

SELEÇÃO DE ENTIDADES PARA GESTÃO DE ESTRUTURAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Regimes jurídicos da Lei Federal n. 9.637/1998 (Organizações Sociais – OS) e da Lei Federal n. 13.019/2014 (Organizações da Sociedade Civil – OSC)

Paula Padilha Penteado Klein²⁷¹

Francieli Cristini Schultz²⁷²

Resumo: O artigo analisa a interação entre dois regimes de parceria do Poder Público com o Terceiro Setor: a Lei nº 9.637/1998 (Organizações Sociais – OS) e a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC). Demonstra-se que esses regimes constituem instrumentos legítimos e complementares para a execução de políticas públicas, notadamente nas áreas de saúde e educação. Sintetizam-se os fundamentos legais das OS (contrato de gestão, metas, indicadores e prestação de contas), a orientação do STF (ADI 1.923/DF) quanto à natureza de “convênio” do contrato de gestão e entendimentos do TCU e do TCE/SC sobre chamamento público e controles. No âmbito do MROSC, destacam-se a finalidade de interesse público, a prioridade ao controle de resultados e as hipóteses de inaplicabilidade do art. 3º (incluindo contratos de gestão das OS). A partir de precedentes e exemplos recentes de termos de colaboração e editais municipais/estaduais, sustenta-se a viabilidade jurídica de seleções e parcerias à luz do MROSC quando não incidirem as exceções legais. Por

²⁷¹ Procuradora do Município de Joinville. Pós-graduada em Direito Processual Civil e em Direito Ambiental pela UNINTER. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: paula.penteado@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0117479812237345>

²⁷² Procuradora do Município de Joinville. Pós-graduada em Direito Público Aplicado e Direito Tributário pela UNIDERP. Defensora da Fazenda Pública e representante da Procuradoria-Geral do Município na Junta de Recursos Administrativos-Tributários do Município de Joinville – JURAT. E-mail: francielic@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7006237799461443>

fim, registra-se comunicado técnico do TCE/SC que suscita dúvida sobre o uso do MROSC para gestão de espaços públicos com prestação de serviços a terceiros, motivo pelo qual foi protocolada consulta pelo Município de Joinville em 11/09/2025. Conclui-se pela coexistência harmônica dos regimes e pela necessidade de orientação do Tribunal de Contas para assegurar segurança jurídica às escolhas dos gestores.

Abstract: This article examines the interaction between two partnership regimes between the Brazilian Public Administration and the Third Sector: Law n. 9.637/1998 (Social Organizations – SOs) and Law n. 13.019/2014 (Regulatory Framework for Civil Society Organizations – MROSC). Both are shown to be legitimate and complementary instruments for the implementation of public policies, particularly in the fields of health and education. The study reviews the legal foundations of SOs, such as management contracts, goals, performance indicators, and accountability mechanisms, as well as the Federal Supreme Court’s ruling (ADI 1.923/DF) on the “agreement” nature of management contracts, and the interpretations of the Federal Court of Accounts (TCU) and the Court of Accounts of the State of Santa Catarina (TCE/SC) regarding public calls and oversight. Within the scope of the MROSC, the analysis emphasizes the pursuit of public interest, the prioritization of results-based management, and the exceptions under Article 3, including management contracts with SOs. Drawing on precedents and recent examples of collaboration agreements and public calls at the municipal and state levels, the article argues for the legal feasibility of partnerships under the MROSC whenever the statutory exceptions do not apply. It also highlights a recent technical note from the TCE/SC that raises doubts about the applicability of the MROSC to the management of public spaces with service provision to third parties, which prompted a formal consultation by the Municipality of Joinville on September 11, 2025. The conclusion points to the harmonious coexistence of the two regimes and underscores the need for clear guidance from audit courts to ensure legal certainty in public managers’ decision-making.

Palavras-Chave: Direito Administrativo. Terceiro Setor. Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Termo de Colaboração. Outorga de gestão de espaços públicos. Prestação de serviço público.

