TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CAGE – Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão



Cartilha de Boas Práticas para o Planejamento de Transferências



Planejamento das transferências, avaliação para tomada de decisão eficiente e consciente quanto a execução dos serviços públicos

Apresentação

Esta cartilha tem por finalidade orientar os municípios na organização de um planejamento mínimo, técnico e documentado antes da decisão sobre a forma de execução de serviços públicos. O objetivo é apoiar escolhas mais eficientes, econômicas, transparentes e alinhadas ao interesse público, evitando decisões baseadas apenas em urgência, tradição administrativa ou preferência por determinado modelo.

O planejamento deve permitir que a Administração compare, de modo objetivo, ao menos três alternativas: executar o serviço com estrutura própria, contratar empresa terceirizada ou firmar parceria com entidade privada sem fins lucrativos, quando juridicamente cabível e tecnicamente justificado.

Sumário

1. Por que planejar antes de decidir? 3

2. Determinação constitucional para o planejamento 3

3. Planejamento de transferências de recursos para entidades privadas, segundo às normas legais. 5

3.1. Lei nº 13.019/2014 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.....7

3.2. Lei nº 9.637/1998 e Decreto nº 9.190/2017 — Organizações Sociais, Contrato de Gestão e Programa de Publicização.....10

3.2.1. Lei nº 9.637/1998 — Organizações Sociais e Contrato de Gestão.....10

3.2.2. Decreto nº 9.190/2017 — Programa Nacional de Publicização.....11

3.3. Lei nº 9.790/1999 e Decreto nº 3.100/1999 — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria.....13

3.3.1. Lei nº 9.790/1999 — OSCIPs e Termo de Parceria.....13

3.3.2. Decreto nº 3.100/1999 — Regulamentação das OSCIPs e do Termo de Parceria..15

4. Princípios orientadores da decisão 17

5. Etapas mínimas do planejamento padrão para decisão da viabilidade de realizar transferência 17

5.1. Avaliação das competências legais do ente público e aderência ao planejamento estratégico.....18

5.2. Avaliação da realidade atual e realização do diagnóstico inicial.....19

5.3. Definição dos resultados esperados.....20

5.4. Avaliação das alternativas.....20

5.5. Tomada de decisão.....25

5.6. Plano de implementação.....26

6.Critérios mínimos de eficiência e qualidade 28

7.Roteiro prático alinhado às etapas do planejamento.....29

8. Documentos recomendados no processo administrativo 31

9.Checklist final de conformidade do planejamento 32

10. Conclusão 33

Referências 34

1. Por que planejar antes de decidir?

Planejar é demonstrar, com base em dados, qual problema público precisa ser resolvido, qual resultado se pretende alcançar, quais alternativas estão disponíveis e qual delas apresenta melhor relação entre custo, qualidade, risco, controle e efetividade. Sem planejamento, a Administração fica mais exposta a contratações fragmentadas, sobrepreço, baixa qualidade, ausência de metas, dificuldade de fiscalização e descontinuidade dos serviços.

O planejamento adequado cumpre requisitos técnicos e método de elaboração e tem que ser devidamente formalizado. Um bom planejamento contribui para a sociedade e boa gestão, principalmente sob os seguintes aspectos:

- Identifica necessidades reais da população.
- Avalia a capacidade operacional do poder público.
- Permite estimar custos, riscos e resultados.
- Define metas, indicadores e padrões mínimos de qualidade.
- Compara alternativas antes de contratar ou firmar parceria.
- Fortalece a transparência e a responsabilização dos gestores.
- Facilita o controle interno, externo e social.

2. Determinação constitucional para o planejamento

O planejamento não é apenas uma alternativa administrativa, é uma imposição constitucional. Em um primeiro plano, a Constituição Federal atribui aos gestores públicos o dever de atuar de forma planejada, eficiente, transparente e compatível com o sistema constitucional de planejamento e orçamento.

A Constituição Federal estabelece um conjunto de comandos que vinculam a atuação administrativa ao planejamento, à eficiência, à responsabilidade orçamentária e à participação social. Esses dispositivos devem ser compreendidos de forma integrada: o planejamento não se limita à elaboração de peças orçamentárias, mas constitui etapa indispensável para definir prioridades, comparar alternativas, estimar custos, justificar escolhas e acompanhar resultados nas políticas públicas.

Dispositivo	Conteúdo essencial	Relevância para o planejamento
Art. 37, caput	Submete a Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.	A eficiência exige diagnóstico prévio, definição de objetivos, avaliação de alternativas, estimativa de custos, controle de riscos e acompanhamento de resultados. A impessoalidade impede escolhas baseadas em preferência subjetiva por determinado modelo, parceiro ou fornecedor.
Art. 165	Estrutura o sistema constitucional de planejamento e orçamento por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.	A execução de políticas públicas deve guardar compatibilidade com diretrizes, objetivos, metas e previsões orçamentárias, evitando iniciativas desconectadas do planejamento público.
Art. 167, § 1º	Veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no plano plurianual ou lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.	Reforça que decisões públicas de maior duração ou impacto financeiro dependem de previsão e autorização compatíveis com o planejamento plurianual.
Art. 193, parágrafo único	Determina que o Estado exerça a função de planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação.	É especialmente relevante para políticas de saúde, educação e assistência social, pois exige planejamento, participação social, indicadores de resultado e mecanismos permanentes de acompanhamento, inclusive quando houver parceria com entidades privadas.

Esses dispositivos demonstram que a decisão sobre a forma de execução dos serviços públicos deve ser precedida de planejamento formal, motivado e documentado. Ainda que determinada atividade venha a ser executada com apoio de terceiros ou de entidades privadas, permanece com o Poder Público a responsabilidade de definir a política pública, assegurar sua compatibilidade orçamentária, fixar metas, estabelecer critérios de eficiência, garantir a participação social quando cabível e acompanhar os resultados obtidos.

Na prática o poder público será sempre o responsável pela prestação dos serviços, independente de quem o execute na ponta, o atendimento direto às pessoas. Para melhoria dos serviços públicos é possível a participação da iniciativa privada. A participação de entidades privadas na prestação de serviços é limitada pela regra da complementariedade e o dever do Estado em organizar esses serviços, sendo diretamente responsável pela prestação de todos os serviços ainda que por meio da regulamentação, autorização e avaliação.

Essa definição também encontra respaldo na Constituição Federal, destacando-se os seguintes dispositivos:

Área	Artigos Constitucionais	Ideia central
Saúde	**Arts. 197 e 199**	As ações e serviços de saúde são de relevância pública. A execução pode ocorrer diretamente ou por terceiros, inclusive pela iniciativa privada, mas sempre sob regulamentação, fiscalização e controle do Poder Público. A participação privada no SUS é complementar e deve observar suas diretrizes.
Assistência social	**Art. 204**	A execução de programas pode envolver entidades beneficentes e de assistência social, dentro de uma lógica descentralizada, participativa e submetida ao controle público e social.
Educação	**Arts. 209 e 213**	O ensino é livre à iniciativa privada, desde que observadas as normas gerais da educação nacional, a autorização e a avaliação de qualidade pelo Poder Público. Recursos públicos podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas apenas nas hipóteses e condições constitucionais.

3. Planejamento de transferências de recursos para entidades privadas, segundo às normas legais.

Além da obrigatoriedade de se planejar as políticas públicas, considerada a possibilidade de participação das entidade privadas na complementariedade de prestação de serviços públicos, é necessário avaliar a questão sob ótica das leis que regem a matéria.

O poder público só pode firmar parcerias com as entidades privadas se houver recurso orçamentários e financeiros assegurados, sendo a premissa prioritária. Mas havendo estas disponibilidades, **precisa ser verificada as vantagens de se decidir por essas parcerias**.

