** A análise da Prestação de Contas Final deve ser prioritariamente focada no Relatório Final de Execução do Objeto (Art. 62, Dec. 263/2017), exigindo-se o Relatório de Execução Financeira (Art. 56, Dec. 263/2017) apenas em caso de descumprimento de metas ou indício de irregularidade.

A observância rigorosa destas recomendações é fundamental para a prevenção de irregularidades, a proteção ao erário e a consolidação de uma cultura de integridade na Administração Pública Municipal.

Viana/ES, 06 de novembro de 2025.

MARIANA CANCEGLIERI NOVAES

Subsecretária de Controle e Transparência

Matrícula: 032945-04

PRISCILLA COUTO

Secretária de Controle e Transparência

Matrícula: 030056-06