Keywords: Administrative Law. Third Sector. Social Organizations. Management Contract. Regulatory Framework for Civil Society Organizations. Collaboration Agreement. Granting of Public Space Management. Provision of Public Services.

Sumário: 1. Introdução. 2. Regime jurídico da Lei Federal nº 9.637/1998 (Organizações Sociais). 3. Regime jurídico da Lei Federal nº 13.019/2014 (Organizações da Sociedade Civil). 4. Entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. 5. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das demandas sociais tem levado a Administração Pública brasileira a buscar formas inovadoras e eficientes de gestão de serviços públicos.

Nesse cenário, a cooperação com entidades do chamado Terceiro Setor, por meio de parcerias reguladas em legislações específicas, consolidou-se como alternativa legítima para a promoção de políticas públicas em áreas estratégicas, como saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente.

Entre os principais instrumentos normativos que disciplinam essa interação, destacam-se a Lei nº 9.637/1998, que instituiu o regime jurídico das Organizações Sociais (OS), e a Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Embora concebidas em contextos distintos e orientadas por racionalidades próprias, ambas se apresentam como ferramentas complementares à disposição do gestor público, permitindo maior flexibilidade administrativa, transparência na aplicação dos recursos públicos e foco em resultados.

A interpretação e a aplicação desses regimes jurídicos, entretanto, têm suscitado debates doutrinários e divergências práticas, sobretudo quanto à delimitação de suas hipóteses de incidência e à compatibilidade com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), assumem papel essencial para conferir segurança jurídica às escolhas administrativas.

O presente artigo, portanto, tem como objetivo analisar os regimes jurídicos previstos nas Leis nº 9.637/1998 e nº 13.019/2014, destacando a possibilidade de aplicação estratégica e complementar pelo Poder Público, por meio das duas modelagens de contratação.

Busca-se, ainda, examinar os entendimentos recentes emanados dos órgãos de controle, especialmente no âmbito do TCE/SC, e apontar a dúvida jurídica pendente de análise perante a Corte de Contas Estadual, com o objetivo de oferecer subsídios para a tomada de decisão dos gestores municipais e garantir a legitimidade e a eficiência das parcerias firmadas com organizações do Terceiro Setor.

2. REGIME JURÍDICO DA LEI FEDERAL N. 9.637/1998 (ORGANIZAÇÕES SOCIAIS)

O Regime Jurídico das Organizações Sociais (OS) é regulamentado pela Lei nº 9.637/98, que estabelece um modelo de gestão pública em parceria com a iniciativa privada.

De acordo com PAES:

[...] as Organizações Sociais (OS) são um modelo ou uma qualificação de organização pública não estatal criada dentro de um projeto de reforma do Estado, para que as associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado possam absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica de lei. (PAES, 2000, p. 67).

As OS são entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas de interesse público por meio de contratos de gestão com o poder público. O regime busca conferir maior eficiência e flexibilidade à gestão pública.

À respeito, leciona DI PIETRO:

Embora enquadradas, em regra, como entidades de colaboração que integram o terceiro setor, na realidade, apresentam uma peculiaridade em relação às demais: elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do poder público. Elas se substituem ao poder público na prestação de uma atividade que a este incumbe; prestam a atividade utilizando-se de bens do patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal, e são mantidas com recursos públicos; embora instituídas como entidades privadas, criadas por iniciativa do particular, a sua qualificação como organização social constitui iniciativa do poder público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público. (Di PIETRO, 2022, pp. 337-338).

A Lei nº. 9.637/98, elenca, em seu art. 1º as possíveis áreas de atuação de entidade privada para que possa ser qualificada como Organização Social:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Na mesma esteira, na esfera municipal, entende-se por organizações sociais as:

“pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à assistência social, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à comunicação, à cultura, ao turismo, ao esporte, à saúde” qualificadas pelo Poder Executivo (art. 1º, da Lei Municipal nº 9.087, de 2021).