A norma geral de direito para os controles orçamentários e financeiros do poder público é a Lei Federal nº 4.320/1964, a qual tratou desse aspecto no seu art. 16.

Destaque — Art. 16 da Lei nº 4.320/1964
Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.
Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

O art. 16 da Lei nº 4.320/1964 deve ser compreendido como regra geral de Direito Financeiro aplicável à concessão de subvenções sociais, isto é, ao **gênero de despesa utilizado para viabilizar a transferência de recursos públicos a entidades privadas** que atuem em serviços essenciais de assistência social, saúde e educação ou qualquer outra área pública. A norma não trata apenas de uma autorização genérica para repasse de valores, mas condiciona a concessão da subvenção à existência de possibilidades financeiras, à finalidade pública do serviço e à demonstração de que a suplementação de recursos de origem privada aplicada a esses objetivos revela-se mais econômica para a Administração. O parágrafo único do artigo também alerta para a avaliação dos custos e a manutenção de eficiência prefixado, critérios inerentes ao planejamento.

Desse modo, a parceria com entidade privada somente se justifica quando houver demonstração objetiva de que essa solução é mais vantajosa do que a execução direta pelo próprio Poder Público. A vantagem não pode ser presumida; deve ser comprovada por comparação entre alternativas, considerando custos totais, capacidade operacional, qualidade esperada, continuidade do serviço, riscos, estrutura de fiscalização, transparência e resultados pretendidos. A transferência de recursos públicos a particulares, ainda que voltada a finalidade social legítima, exige motivação técnica suficiente para evidenciar que o modelo escolhido atende melhor ao interesse público.

Por essa razão, é imperiosa a existência de planejamento prévio antes da tomada de decisão. O planejamento deve identificar a necessidade pública, estimar a demanda, avaliar a capacidade de execução própria, comparar alternativas, calcular custos, fixar padrões mínimos de eficiência, definir metas e indicadores, prever mecanismos de fiscalização e demonstrar a compatibilidade orçamentária e financeira da despesa. Somente com esse processo previamente documentado é possível concluir, de forma responsável e controlável, se a transferência de recursos por meio de subvenção social ou instrumento equivalente representa solução mais econômica, eficiente e adequada do que a gestão direta do serviço.

Nessa esteira, as regras especificas que disciplinam as transferências e parcerias entre o poder público e as entidades privadas incorporam esse conceito. Temos três normas específicas que regulam tipos de entidades e instrumentos de repasses distintos.

3.1. Lei nº 13.019/2014 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Mais recente e mais abrangente, temos o Marco Regulatório das Organizações Sociais, a Lei nº 13.019/2014. Em síntese, esta lei transforma o planejamento em requisito estrutural das parcerias com organizações da sociedade civil, pois exige plano de trabalho, metas, custos, indicadores, análise técnica prévia, monitoramento, avaliação e prestação de contas orientada por resultados.

Artigo da Lei 13.019/2014	Conteúdo relacionado ao planejamento e à eficiência	Relevância para a transferência de recursos
Art. 1º	Estabelece que as parcerias envolvem atividades ou projetos previamente definidos em planos de trabalho.	Coloca o plano de trabalho como pressuposto da parceria e impede transferências sem objeto previamente planejado.
Art. 2º, III	Define parceria como relação jurídica formal, com direitos, responsabilidades e obrigações recíprocas.	Exige definição prévia de responsabilidades, objeto, finalidade pública e obrigações de cada parte.
Art. 2º, III-A	Define atividade como conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou	Observa que existirá um produto ou serviço, e que devem atender aos interesses das partes, exigindo planejamento que defina estas condições.

	serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil.	
Art. 2º, III-B	Define projeto como conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil.	Exige o planejamento com prazo determinado, produto esperado, cronograma, orçamento específico e critérios de encerramento e avaliação.
Art. 5º	Prevê fundamentos como gestão pública democrática, participação social, transparência, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia.	Vincula a transferência de recursos a princípios de boa gestão, controle público e busca de resultados, que são definições inerentes ao planejamento prévio.
Art. 6º	Estabelece diretrizes do regime de parceria, incluindo fortalecimento institucional, capacitação e priorização do controle de resultados.	Reforça que a parceria é fundamental para a complementação dos serviços e deverá ser orientada por resultados, acompanhamento e melhoria da capacidade de execução
Arts. 16 e 17	Definem o termo de colaboração e o termo de fomento, ambos vinculados a planos de trabalho.	Diferenciam os instrumentos conforme a iniciativa da proposta e exigem planejamento formal do objeto financiado.
Arts. 18 a 20	Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse Social.	Permite que propostas da sociedade sejam avaliadas previamente pelo Poder Público antes de eventual chamamento. Mesmo sendo motivada pela sociedade a avalição do poder público será mediante o processo formal de planejamento para verificar sua conveniência e oportunidade.
Art. 22	Define o conteúdo mínimo do plano de trabalho, incluindo descrição da realidade, metas, receitas, despesas, forma de execução e	É o núcleo operacional do planejamento da parceria, pois exige diagnóstico, metas, custos e critérios de avaliação.

	parâmetros de aferição.	
Art. 23	Prevê procedimentos claros, objetivos e simplificados, com padronização de objetos, metas, custos e indicadores sempre que possível.	Contribui para eficiência, comparabilidade, transparência e racionalidade na seleção e execução das parcerias.
Art. 24	Disciplina o chamamento público, com critérios objetivos de seleção e julgamento.	Garante impessoalidade, transparência e seleção da proposta mais eficaz, ou seja, aquela mais adequada ao interesse público.
Art. 27	Exige avaliação do grau de adequação da proposta aos objetivos da política, ao valor de referência e aos resultados esperados.	Relaciona a seleção da entidade à qualidade técnica da proposta, aos custos e aos resultados pretendidos.
Art. 33	Estabelece requisitos da organização da sociedade civil, como experiência prévia, capacidade técnica e operacional.	Evita parcerias com entidades sem condições de executar o objeto e alcançar as metas previstas.
Art. 35	Exige várias providências prévias pelo poder público, parecer técnico sobre mérito, viabilidade, metas, custos, cronograma e fiscalização.	Impõe análise técnica antes da celebração da parceria, demonstrando viabilidade e vantagem da transferência, além da avalição de toda a estrutura pública disponível necessária ao acompanhamento da transferência e garantia de alcance dos resultados.
Art. 42	Define cláusulas essenciais do instrumento de parceria, incluindo objeto, obrigações, valor, metas, prestação de contas, monitoramento e avaliação.	Transforma o planejamento em obrigações contratuais controláveis durante a execução.
Arts. 58 e 59	Tratam do monitoramento, avaliação e relatório técnico sobre resultados alcançados e benefícios produzidos.	Permitem verificar se a parceria está entregando os resultados planejados e se os recursos estão sendo bem aplicados.
Arts. 64 e 66	Vinculam a prestação de contas à execução do objeto e ao alcance dos resultados previstos no plano de trabalho.	Consolidam a prestação de contas orientada por resultados, não apenas pela comprovação formal de despesas.

3.2. Lei nº 9.637/1998 e Decreto nº 9.190/2017 — Organizações Sociais, Contrato de Gestão e Programa de Publicização

3.2.1. Lei nº 9.637/1998 — Organizações Sociais e Contrato de Gestão

No caso das OS - Organizações Sociais, a Lei nº 9.637/1998 também condiciona a transferência de atividades e recursos públicos à existência de planejamento, metas, controle de resultados e fiscalização por parte do Poder Público. O contrato de gestão não deve ser compreendido como simples repasse financeiro, mas como instrumento de parceria orientado por programa de trabalho, indicadores, responsabilidades e avaliação periódica.