A possibilidade de celebrar parcerias com o Município de Joinville está disciplinada no Decreto nº 62.220/2024, que prevê:

Art. 31. O Contrato de Gestão é o instrumento disposto na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, firmado entre o Poder Público e entidades do Terceiro Setor, qualificadas como Organizações Sociais, com vistas à formação de parceria entre as partes, para fomento e execução de atividades públicas.

Art. 32. A formalização do Contrato de Gestão com Organizações Sociais poderá fomentar atividades voltadas ao ensino, à assistência social, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à comunicação, à cultura, ao turismo, ao esporte e à saúde.

À respeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.923/DF, já decidiu quanto à natureza de convênio dos contratos de gestão:

A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo

comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, (...), razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 1.923/DF, 16 abr. 2015).

Conforme se pode depreender do regramento vigente, o chamamento público corresponde ao procedimento voltado à seleção, propriamente dita, da organização social que celebrará o contrato de gestão.

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 3239/2013 – Plenário).

E também o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que autoriza expressamente esta modelagem de contratação:

Prejulgado: 2279 1. As Organizações Sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar. Porém, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, seu regime jurídico deve ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei n. 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos. **2. É possível a contratação de Organizações Sociais pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, para fins de gerenciamento e operacionalização de serviços públicos de saúde no âmbito dos Municípios, incluindo assistência farmacêutica, Unidades Básicas de Saúde, Unidades Hospitalares e de Pronto Atendimento, no âmbito do que restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 e pelo**

Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2057/2016 – Plenário. No entanto, é vedado esse tipo de contratação no âmbito da Estratégia Saúde da Família (ESF), dada a obrigatoriedade da presença de Agentes Comunitários de Saúde, em relação aos quais há proibição de contratação temporária ou terceirizada expressa na Lei n. 11.350/2006. 3. O contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados, no caso, a realização de serviços de saúde. 4. O Poder Público deve conduzir a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal). (...) 7. A escolha da Organização Social para celebração de contrato de gestão deve ser realizada a partir de chamamento público, constando dos autos do processo administrativo correspondente as razões para a sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto nos arts. 7º da Lei n. 9.637/98 e 3º c/c 116 da Lei n. 8.666/93. (TCE/SC, Prejudgado nº 2279, 2022).

Logo, o processo de seleção das organizações sociais é, em regra, realizado por meio de chamamento público, e, uma vez selecionadas, elas devem seguir diretrizes estabelecidas em contratos de gestão, que definem metas, indicadores de desempenho e a prestação de contas.

Segundo CARVALHO FILHO:

Uma vez qualificadas como organizações sociais, o que resultará de critério discricionário do Ministério competente para supervisionar ou regular a área de atividade correspondente ao objeto social (art. 2º, II), as entidades são declaradas como de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais e podem receber recursos orçamentários e usar bens públicos necessários à consecução de seus objetivos [...] (CARVALHO FILHO, 2012, p. 355).

Ainda, a possibilidade de firmar contratos de gestão com organizações sociais encontra amparo na Lei Federal nº 9.637, de 1998, que dispõe:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I – especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II – a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Sendo assim, o contrato de gestão é instrumento apto a formalizar a relação entre o poder público e as organizações sociais, sendo essencial para garantir a transparência e a eficiência dos serviços prestados, permitindo que as organizações sociais operem a fim de garantir a qualidade dos serviços públicos.

Em suma, o Regime Jurídico das Organizações Sociais busca equilibrar a eficiência da gestão privada com a responsabilidade pública, com ênfase no controle de resultados.

Ainda, acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais por entes públicos na área da saúde, o TCU exarou o Acórdão n. 2057/2016 – referido na Consulta 17/00668860 do TCE/SC, Decisão nº 405/2021, do qual se extrai a seguinte conclusão:

9.2.3. a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (e.g. Acórdãos 3.239/2013 e 352/2016, ambos do Plenário deste Tribunal) é no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão com organizações sociais, com as seguintes orientações sobre a matéria: (...). (TCE/SC, Decisão nº 405/2021 – Consulta nº 17/00668860; TCU, Acórdão nº 2057/2016 – Plenário).