Dispositivo da Lei	Conteúdo relacionado ao planejamento	Relevância para a transferência de recursos e atividades
Art. 1º	Delimita as áreas em que entidades privadas sem fins lucrativos podem ser qualificadas como organizações sociais.	Exige compatibilidade entre a finalidade da entidade, a política pública e a atividade a ser transferida ou fomentada.
Art. 2º, II	Exige aprovação quanto à conveniência e oportunidade da qualificação como organização social.	Impõe análise prévia e motivada sobre a adequação da entidade e da solução pretendida ao interesse público.
Art. 5º	Define o contrato de gestão como instrumento de parceria entre o Poder Público e a organização social para fomento e execução de atividades públicas.	Caracteriza a transferência como parceria formal, vinculada a objeto público e a responsabilidades previamente definidas.
Art. 6º	Determina que o contrato de gestão seja elaborado de comum acordo e discrimine atribuições, responsabilidades e obrigações das partes.	Exige definição prévia do papel do Poder Público e da entidade, impedindo instrumentos genéricos ou sem delimitação de responsabilidades.
Art. 7º	Exige programa de trabalho, metas, prazos de execução, critérios objetivos de avaliação de desempenho e indicadores de qualidade e produtividade.	É o núcleo do planejamento no contrato de gestão, pois transforma a parceria em instrumento mensurável e avaliável por resultados.

Art. 8º	Prevê fiscalização da execução do contrato de gestão pelo órgão ou entidade supervisora da área correspondente.	Impõe acompanhamento permanente da execução e da aplicação dos recursos públicos, inclusive avaliação resultados estabelecidos, orientada pelas metas e indicadores preestabelecidos
Art. 20	Institui o Programa Nacional de Publicização, voltado à absorção de atividades por organizações sociais.	Aqui se encontra a essência do planejamento, a necessidade de avaliação prévia para tomada de decisão. Exige diretrizes e critérios para a transferência de atividades, com foco em qualidade, atendimento ao cidadão e resultados, o que só é possível por meio do planejamento formal para estabelecer um programa de publicização.

3.2.2. Decreto nº 9.190/2017 — Programa Nacional de Publicização

O Decreto nº 9.190/2017, ao regulamentar o Programa Nacional de Publicização previsto no art. 20 da Lei nº 9.637/1998, reforça a necessidade de planejamento ao exigir alinhamento com políticas públicas, resultados qualitativos e quantitativos, prazos pactuados, controle social e observância de requisitos legais e setoriais para a qualificação de organizações sociais.

Dispositivo do Decreto	Conteúdo relacionado ao planejamento	Relevância para a decisão pública
Art. 1º, caput	Define o Programa Nacional de Publicização como mecanismo de absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos da União por organizações sociais qualificadas.	Demonstra que a transferência de atividades deve ocorrer dentro de programa formal, e não por decisão isolada ou improvisada.
Art. 1º, I	Exige alinhamento aos princípios e aos objetivos estratégicos da política pública correspondente.	Impõe compatibilidade entre a publicização, o planejamento setorial e os objetivos da política pública.
Art. 1º, II	Estabelece ênfase no atendimento ao cliente-cidadão.	Exige que a decisão considere a melhoria do atendimento ao usuário e a efetividade do serviço prestado.
Art. 1º, III	Determina ênfase nos	Reforça a necessidade de

	resultados qualitativos e quantitativos e nos prazos pactuados.	metas, indicadores, cronograma e critérios objetivos de avaliação.
Art. 1º, parágrafo único	Define que a qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais objetiva parcerias de longo prazo para prestação contínua de serviços de interesse público.	Exige planejamento de continuidade, sustentabilidade financeira, governança, avaliação periódica e gestão de riscos.
Art. 2º	Permite a qualificação de organizações sociais em áreas específicas, atendidos os requisitos legais, as diretrizes de políticas públicas setoriais, as determinações e os critérios do decreto.	Condiciona a qualificação à aderência às políticas públicas e aos critérios previamente definidos.



ATENÇÃO!!!

Obrigatoriedade do Programa Formal de Publicização!!!

Estados e Municípios que pretendam utilizar organizações sociais e contrato de gestão devem instituir previamente um **Programa Formal de Publicização**, previsto em norma própria, com diretrizes, critérios, procedimentos e justificativas para a eventual transferência da execução de atividades públicas a entidades qualificadas. Caso a legislação local não disponha expressamente sobre essa estrutura, recomenda-se observar, por analogia e como parâmetro mínimo de governança, a **Lei nº 9.637/1998** e o **Decreto nº 9.190/2017**, especialmente quanto à necessidade de planejamento, definição de objetivos, metas, resultados, prazos, indicadores, controle social e avaliação da conveniência e oportunidade da publicização.

O Programa de Publicização deve conter o processo de planejamento formalmente elaborado e concluído antes da validação da iniciativa de utilizar contrato de gestão. A decisão deve demonstrar, em processo administrativo próprio, o diagnóstico da realidade, a compatibilidade com a política pública, a

comparação com outras alternativas de execução, a estimativa de custos, os riscos, os resultados esperados e a capacidade de fiscalização do Poder Público. É vedada a simples contratação de entidade por meio de contrato de gestão como se esse instrumento fosse mero contrato administrativo, sem programa público, sem planejamento prévio, sem motivação técnica e sem demonstração da vantagem da publicização para o interesse público.

3.3. Lei nº 9.790/1999 e Decreto nº 3.100/1999 — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria

A **OSCIP** — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público — é uma qualificação jurídica concedida a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos da Lei nº 9.790/1999 e tenham objetivos sociais voltados a finalidades de interesse público. A qualificação não transforma a entidade em órgão público nem autoriza, por si só, a transferência de serviços municipais; ela apenas habilita a organização, quando presentes os requisitos legais e demonstrada a conveniência pública, a celebrar instrumentos próprios de cooperação com o Poder Público, especialmente o **Termo de Parceria**. Assim, no contexto do planejamento municipal, a OSCIP deve ser compreendida como possível parceira para projetos, programas ou ações de interesse público previamente definidos, com objeto delimitado, metas, indicadores, custos, responsabilidades, mecanismos de acompanhamento e prestação de contas.

3.3.1. Lei nº 9.790/1999 — OSCIPs e Termo de Parceria

A Lei nº 9.790/1999, que disciplina a qualificação das OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e institui o Termo de Parceria, também revela que a transferência de recursos e a execução de atividades públicas por entidades privadas exigem planejamento prévio. Embora possua estrutura normativa distinta da Lei nº 13.019/2014 e da Lei nº 9.637/1998, a Lei das OSCIPs condiciona a parceria à compatibilidade da entidade com finalidades de interesse público, à existência de termo próprio, à definição de objetivos, metas, responsabilidades, avaliação de resultados e prestação de contas, convergindo também para o planejamento antecipado às ações.

Dispositivo da Lei	Conteúdo relacionado ao planejamento	Relevância para a transferência de recursos e execução de atividades
Art. 9º	Institui o Termo de Parceria como instrumento destinado à formação de vínculo de cooperação entre o Poder Público e a OSCIP.	Transforma a relação em instrumento formal, exigindo definição prévia de objeto, responsabilidades e finalidade pública, e principalmente as metas.
Art. 10, § 2º	Define as cláusulas essenciais do Termo de Parceria. O inciso I exige a especificação do objeto e do programa de trabalho; o inciso II determina a estipulação de metas, resultados, prazos de execução ou cronograma; o inciso III exige critérios objetivos de avaliação de desempenho, por indicadores de resultado; o inciso IV impõe a previsão detalhada de receitas e despesas, inclusive categorias contábeis e remunerações custeadas com recursos vinculados ao termo; o inciso V exige relatório anual com comparativo entre metas propostas e resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas; e o inciso VI exige a publicação do extrato do Termo de Parceria e do demonstrativo da execução física e financeira, sob pena de não liberação dos recursos.	O § 2º é o núcleo operacional do planejamento no regime das OSCIPs. Seus incisos impedem a celebração de Termo de Parceria genérico, pois exigem objeto delimitado, programa de trabalho, metas, resultados esperados, cronograma, indicadores, orçamento detalhado, controle da execução física e financeira, prestação de contas e publicidade. Assim, a transferência de recursos públicos somente pode ocorrer se houver planejamento formal suficiente para permitir a execução, o acompanhamento, a comparação entre metas e resultados e a responsabilização pela aplicação dos recursos.
Art. 11, § 1º	Determina que os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria sejam analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a OSCIP. A avaliação deve considerar o que foi previamente pactuado no	O § 1º reforça que a parceria deve ser planejada com resultados previamente definidos, pois somente é possível avaliar a execução se houver parâmetros anteriores de comparação. A comissão de avaliação não deve examinar apenas a regularidade formal da despesa, mas verificar

	instrumento, especialmente metas, resultados esperados, prazos, indicadores e programa de trabalho.	se os resultados alcançados correspondem às metas e aos produtos previstos no Termo de Parceria. Assim, o dispositivo transforma o planejamento em referência obrigatória para aferição da efetividade, da eficiência e da utilidade pública da transferência de recursos.
Art. 15-B	Exige prestação de contas relativa aos recursos públicos recebidos, observando normas legais e regulamentares.	Vincula a transferência de recursos à comprovação da boa aplicação, execução do objeto e controle dos resultados.

3.3.2. Decreto nº 3.100/1999 — Regulamentação das OSCIPs e do Termo de Parceria

O Decreto nº 3.100/1999 regulamenta a Lei nº 9.790/1999 e detalha procedimentos relevantes para a qualificação das OSCIPs, celebração, execução, acompanhamento e avaliação do Termo de Parceria. A norma reforça o planejamento ao exigir instrução documental, verificação de requisitos legais, definição de programa de trabalho, metas, indicadores, cronograma, prestação de contas e mecanismos de controle sobre a aplicação dos recursos públicos.

Dispositivo do Decreto	Conteúdo relacionado ao planejamento	Relevância para a decisão pública e condução das atividades
Art. 11	Conceitua a prestação de contas como comprovação da correta aplicação dos recursos repassados à OSCIP. Determina que as prestações de contas anuais alcancem a totalidade das operações patrimoniais e resultados da entidade, instruídas com relatório anual de execução de atividades, demonstrações contábeis, notas explicativas e, quando cabível, parecer e relatório de auditoria.	A prestação de contas prevista no art. 11 somente pode ser efetiva se o planejamento anterior tiver definido com clareza o objeto, o programa de trabalho, as metas, os custos, as fontes de receita, os resultados esperados e os critérios de medição. Sem esses parâmetros prévios, a comprovação da correta aplicação dos recursos tende a ficar limitada à verificação contábil-formal, sem permitir avaliar se a transferência produziu os resultados públicos pactuados.
Art. 12	Relaciona a prestação de contas do Termo de Parceria à apresentação de	Sob o enfoque do planejamento, o art. 12 reforça que a prestação de contas deve ser construída desde a

	documentos e informações que permitam verificar a execução física e financeira do objeto pactuado, inclusive a aplicação dos recursos públicos conforme o programa de trabalho, o cronograma, as metas e os resultados estabelecidos.	fase preparatória da parceria. O gestor precisa prever, antes da celebração, quais documentos, indicadores, produtos, registros de execução e evidências serão exigidos da OSCIP. Assim, o planejamento define não apenas o que será feito, mas também como a execução será comprovada, medida e validada ao final.
Arts. 23 a 29	Tratam do concurso de projetos para escolha da OSCIP, disciplinando a publicação do edital, os prazos, a apresentação de propostas, os critérios de seleção, a avaliação pela comissão julgadora e a divulgação do resultado.	Sob o enfoque do planejamento, esses dispositivos demonstram que a seleção da entidade não deve ocorrer de forma informal ou subjetiva. O Poder Público precisa definir previamente o problema público, o objeto da parceria, os resultados esperados, os critérios de julgamento, os prazos, os documentos exigidos, os parâmetros de comparação das propostas e a forma de publicidade do processo. O concurso de projetos transforma a decisão em procedimento planejado, competitivo e motivado, permitindo escolher a proposta mais adequada ao interesse público.



ATENÇÃO!!!

Os **Termos de Parceria celebrados com OSCIPs**, com fundamento na Lei nº 9.790/1999, **não têm por finalidade terceirizar serviços municipais nem transferir à entidade privada a gestão ordinária de unidades públicas.** O art. 3º da lei limita a atuação da OSCIP à execução direta de projetos, programas ou planos de ação correlatos, à doação de recursos físicos, humanos ou financeiros, ou à prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a

órgãos públicos que atuem em áreas afins. Além disso, o Decreto nº 3.100/1999 reforça que, para fins de saúde e educação, a promoção gratuita pressupõe prestação realizada pela própria OSCIP mediante financiamento com seus próprios recursos. Assim, o **Termo de Parceria deve ser utilizado com cautela**, em projetos específicos e compatíveis com a natureza da OSCIP, não servindo como instrumento para substituir a execução própria ou para entregar o funcionamento de serviços públicos municipais à entidade privada.

4. Princípios orientadores da decisão

A escolha do modelo de gestão e execução dos serviços públicos deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, planejamento, transparência, controle, continuidade do serviço público e supremacia do interesse público. A decisão deve ser motivada em processo administrativo próprio, com documentos técnicos, estimativas de custo, avaliação de riscos e definição clara de responsabilidades.

5. Etapas mínimas do planejamento padrão para decisão da viabilidade de realizar transferência

O planejamento prévio para decidir sobre a viabilidade de realizar transferência de recursos públicos deve ser compreendido como um processo técnico, documentado e progressivo. Neste título, serão exploradas sete etapas essenciais para orientar a Administração na identificação do problema público, na análise das possibilidades de atuação, na escolha da solução mais adequada e no acompanhamento dos resultados.

De forma sintética, o processo de planejamento pode ser organizado em seis etapas sucessivas, que ajudam a Administração a transformar a necessidade pública identificada em uma decisão motivada, comparável e controlável:

1. **Avaliação das competências legais do ente público e aderência ao planejamento estratégico;**
2. **Avaliação da realidade atual e realização do diagnóstico inicial;**

3. **Definição dos resultados esperados;**
4. **Avaliação das alternativas;**
5. **Tomada de decisão**;
6. **Plano de implementação**.

Essas etapas não devem ser tratadas como fases meramente formais. Elas organizam a tomada de decisão pública e permitem demonstrar, com base em evidências, se a execução direta, a contratação, a cooperação com outro ente ou a transferência a entidade privada representa a alternativa mais adequada, eficiente, econômica e compatível com o interesse público.

5.1. Avaliação das competências legais do ente público e aderência ao planejamento estratégico

Verifica se a atividade ou serviço público está dentro das competências legais e institucionais do ente responsável e se possui vinculação com os instrumentos de planejamento da política pública, como planos municipais setoriais, deliberações dos conselhos, PPA, LDO e LOA.