Não restam dúvidas acerca da viabilidade jurídica na celebração de contratos de gestão com organizações sociais para o gerenciamento e a execução de uma atividade ou política pública, no intuito de obter maior autonomia e flexibilidade, garantir eficiência na prestação de tais serviços, com ênfase nos resultados, desde que atendidos os requisitos legais e orientações dos órgãos judiciais/controladores sobre o tema.

3. REGIME JURÍDICO DA LEI FEDERAL N. 13.019/2014 (ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL)

A Lei Federal 13.019/2014, denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, estabelece regramento para a formalização de parcerias com entidades do terceiro setor para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho.

Em seu art. 1º, a referida lei contempla o objeto principal da modalidade de parcerias que regula, ou seja, a consecução de finalidades de interesse público. Como se percebe, trata-se de uma expressão fluida, que abarca um universo amplíssimo de possíveis intervenções na modalidade de cooperação prevista na legislação, permitindo sua aplicação a diversas áreas da atuação estatal:

Art. 1º Esta Lei institui 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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

É certo que o termo “consecução de finalidades de interesse público” revela-se abstrato, dependendo do detalhamento de circunstâncias motivadoras no caso concreto. Como norte para definição de situações fáticas que poderiam possibilitar a formação de parcerias, o art. 5º enuncia os princípios aplicáveis ao regime jurídico definido na lei:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015):

- I – o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II – a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- III – a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- IV – o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V – a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VI – a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- VII – a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- VIII – a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX – a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X – a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Dentre as finalidades descritas, algumas possuem maior grau de aferição concreta, enquanto outras revelam um horizonte de situações mais difusas, não arroláveis em tese.

Para estas hipóteses, a própria legislação admite o uso de termos mais abertos ou genéricos, cuja legitimidade deverá ser analisada caso a

caso. Como o regime jurídico das parcerias está vinculado aos princípios da administração pública, é indispensável que haja motivação expressa, capaz de demonstrar, de forma suficiente, a legalidade e a legitimidade dos procedimentos de contratação.

De todo modo, o art. 6º da norma prevê, como diretriz fundamental do regime jurídico de parcerias, a “priorização do controle de resultados”, voltado à obtenção de resultados e atingimento de metas no desenvolvimento das políticas públicas. A Lei 13.019/2014 não delimita as áreas de atuação passíveis de execução em regime de parceria, sendo que seu art. 33, inciso I, faz referência a “objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social”.

No caso da assistência à saúde, podem celebrar as parcerias previstas pela Lei 13.019/2014 todas as Organizações da Sociedade Civil que tenham como objeto social a prestação de serviços de assistência à saúde. Entende-se que o mesmo paralelo se estende para a área de educação.

De outra ponta, o art. 3º do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil elenca situações em que não serão aplicadas as suas diretrizes:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei: I – às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

III – aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) IV – aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) V – aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

VI – aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII – às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX – aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

X – às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Contrario sensu, é possível depreender que as parcerias que obedeçam aos critérios previstos na Lei nº 13.019/2014 e que não encontrem óbice no seu art. 3º, com redação alterada pela Lei nº 13.204/2015, poderão, em tese, encontrar respaldo jurídico, a depender das circunstâncias motivadoras apresentadas no caso concreto.

Vejamos o que ensina a doutrina:

As organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e as organizações sociais (OS), que seriam o principal alvo da lei, somente são por ela alcançadas se não cumprirem os requisitos das Leis nº 9.790/1999 e 9.637/1998, respectivamente (...). (DI PIETRO, 2022, p. 384).

Logo, o art. 3º, inciso III, do MROSC, ao estabelecer que a norma não se aplica aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais — disciplinados pela Lei nº 9.637/1998 — evidencia que a Lei nº 13.019/2014 se apresenta como regra geral para as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, admitindo exceções nos casos previstos de forma expressa em legislação específica.

Essa exclusão não representa conflito ou sobreposição normativa, mas, ao contrário, reflete a convivência harmônica de regimes jurídicos distintos e complementares, cuja aplicação deve levar em conta a natureza da atividade a ser desenvolvida, a modalidade de execução escolhida e o nível de corresponsabilidade atribuído à entidade parceira.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro revela-se como um arcabouço consistente e sistematizado, apto a legitimar e disciplinar a destinação de recursos públicos a instituições privadas sem fins lucrativos. Noutros termos, não havendo vedação legal, é possível sustentar a possibilidade jurídica para que o Município promova seleção de entidades para a gestão de estruturas e serviços públicos, fundamentadas na Lei Federal 13.019/2014, conforme detalhamento no caso concreto.

Seguindo esta linha de ideias, merece destaque o Prejulgado nº 2487 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), o qual reconhece a viabilidade jurídica de celebração de parcerias entre a Administração Pública e OSCs, desde que observados os princípios constitucionais, o interesse público e a correta prestação de contas.

Ademais, o Prejulgado, embora diga respeito à área da saúde, apresenta importante orientação quanto à aplicabilidade do MROSC nas hipóteses de transferência de serviços públicos a parceiros privados, afirmando:

“Nos casos em que fique expressamente demonstrado que o serviço público a ser transferido para a atuação do parceiro privado não configura atuação complementar ao SUS, é possível que se proceda à abertura de chamamento público para firmar termo de colaboração sob a égide das disposições da Lei nº 13.019/14.” (TCE/SC, Prejulgado nº 2487, 2024).

O entendimento reconhece de forma expressa a possibilidade de que determinadas atividades ou serviços públicos sejam executados por Organizações da Sociedade Civil, desde que sejam observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como cumpridas as exigências formais relativas ao chamamento público e ao controle da execução. Extrai-se do aludido Prejulgado, ainda, o seguinte trecho, que corrobora o entendimento ora defendido:

“Deve-se, contudo, reconhecer-se que, nos casos em que fique expressamente demonstrado que o serviço público a ser transferido para a atuação do parceiro privado não configure atuação complementar ao SUS, é possível que se proceda ao chamamento público para firmar termo de colaboração sob a égide das normas da Lei nº 13.019/14.” (TCE/SC, 2024).

A modelagem de contratação, especialmente na área de saúde e educação, é adotada por diversos entes federativos. Seguem alguns exemplos:

- a)** Termo de Colaboração nº 97/2024 – SES, firmado entre o Estado de Goiás (Secretaria da Saúde) e Sociedade Beneficente Israelita Brasileira – Hospital Albert Einstein, com vistas ao fomento, gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz (HUGO);
- b)** Termo de Colaboração nº 01/2020, firmado entre o Município de Canoas/RS (Secretaria Municipal de Saúde) e o Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano – IBSAÚDE, visando o gerenciamento, operacionalização e execução dos serviços de saúde na Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h Guajuviras no Município de Canoas;
- c)** Termo de Colaboração nº 169/2022, firmado entre o Município do Rio de Janeiro (Secretaria Municipal de Saúde) e a Organização da Sociedade Civil Centro de Excelência e Políticas Públicas – CEPP, visando gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, por meio de parceria, dos serviços de saúde do CER Leblon, no âmbito do Hospital Municipal Miguel Couto;
- d)** Edital de Chamamento Público SEDU/GS n.º 06/2024, Processo Administrativo n.º 13.871-9/2024, promovido pelo Município de Sorocaba/SP, que dispõe da seleção de Organizações da Sociedade Civil para celebração de Termo de Colaboração destinado à gestão compartilhada de Centro de Educação Infantil;
- e)** Edital de Chamamento Público n.º 02/2024 – SME Educação Infantil, promovido pelo Município de Londrina/PR, com o objetivo de selecionar Organizações da Sociedade Civil – OSCs, consideradas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, regularmente constituídas, mantenedoras de instituições educacionais privadas filantrópicas sem fins lucrativos que tenham interesse em firmar com a Administração Pública Municipal, Termo de Colaboração para o atendimento à crianças de zero a cinco anos na Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica;
- f)** Edital n.º 229/2021 Chamamento Público, promovido pelo Município de Canoas/RS, para seleção de proponentes para celebração de parceria, através de Termo de Colaboração, destinado à Gestão Compartilhada de Escolas de Educação Infantil com o