Dimensão de análise	O que verificar	Elementos mínimos a serem avaliados
Competências legais e responsabilidades públicas	Verificar se a atividade ou serviço pretendido se insere nas competências legais e institucionais do ente público, possui finalidade pública legítima e encontra respaldo nas normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis.	• identificação da competência legal do município ou do ente responsável; • indicação da política pública correspondente; • demonstração da finalidade pública do serviço ou atividade; • verificação da base normativa que respalda e autoriza a execução desses serviços, seja por meio de execução direta, a contratação ou parceiras com entidades sem fins lucrativos; • identificação dos órgãos ou entidades públicos responsáveis pela execução, supervisão, financiamento e controle.
Vinculação ao planejamento estratégico da política pública	Demonstrar que a atividade, serviço, projeto ou ação está prevista no planejamento estratégico da política pública correspondente e não decorre de decisão isolada, emergencial ou desvinculada das prioridades públicas.	• compatibilidade com o Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Educação, Plano Municipal de Assistência Social ou outro plano setorial aplicável; • alinhamento com resoluções, deliberações, diagnósticos e discussões dos conselhos de políticas públicas da área; • demonstração de aderência às prioridades da Administração e ao Plano de Governo; • compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, quando houver impacto orçamentário e financeiro.

5.2. Avaliação da realidade atual e realização do diagnóstico inicial

Nesta etapa, a Administração deve compreender com clareza a situação atual da política pública antes de escolher qualquer modelo de execução. Para isso, é necessário levantar o que já existe, como o serviço vem sendo prestado, qual é a capacidade instalada, quais demandas estão atendidas ou reprimidas, quais fragilidades, insuficiências ou ociosidades justificam a busca de uma nova solução administrativa, e quais os recursos disponíveis, financeiros, instalações existentes, quadro de pessoal e tudo mais o que se possa consumir em prol daquele serviço ou atividade.

Dimensão de análise	O que verificar	Elementos mínimos a serem avaliados
Levantamento das ações já executadas pela Administração	Descrever as atividades, projetos, programas e serviços que já são executados pelo Poder Público na política correspondente, para compreender o ponto de partida da gestão pública antes da avaliação de eventual transferência.	• descrição dos serviços atualmente prestados; • identificação dos programas, projetos e ações em andamento; • público atendido; • cobertura territorial; • resultados já alcançados; • dificuldades operacionais atualmente enfrentadas; • relação com as metas previstas no planejamento setorial.
Diagnóstico da estrutura e da capacidade instalada da rede pública	Identificar as estruturas existentes e sua capacidade de atendimento, relacionando unidades, instalações, equipamentos, pessoal, custos, capacidade produtiva, indicadores e eventuais fragilidades.	• legislação aplicável à unidade e sua função na rede; • órgão ou entidade responsável pela supervisão e financiamento; • serviços prestados; • capacidade instalada de atendimento; • comunidade ou território beneficiado; • demanda existente (demanda consumida e possível reprimida); • Avaliação quanto a defasagem ou ociosidade de atendimento; • indicadores de desempenho existentes e resultados alcançados; • fragilidades ou deficiências; • potencialidades e melhorias possíveis; • novos serviços ou procedimentos possíveis; • relação de pessoal necessário, possuindo o perfil profissional e remuneração; • equipamentos e bens patrimoniais disponíveis; • valor econômico dos bens, imóveis e instalações; • custos de funcionamento, manutenção e investimento; • estimativa de recursos necessários para os próximos cinco anos.
Avaliação das demandas atuais	Avaliar as demandas existentes na política pública, identificando a demanda atual atendida, a	• demanda atual atendida; • demanda reprimida; • evolução histórica da demanda; • perfil dos usuários atendidos e não atendidos;

	demanda reprimida, a evolução histórica dos atendimentos e os fatores que influenciam o acesso da população aos serviços.	• territórios, grupos ou unidades com maior pressão de atendimento; • necessidade imediata de expansão, reorganização ou redimensionamento da rede.
Identificação de deficiências, falhas e insuficiências ou ociosidades da rede de atendimento	Identificar as falhas existentes na rede de atendimento aos usuários, distinguindo problemas de cobertura, qualidade, acesso, continuidade, custo, gestão, pessoal, estrutura física, tecnologia, governança e controle.	• problemas de acesso; • filas, demanda reprimida ou baixa cobertura; • insuficiência de pessoal; • inadequação de instalações ou equipamentos; • custos excessivos ou não controlados; • baixa qualidade ou baixa resolutividade; • fragilidade de fiscalização; • ausência de indicadores; • riscos para a continuidade do serviço; • pontos críticos que exigem solução administrativa;

5.3. Definição dos resultados esperados

Estabelece o cenário futuro que a Administração pretende alcançar com a intervenção proposta, incluindo metas quantitativas e qualitativas, indicadores de desempenho e de resultado, padrões mínimos de eficiência e qualidade, prazos e critérios de execução.

Dimensão de análise	O que verificar	Elementos mínimos a serem avaliados
Metas	Definir os resultados que a Administração pretende alcançar com a intervenção, relacionando-os ao diagnóstico realizado, à necessidade pública identificada e às atividades ou projetos a serem desenvolvidos.	• resultados esperados para cada atividade, serviço ou projeto; • metas quantitativas e qualitativas; • prazos de cumprimento das metas; • padrões mínimos de qualidade e eficiência; • vinculação das metas ao diagnóstico, à demanda identificada e à solução proposta.
Indicadores	Estabelecer parâmetros objetivos para medir o desempenho e os resultados alcançados, permitindo verificar se as metas foram cumpridas, se os serviços mantiveram qualidade adequada e se a solução adotada produziu os efeitos esperados.	• indicadores quantitativos e qualitativos; • periodicidade de medição; • forma de aferição dos resultados; • fontes de informação e evidências documentais; • responsáveis pela coleta, análise e validação dos dados.

5.4. Avaliação das alternativas

Examina as soluções possíveis para enfrentar o problema identificado, como execução direta, reorganização da rede própria, contratação de serviços,

cooperação com outros entes, consórcio público, concessão, parceria público-privada ou transferência a entidade privada sem fins lucrativos, sempre com análise técnica, econômica, jurídica, operacional e de riscos.

Dimensão de análise	O que verificar	Elementos mínimos a serem avaliados
Mapeamento das alternativas possíveis	Identificar todas as alternativas técnicas, jurídicas e operacionais possíveis para solucionar as deficiências encontradas, evitando que a transferência de recursos a entidade privada seja tratada como conclusão previamente assumida.	• execução direta pelo Poder Público; • reorganização da rede própria; • ampliação de pessoal ou estrutura; • contratação de serviços ou atividades de apoio; • cooperação com outro ente público; • consórcio público; • concessão de serviços públicos; • terceirizações daquela atividade, se legalmente permitidas, por meio da contratação de empresas especializadas; • parcerias público privadas; • celebração de parceria com entidade privada sem fins lucrativos, avaliando-se os vários modelos possíveis; • combinação de soluções, quando tecnicamente justificada.
Identificação das alternativas cabíveis	Detalhar cada alternativa considerada, delimitando seu objeto, forma de execução, atividades envolvidas, prazos e condições jurídicas, técnicas e operacionais mínimas para que possa ser comparada de forma objetiva com as demais soluções possíveis.	• descrição clara e objetiva da alternativa; • atividades a serem desenvolvidas; • prazo de início; • prazo de encerramento ou duração estimada; • tipo de execução; • fundamento jurídico ou instrumento aplicável; • órgãos ou entidades responsáveis pela execução, supervisão e controle; • condições mínimas para implementação da alternativa.
Levantamento detalhado de custo	Apurar todos os custos da alternativa, sem exceções, incluindo custos diretos e indiretos, separados por categorias. A estimativa deve considerar despesas operacionais, administrativas, de fiscalização, gestão, admissão e demissão de pessoal, encargos, manutenção, transição, supervisão, controle e demais custos necessários à execução e ao acompanhamento da solução.	• **detalhamento de todos os itens de custos diretos e indiretos;** • separação dos custos por categorias de despesa; • quantidades de itens necessários; • preços unitários referenciais ou valores totais de cada item quando não se puder definir quantidade de unidades; • totalizadores por item, categoria e alternativa; • memórias de cálculo; • documentos de suporte aos cálculos; • custos de fiscalização, supervisão, monitoramento e controle; • custos de implantação, transição, gestão administrativa, e encerramento; • custos de pessoal, encargos, admissão, substituição e demissão, quando aplicável; • custos operacionais indiretos e despesas acessórias necessárias à execução.
Avaliação técnica e vantagens esperadas	Comprovar que a alternativa é tecnicamente viável, eficiente e capaz de superar as demais opções avaliadas,	• declaração da avaliação técnica das vantagens e ganhos esperados tendo por base o ganho de produtividade ou qualidade frente aos valores dos custos;

	demonstrando ganhos de produtividade, qualidade ou resolutividade compatíveis com os custos envolvidos e com os resultados esperados para a política pública.	• critérios utilizados para definir as vantagens; • fundamentos técnicos e científicos, com indicação das fontes; • referências práticas de situações semelhantes; • logística reversa, desfazimento e reciclagem de bens e resíduos, quando aplicável; • demonstração da aderência da alternativa aos requisitos da política pública e aos resultados pretendidos; • comparação da alternativa com as demais opções sob os aspectos de produtividade, qualidade, resolutividade, cobertura, continuidade e custo-benefício; • demonstração de que a solução aproveita adequadamente os recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros disponíveis; • avaliação da capacidade operacional necessária para implementação, gestão, fiscalização e acompanhamento da alternativa; • identificação de requisitos técnicos mínimos de desempenho, qualidade, segurança, continuidade e acessibilidade do serviço; • indicação de providências prévias necessárias à implementação da alternativa, inclusive capacitação de servidores, adequação de rotinas, sistemas, fluxos e estrutura de fiscalização; • avaliação da maturidade institucional para executar, contratar, cooperar ou transferir a execução, conforme o modelo analisado; • identificação de interdependências com outros serviços, contratos, unidades, sistemas, políticas públicas ou fontes de financiamento; • avaliação da sustentabilidade técnica da solução ao longo do tempo, inclusive manutenção, assistência técnica, atualização tecnológica e continuidade operacional; • requisitos de baixo consumo de energia e recursos, quando aplicável. • indicadores de avaliação; • probabilidade de sucesso; • grau de confiabilidade da alternativa.
Análise de riscos e medidas mitigadoras	Identificar todos os riscos relevantes que possam comprometer a execução, a continuidade, a qualidade, a economicidade, a transparência ou o alcance dos resultados da alternativa, indicando para cada risco as respectivas medidas preventivas, mitigadoras, corretivas ou de contingência.	• riscos jurídicos, financeiros, operacionais, assistenciais, trabalhistas e previdenciários; • riscos de descontinuidade ou insuficiência de atendimento; • riscos de dependência excessiva do contratado, parceiro ou entidade executora; • riscos de baixa transparência, baixa rastreabilidade das informações ou fragilidade de prestação de contas; • riscos decorrentes do surgimento de novas tecnologias, obsolescência de equipamentos, sistemas ou métodos de execução; • mudanças de cenários, expansão, estabilização ou redução da demanda; • surgimento de necessidades futuras de pessoal, estrutura, equipamentos, insumos, sistemas e financiamento;

		• riscos de aumento de custos, subfinanciamento, desequilíbrio econômico, insuficiência orçamentária ou financeira; • riscos de baixa qualidade, baixa resolutividade, descumprimento de metas ou redução de cobertura; • riscos de fragilidade de fiscalização, supervisão, monitoramento e controle social; • riscos de ausência ou insuficiência de dados, indicadores, sistemas de informação e evidências de resultado; • riscos de judicialização, responsabilização administrativa, falhas de conformidade ou inadequação do instrumento jurídico; • riscos de transição, implantação, encerramento, substituição do executor ou retomada do serviço pelo Poder Público; • impactos ambientais negativos; • Cumprimentos de normas adicionais aplicáveis ao setor privado; • medidas mitigadoras, preventivas, corretivas e plano de contingência para cada risco identificado;



IMPORTANTE!!!

Custos diretos	Custos indiretos
São os custos diretamente vinculados à execução do objeto, atividade, serviço, programa ou projeto. Devem guardar relação imediata com aquilo que será entregue à população ou executado pela entidade tomadora, permitindo identificar com clareza o item, a quantidade, o valor unitário, a memória de cálculo e a finalidade da despesa.	São os custos necessários para viabilizar, administrar, acompanhar, fiscalizar, controlar ou dar suporte à execução do objeto, ainda que não correspondam diretamente ao produto ou serviço entregue. Devem ser previamente identificados, justificados, mensurados e vinculados ao objeto, evitando previsões genéricas ou taxas de administração não demonstradas.


CUSTOS DIRETOS
Pessoal diretamente alocado
Encargos da equipe executora
Insumos e materiais
Custos diretamente ligados à execução do objeto
Insumos e materiais
Manutenção vinculada ao serviço
Equipamentos utilizados
Despesas de execução


gestão
planejamento
fiscalização
CUSTOS INDIRETOS
prestação de contas
monitoramento
apoio administrativo
controle e supervisão



ATENÇÃO!!!

Na avaliação de custos da parceria, **é vedada a previsão de taxa de administração ou custos operacionais genéricos.** São vedados quaisquer custos operacionais, administrativos, indiretos ou acessórios que não estejam previamente identificados, justificados e vinculados ao objeto. A composição do custo deve demonstrar, de forma clara e verificável, todos os valores necessários à execução, ao acompanhamento e ao controle da solução proposta. Devem ser considerados os **custos diretos e indiretos suportados pelo órgão concedente**, incluindo planejamento, fiscalização, monitoramento, gestão, supervisão, estrutura administrativa e controle, bem como os **custos diretos e indiretos da entidade tomadora**, como pessoal, encargos, insumos, manutenção, despesas operacionais, apoio administrativo, prestação de contas e demais itens necessários à execução do objeto. Valores não discriminados previamente, sem memória de cálculo, sem justificativa técnica ou sem relação comprovada com o objeto não devem ser admitidos no planejamento, no plano de trabalho ou no instrumento de parceria, ainda que sob argumento de alteração por meio de aditivo.

5.5. Tomada de decisão

Corresponde ao momento em que a Administração compara as alternativas avaliadas e justifica, de forma motivada, a solução escolhida, demonstrando a relação entre o diagnóstico, os resultados esperados, os custos, os riscos, a capacidade de controle e a melhor alternativa para atender ao interesse público.