oferecimento de 2.476 vagas de creche, em conformidade com a Lei Federal nº 13.019/2014 e suas alterações, conforme especificações e prazos constantes do edital;

- g)** Edital de Chamamento Público nº 11/2020, promovido pelo Município de Porto Alegre/RS, que almeja a seleção de organização da sociedade civil para prestação de serviço de educação infantil, através de Termo de Colaboração para assumir a gestão de (01) uma Escola Comunitária de Educação Infantil – ECEI, participando da rede educativa da SMED – Educação Infantil, para atendimento às crianças de 0 (zero) até 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses de idade, primeira etapa da Educação Básica.

Neste sentido, nos termos expostos, não se vislumbra óbice para que o Município edite e celebre propostas de chamamento público para a seleção de entidades para a gestão de estruturas e serviços públicos, fundamentadas na Lei Federal 13.019/2014, conforme detalhamento no caso concreto e desde que atendidos os requisitos legais pertinentes à matéria

4. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

No entanto, em recente Comunicado encaminhado pela Área Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina à Controladoria do Município de Joinville, restou consignado o seguinte:

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), disposto na Lei Federal 13.019/2014, estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), visando à 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. A referida normativa traz ressalvas à sua aplicação, de forma que não se aplica o disposto na Lei Federal 13.019/2014 aos contratos de gestão (vide art. 3º, III, da Lei Federal 13.019/2014). Ou seja, os contratos de gestão, que são acordos firmados entre o poder público e organizações sociais para a gestão de serviços públicos, seguem as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 9.637/1998, sob pena de nulidade do instrumento firmado.

Dessa maneira, não devem ser utilizados termos de colaboração e de fomento, e os procedimentos de escolha de entidades a eles correlatos – chamamento público, dispensa ou inexigibilidade – para estabelecer relações jurídicas visando a outorga de gestão de espaços públicos associada à prestação de serviços a terceiros, devendo-se adotar os critérios indicados nas normativas específicas do ente contratante. (grifo nosso).

Em um primeiro momento, a manifestação repisa o entendimento já expresso na Lei Federal nº 13.019/2014 de que, decidindo o gestor público pela celebração de contratos de gestão com organização social, não haverá a incidência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, mas sim da legislação específica que versa sobre as organizações sociais, Lei nº 9.637/1998. Esta interpretação não comporta controvérsias.

Todavia, no parágrafo seguinte, a recomendação parece sustentar a total inaplicabilidade da Lei Federal nº 13.019/2014 para relações jurídicas que visem a gestão de espaços públicos associada à prestação de serviços a terceiros, seja por meio de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento.

A orientação, salvo melhor juízo, parece vir na contramão da prática administrativa atualmente adotada e abre margem para dúvidas interpretativas. Ante a celeuma, a Procuradoria-Geral do Município de Joinville recomendou ao órgão de controle interno a formulação de consulta à Corte de Contas, para sanar a dúvida apresentada, a fim de conferir segurança jurídica nas futuras tomadas de decisão do gestor, atendendo aos princípios de transparência e legalidade.

5. CONCLUSÃO

Diante de tudo que fora exposto, conclui-se que não restam dúvidas acerca da viabilidade jurídica na celebração de contratos de gestão com organizações sociais para o gerenciamento e a execução de uma atividade ou política pública, no intuito de obter maior autonomia e flexibilidade, garantir eficiência na prestação de tais serviços, com ênfase nos resultados, desde que atendidos os requisitos legais e orientações dos órgãos judiciais/controladores sobre o tema.