Dimensão de análise	O que verificar	Elementos mínimos a serem avaliados
Comparação das alternativas e escolha da solução mais adequada	Comparar as alternativas avaliadas e justificar tecnicamente a solução escolhida, demonstrando por que ela é mais adequada, econômica, eficiente e efetiva para o atendimento da necessidade pública.	• descrição da alternativa escolhida; • indicação se a solução será única ou combinada; • demonstração de que os custos da alternativa escolhida são mais econômicos; • justificativa de que a alternativa aumenta a cobertura ou melhora a qualidade dos serviços; • demonstração do nexo entre a solução escolhida, a realidade diagnosticada e os resultados esperados; • motivação técnica da escolha; • justificativa jurídica do instrumento a ser utilizado; • demonstração de compatibilidade orçamentária e financeira.
Conclusão motivada da Administração	Formalizar a conclusão da Administração sobre a melhor solução encontrada, com motivação expressa, fundamentação nos estudos realizados e demonstração de atendimento ao interesse público.	• síntese do problema público identificado; • síntese das alternativas avaliadas; • indicação da alternativa escolhida; • fundamentos técnicos, econômicos, jurídicos e operacionais; • demonstração de economicidade e eficiência; • demonstração de melhoria da cobertura ou qualidade do serviço; • riscos remanescentes; • condições para implementação; • providências necessárias antes da celebração do instrumento; • indicação do instrumento jurídico adequado; • aprovação pela autoridade competente.

5.6. Plano de implementação

Detalha como a solução escolhida será executada, indicando responsabilidades, cronograma, recursos necessários, providências administrativas, instrumentos jurídicos, plano de transição, estrutura de fiscalização, mecanismos de transparência e condições para o início seguro da execução.

Dimensão de análise	O que verificar	Elementos mínimos a serem avaliados
Elaboração do termo de referência ou documento equivalente	Converter a decisão tomada em documento técnico que detalhe o objeto, a solução escolhida, a forma de execução, as responsabilidades, os custos, os critérios de medição, o modelo de gestão e as condições necessárias para iniciar a	• definição do objeto, natureza, quantitativos, prazo e possibilidade de prorrogação; • fundamentação com referência aos estudos técnicos e à decisão motivada; • descrição da solução como um todo, considerando seu ciclo de vida; • requisitos técnicos, operacionais, jurídicos e de qualidade; • modelo de execução do objeto e forma de produção dos resultados;

	implementação.	• modelo de gestão, acompanhamento e fiscalização; • critérios de medição, pagamento, repasse ou liberação de recursos; • estimativa de valor, preços referenciais, memórias de cálculo e adequação orçamentária.
Definição do processo de escolha do tomador ou executor	Definir o edital de chamamento público ou outra modalidade de procedimento legalmente prevista, impessoal, transparente e motivado para selecionar a organização ou entidade executora, observando o instrumento jurídico cabível, os critérios objetivos de julgamento e as hipóteses legais de chamamento, concurso de projetos, dispensa, inexigibilidade ou seleção específica.	• indicação do instrumento jurídico adequado à solução escolhida; • definição do procedimento de seleção aplicável; • justificativa para chamamento público, licitação, concurso de projetos, contratação direta ou hipótese excepcional; • critérios objetivos de julgamento e comparação das propostas; • requisitos de habilitação, capacidade técnica, experiência e regularidade jurídica, fiscal e trabalhista; • publicidade do edital, aviso, chamamento ou ato convocatório; • comissão, agente responsável ou equipe de análise designada formalmente; • registro da motivação da escolha e da aderência da proposta ao interesse público.
Plano de acompanhamento e fiscalização	Estabelecer como a Administração acompanhará a execução cotidiana, verificará o cumprimento das obrigações, registrará ocorrências, validará entregas, autorizará pagamentos ou repasses e atuará preventivamente para corrigir falhas antes que comprometam o serviço.	• designação formal de gestor, fiscal, comissão de monitoramento ou equipe responsável; • definição de atribuições, responsabilidades e segregação de funções; • rotina de acompanhamento, visitas, reuniões, relatórios e registros de ocorrência; • procedimentos para validação de entregas, metas, documentos e evidências; • critérios para glosa, retenção, suspensão, ajuste ou liberação de pagamentos e repasses; • mecanismos de comunicação com usuários, controle interno, conselho de política pública e controle social; • procedimentos de transparência, publicidade ativa e atualização periódica das informações; • plano de resposta a falhas, descumprimentos, atrasos, baixa qualidade ou riscos de descontinuidade.
Plano de monitoramento e revisão	Definir como os resultados serão medidos ao longo do tempo, como a Administração revisará metas, custos, indicadores e riscos, e em quais condições a solução poderá ser mantida, redimensionada, corrigida, substituída ou encerrada.	• periodicidade de monitoramento e avaliação dos resultados; • indicadores de desempenho, resultado, qualidade, cobertura, custo e satisfação dos usuários; • comparação entre metas pactuadas, entregas realizadas e resultados alcançados; • relatórios técnicos de monitoramento, avaliação e prestação de contas orientada por resultados; • revisão periódica de metas, custos, riscos, demanda, capacidade instalada e matriz de responsabilidades; • critérios para aditamento, repactuação, redimensionamento, substituição, encerramento ou retomada do serviço; • avaliação de riscos remanescentes, medidas corretivas e plano de contingência; • registro das conclusões e das providências adotadas em processo administrativo.



ATENÇÃO!!!

É vedada a realização de parceria com entidades privadas em substituição ao concurso público de servidores.

É ilegítima e ilegal a utilização de parcerias do Poder Público com entidades privadas como meio de terceirizar mão de obra ou substituir a realização de concurso público para provimento de cargos, empregos ou funções permanentes da Administração. A parceria deve servir à execução de objeto público previamente planejado, com metas, resultados, responsabilidades e controle, e não à mera intermediação de trabalhadores ou à transferência indevida da gestão de pessoal.

Quando a necessidade identificada corresponder à demanda permanente de servidores para atividades típicas, contínuas ou estruturais do ente público, a solução adequada deve observar o regime constitucional de acesso ao serviço público, especialmente o concurso público, salvo hipóteses excepcionais expressamente autorizadas em lei. A transferência de recursos a entidade privada não pode ser utilizada para contornar regras de pessoal, limites de responsabilidade, deveres de transparência ou controles próprios da Administração Pública.

6. Critérios mínimos de eficiência e qualidade

Os critérios mínimos de eficiência e qualidade devem servir como parâmetros objetivos para verificar se a solução pretendida é capaz de atender adequadamente à necessidade pública identificada. Antes de formalizar a contratação, cooperação ou parceria, a Administração deve demonstrar quais aspectos serão avaliados, quais evidências serão exigidas e como será comprovado que a alternativa escolhida apresenta desempenho satisfatório, custo compatível, regularidade jurídica, capacidade de controle e benefícios concretos à população.

Critério	Pergunta orientadora	Evidência mínima esperada
Necessidade pública	Qual problema será resolvido?	Diagnóstico com dados de demanda, cobertura e capacidade atual.
Eficiência	Qual alternativa entrega mais resultado com menor desperdício?	Comparação de produtividade, recursos necessários e custos totais.
Qualidade	Como será medido o padrão do serviço?	Metas, indicadores, protocolos, níveis mínimos de atendimento e sanções.
Economicidade	O custo estimado é compatível com o mercado e com a capacidade municipal?	Pesquisa de preços, memória de cálculo e análise de custo total.
Controle	O município terá condições de fiscalizar a execução?	Designação de fiscal, rotina de acompanhamento e relatórios periódicos.
Transparência	As informações essenciais serão publicadas de forma clara?	Plano de divulgação de contratos, metas, pagamentos, equipes e resultados.
Continuidade	Há plano para evitar interrupção do serviço?	Plano de transição, contingência e gestão de riscos.

7. Roteiro prático alinhado às etapas do planejamento

A lista a seguir reúne perguntas orientadoras para auxiliar a Administração a revisar, de forma prática, os principais pontos que devem estar demonstrados no processo de planejamento antes da decisão final.