Ainda, tendo em vista as normas previstas na Lei Federal nº 13.019/2014, não se vislumbra óbice jurídico para que o ente público edite e celebre propostas de chamamento público para a seleção de entidades para a

gestão de estruturas e serviços públicos, fundamentadas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, conforme detalhamento no caso concreto e desde que atendidos os requisitos legais pertinentes à matéria.

Conforme exposto, a prática vem sendo amplamente adotada por diversos entes federativos.

Nesta toada, entende-se que o regime jurídico previsto na Lei nº 13.019/2014 não revoga, substitui ou conflita com outras modalidades de parceria já consolidadas na legislação brasileira, como os contratos de gestão firmados com Organizações Sociais (OS), previstos na Lei nº 9.637/1998.

Embora os marcos normativos instituídos pelas Leis nº 9.637/1998 (Organizações Sociais) e nº 13.019/2014 (MROSC) apresentem lógicas próprias e tenham surgido em momentos históricos distintos, ambos configuram instrumentos legítimos colocados à disposição da Administração Pública, suscetíveis de aplicação de forma estratégica e complementar.

Cabe, portanto, ao gestor público, no exercício de sua discricionariedade pautada pelos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público, escolher o regime jurídico que melhor se ajuste às condições locais, à complexidade da atividade a ser executada e aos resultados sociais almejados.

No entanto, em aparente sentido contrário, a recente manifestação enviada pela Área Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina à Controladoria do Município de Joinville parece indicar a total inaplicabilidade da Lei Federal nº 13.019/2014 para relações jurídicas que visem a gestão de espaços públicos associada à prestação de serviços a terceiros, seja por meio de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, o que vedaria a celebração do pacto nos moldes propostos na presente consulta.

Diante deste cenário, recomendou-se a formulação, pela Controladoria-Geral do Município de Joinville, de consulta à Corte de Contas, para sanar a dúvida apresentada, a fim de conferir segurança jurídica nas futuras tomadas de decisão do gestor, atendendo aos princípios de transparência e legalidade. A consulta foi protocolada no Tribunal de Contas de Santa Catarina em 11/09/2025.

Aguarda-se, portanto, a manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com a confiança de que será no sentido de considerar possível que o ente público promova a seleção de entidades para a gestão de estruturas e serviços públicos, podendo optar pelos regimes jurídicos da Lei Federal nº 9.637/1998 (organizações sociais) ou da Lei Federal nº 13.019/2014 (organizações da sociedade civil).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.923/DF**. Rel.: Min. Ayres Britto. Red. p/ o acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em 16 abr. 2015. Brasília: STF, 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2057/2016 – Plenário**. Rel.: Min. Bruno Dantas. Julgado em 10 ago. 2016. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaoCompleto/2057%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%20CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3239/2013 – Plenário**. Rel.: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 27 nov. 2013. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todasbases/3239%252F2013?t-s=1759241725409&pb=acordao-completo>. Acesso em: 30 set. 2025.

CANOAS (Município). **Edital nº 229/2021 – Chamamento Público**. Seleção de proponentes para parceria (Termo de Colaboração) destinada à gestão compartilhada de escolas de educação infantil (2.476 vagas). Canoas, 2021. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/licitacoes/edital-no-229-2021-gestao-compartilhada-de-escolas-de-educacao-infantil/>. Acesso em: 30 set. 2025. — PDF: https://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/EDITAL_229-2021_CHAM_PUBLICO_V8.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

CANOAS (Município). Secretaria Municipal de Saúde. **Termo de Colaboração nº 01/2020**, com o Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano – IBSAÚDE, para gerenciamento/operacionalização da UPA 24h Guajuviras. Canoas, 2020. Disponível em: <https://ibsaude.org.br/transparencia/contratos/> (lista). Acesso em: 30 set. 2025. — PDF correlato: <https://>

ibsaude.org.br/docs/contratos/termo-de-colaboracao-capscanoas.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GOIÁS (Estado). Secretaria da Saúde. **Termo de Colaboração nº 97/2024**, com a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira – Hospital Albert Einstein, para fomento e execução de ações/serviços de saúde no HUGO. Goiânia, 2024. Disponível em: <https://hugo.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Termo-de-Colaboracao-no-97.2024-SES-V.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025. — Extrato: <https://goias.gov.br/saude/extrato-do-termo-de-colaboracao-n-o-97-2024-ses-go/>. Acesso em: 30 set. 2025.

JOINVILLE (Município). **Decreto nº 62.220, de 13 de setembro de 2024**. Regula procedimentos de parcerias entre a Administração Pública Municipal e entidades sem fins lucrativos e demais entes públicos. Joinville: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: <https://wwwold.joinville.sc.gov.br/public/portalamd/pdf/jornal/e053560f86791119f0c55e64a0e1e122.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

JOINVILLE (Município). **Lei Municipal nº 9.087, de 2021**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais. Joinville, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2021/909/9087/lei-ordinarian-9087-2021-dispoe-sobre-a-qualificacao-de-entidades-como-organizacoes-sociais>. Acesso em: 30 set. 2025.

LONDRINA (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Edital de Chamamento Público nº 02/2024 – SME Educação Infantil**. Seleção de OSCs filantrópicas para Termo de Colaboração no atendimento a crianças de 0 a 5 anos. Londrina, 2024. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/convenios?showall=1>. Acesso em: 30 set. 2025.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 67.

PORTO ALEGRE (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Edital de Chamamento Público nº 11/2020**. Seleção de OSC para prestação de serviço de educação infantil (assunção de 1 ECEI). Porto Alegre, 2020. Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/edital_11_2020_jose_mallet.pdf. Acesso em: 30 set. 2025. — Página do edital: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/default.php?p_secao=1241&re_g=34. Acesso em: 30 set. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Saúde. **Termo de Colaboração nº 169/2022**, com o Centro de Excelência e Políticas Públicas – CEPP, para

gerenciamento/execução das ações e serviços do CER Leblon (HMMC). Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/14518509/4373861/TC_169.22_CERLEBLON.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

SOROCABA (Município). Secretaria da Educação. **Edital de Chamamento Público SEDU/GS nº 06/2024**, Proc. Adm. nº 13.871-9/2024. Seleção de OSCs para Termo de Colaboração destinado à gestão compartilhada de CEI. Sorocaba, 2024. Disponível em: <https://educacao.sorocaba.sp.gov.br/destaques/editais-de-chamamento>. Acesso em: 30 set. 2025. — PDF (republicação): <https://educacao.sorocaba.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2021/08/republicaco-edital-de-chamamento-publico-sedu-gs-n062024.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

TCE/SC (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina). **Decisão nº 405/2021 – Consulta nº 17/00668860**. Rel.: Cons. Cleber Muniz Gavi. Sessão de 24 mar. 2021. Publicada no DOTC-e em 7 abr. 2021. Florianópolis: TCE/SC, 2021. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaDecisao/1700668860_144899.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

TCE/SC (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina). **Prejulgado nº 2279, Consulta nº 17/00668860**. Rel.: Cons. Cleber Muniz Gavi. Aprovado em 6 jul. 2022 (reformou item 2 e incluiu item 20). Publicado no DOTC-e em 28 jul. 2022. Florianópolis: TCE/SC, 2022. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/1700668860_2279.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

TCE/SC (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina). **Prejulgado nº 2487, Consulta nº 23/00536153-0**. Rel.: Cons. Luiz Eduardo Cherem. Aprovado em 17 abr. 2024. Publicado no DOTC-e em 19 abr. 2024. Florianópolis: TCE/SC, 2024. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/1700668860_2487.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

Enviado em 30.09.2025.

Aprovado em 03.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.