1. A atividade ou serviço está dentro das competências legais do ente público e possui finalidade pública legítima?
2. A iniciativa está prevista no planejamento estratégico da política pública, nos planos setoriais, nas deliberações dos conselhos e nos instrumentos orçamentários?
3. Há diagnóstico atualizado da realidade atual, com capacidade instalada, demanda atendida, demanda reprimida, custos, fragilidades, insuficiências ou ociosidades?
4. Foram definidos resultados esperados, metas quantitativas e qualitativas, prazos, padrões mínimos de qualidade e indicadores de aferição?
5. Todas as alternativas cabíveis foram mapeadas, incluindo execução direta, reorganização da rede, contratação, cooperação, consórcio, concessão, parceria público-privada, parceria com entidade privada ou solução combinada?
6. Os custos totais de cada alternativa foram estimados, incluindo custos diretos, indiretos, fiscalização, gestão, transição, pessoal, manutenção e eventuais custos de encerramento?
7. Cada alternativa foi avaliada quanto à viabilidade técnica, econômica, jurídica, operacional, ambiental, financeira, riscos e vantagens esperadas?
8. A escolha da solução foi comparada com as demais alternativas e motivada com base em economicidade, eficiência, qualidade, cobertura, continuidade e interesse público?
9. Foi definido o instrumento jurídico adequado e o procedimento de escolha do tomador, executor, contratado ou parceiro?
10. Existe plano de implementação, acompanhamento, fiscalização, monitoramento, transparência, revisão periódica e contingência?
11. A solução escolhida não configura substituição indevida de concurso público, mera intermediação de mão de obra ou transferência irregular de responsabilidade pública?
12. A decisão final foi formalizada em processo administrativo, com aprovação da autoridade competente e documentos técnicos suficientes para o controle interno, externo e social?

8. Documentos recomendados no processo administrativo

- Nota técnica de abertura do planejamento
- Comprovação da competência legal do ente público e da finalidade pública do serviço ou atividade
- Demonstração de aderência ao planejamento estratégico da política pública, aos planos setoriais, às deliberações dos conselhos e aos instrumentos orçamentários.
- Diagnóstico da necessidade, da realidade atual e da rede existente.
- Levantamento da capacidade instalada, demanda atendida, demanda reprimida, custos, fragilidades, insuficiências ou ociosidades.
- Definição dos resultados esperados, metas, prazos, padrões mínimos de qualidade e eficiência e indicadores de desempenho e resultado.
- Memórias de cálculo de custos, estimativas de demanda e documentos de suporte.
- Estudo técnico preliminar ou documento equivalente de análise da solução, baseados em critérios técnicos e qualitativos.
- Matriz ou análise de riscos com medidas preventivas, mitigadoras, corretivas ou de contingência.
- Comparativo de alternativas, incluindo execução direta, reorganização da rede própria, contratação, cooperação, consórcio público, concessão, parceria público-privada, parceria com entidade privada sem fins lucrativos ou solução combinada.
- Manifestação da área técnica responsável pelo serviço.
- Manifestação orçamentária e financeira.
- Parecer jurídico, quando exigido.
- Conclusão motivada da Administração sobre a alternativa escolhida.
- Termo de referência, plano de trabalho, projeto básico ou documento equivalente, conforme o instrumento escolhido.
- Edital, chamamento público, concurso de projetos ou justificativa do procedimento de escolha do tomador, executor ou parceiro.
- Plano de acompanhamento, fiscalização, monitoramento, transparência e revisão periódica.
- Minuta do instrumento adequado: contrato, termo de colaboração, termo de fomento, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, concessão, parceria público-privada ou outro instrumento cabível.
- Aprovação pela autoridade competente e registro da decisão no processo administrativo.

9. Checklist final de conformidade do planejamento

O checklist a seguir apresenta um padrão mínimo de verificação para apoiar a conferência do processo de planejamento. Ele não substitui a análise técnica, jurídica, orçamentária e setorial aplicável ao caso concreto, mas indica os pontos essenciais que devem estar minimamente demonstrados antes da decisão final.

Item de verificação	Sim/Não	Observações
A competência legal do ente público foi identificada e a finalidade pública do serviço foi demonstrada?		
A iniciativa está aderente ao plano setorial, às deliberações dos conselhos, ao plano de governo, ao PPA, LDO e LOA e ao Plano da Política Pública?		
O diagnóstico da realidade atual contém ações existentes, capacidade instalada, demanda, cobertura, custos, fragilidades, insuficiências ou ociosidades?		
Foram definidos resultados esperados, metas, prazos, padrões mínimos de qualidade e indicadores quantitativos e qualitativos?		
Todas as alternativas cabíveis foram mapeadas e descritas, sem conclusão previamente assumida pela transferência a entidade privada?		
Os custos diretos e indiretos de cada alternativa foram detalhados com quantidades, preços referenciais, totalizadores, memórias de cálculo e documentos de suporte?		
Foram avaliados os critérios técnicos quanto o aumento de cobertura, capacidade de resolutividade, diminuição do prazo para atendimento e outras questões que definam as melhorias técnicas possíveis?		
A viabilidade técnica, econômica, jurídica, operacional, ambiental, financeira e de riscos foi avaliada para cada alternativa?		
Os riscos jurídicos, financeiros, operacionais, trabalhistas, assistenciais, ambientais, tecnológicos, de transparência e de descontinuidade foram identificados com medidas mitigadoras?		
A escolha da solução foi motivada por comparação objetiva entre alternativas, demonstrando economicidade, eficiência, qualidade, cobertura e interesse público?		
Foram definidos o instrumento jurídico adequado, o termo de referência ou documento equivalente e o procedimento de escolha do tomador, executor ou parceiro?		
Há plano de acompanhamento, fiscalização, monitoramento, transparência, revisão periódica e contingência?		

Foi verificado que a solução não substitui indevidamente concurso público, não terceiriza mão de obra de forma irregular e não transfere responsabilidade pública indelegável?		

10. Conclusão

A decisão sobre a forma de execução, contratação, cooperação, parceria ou financiamento de serviços públicos não deve ser tomada de forma automática, emergencial ou baseada em preferência prévia por determinado modelo. Cada alternativa pode ser legítima em determinadas circunstâncias, desde que esteja inserida nas competências legais do ente público, seja compatível com o planejamento estratégico da política pública, decorra de diagnóstico da realidade atual, possua metas e indicadores definidos, tenha seus custos e riscos avaliados e seja objeto de decisão motivada em processo administrativo próprio.

A transferência de recursos públicos a entidade privada somente se justifica quando demonstrada, no caso concreto, sua maior adequação em relação às demais alternativas possíveis, considerando economicidade, eficiência, qualidade, continuidade, transparência, capacidade de fiscalização e resultados esperados. Não se admite que parcerias sejam utilizadas como forma de substituir concurso público, terceirizar mão de obra de maneira irregular ou transferir ao particular responsabilidades públicas indelegáveis.

Assim, o planejamento não é apenas uma exigência formal, mas instrumento de boa governança. Ele permite que o gestor escolha com base em evidências, proteja o interesse público, reduza riscos, assegure a continuidade dos serviços e viabilize o controle interno, externo e social. O melhor modelo será sempre aquele que, diante das condições concretas do município, demonstrar maior capacidade de entregar serviço público contínuo, eficiente, econômico, transparente e de qualidade à população.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9190.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução nº 28, de 2 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências — SIT e dá outras providências. Curitiba: TCE-PR, 2011. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-28-de-2-de-outubro-de-2011/1376/area/249/. Acesso em: 3 ago. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Instrução Normativa nº 61, de 1º de dezembro de 2011**. Regulamenta a Resolução nº 28/2011, dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, regulamenta o Sistema Integrado de Transferências — SIT e dá outras providências. Curitiba: TCE-PR, 2011. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-61-de-1-de-dezembro-de-2011/237412/area/249/. Acesso em: 3 ago. 2026.