PARECER JURÍDICO N° 104/2025

UNIDADE REQUISITANTE: SECRETARIA DE SAÚDE
ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos
ASSUNTO: Análise de processo de contratação por meio das Leis 8080/1990, Lei 9637/98, Lei 13.019/14 e da Lei Municipal nº 2.829/2025.
OBJETO DA CONTRATAÇÃO: Seleção de Entidade Filantrópica e Sem Fins Lucrativos na área da saúde, para celebração de Contrato de Cessão de Uso Não Onerosa, objetivando o gerenciamento, operacionalização e a execução, pela contratada, das atividades, ações e serviços de saúde no Hospital Padre Clemente Kampmann, no Município de Monte Castelo/SC, inclusive em regime de plantão (24 horas por dia), em consonância com as políticas de saúde do Sistema Único de Saúde – SUS, emanadas do Ministério da Saúde – MS

EMENTA: Direito Administrativo – Licitações e Contratos Administrativos – Seleção de entidade filantrópica e sem fins lucrativos para gestão hospitalar – Pretensão de utilização de edital de outro município como parâmetro – Inadequação jurídica – Inaplicabilidade da Lei n.º 13.019/2014 (MROSC) à gestão de unidades de saúde vinculadas ao SUS – Correta utilização da Lei n.º 9.637/1998 (Organizações Sociais) e da Lei Municipal n.º 2.808/2025 – Incompatibilidade do contrato de cessão de uso não onerosa como instrumento de delegação – Necessidade de adoção do contrato de gestão com OS ou, alternativamente, de concessão de serviços públicos regida pela Lei n.º 8.987/1995 – Impossibilidade de utilização do edital do Município de Armazém/SC como modelo.

1. RELATÓRIO

O setor de licitação encaminha para análise da Procuradoria o presente processo de contratação para emissão de parecer, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, questionando, também, sobre a possibilidade de utilização do Edital do Município de Armazém/SC como base para o chamamento público, eis que foi

solicitado pela Administração que o referido instrumento convocatório fosse o parâmetro.

Constam no processo administrativo impresso:

1) Documento de formalização de demanda;

2) Estudo Técnico Preliminar;

3) Termo de Referência;

5) Edital do Município de Armazém/SC;

2. PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

2.1. Informações Preliminares

Nos termos do artigo 53, §1° e inciso I da Lei 14.133/2021, na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá apreciar o processo licitatório conforme **critérios objetivos** prévios.

Nesse rumo, infere-se que, em regra, não compete à procuradoria tecer considerações acerca do mérito do objeto das contratações, tendo em vista a incidência do princípio da discricionariedade motivada da Administração Pública ao traçar os parâmetros das contratações entendidas como necessárias, ressalvadas as hipóteses de flagrante incompatibilidade, desarrazoabilidade ou equívoco na descrição do objeto, especialmente quando em confronto com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e/ou com os princípios que orientam as contratações públicas.

Portanto, a análise desta Procuradoria incide exclusivamente sobre os aspectos jurídicos, não sendo atribuição do órgão analisar atos procedimentais da fase interna ou elaborar juízo de valor da pretensa pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade do procedimento, veracidade das informações, justificativas postas nos autos e demais providências orçamentárias.

2.2. Dos Requisitos para a Formalização do Procedimento

Conforme se extrai do pedido de parecer há a pretensão de que o município, a fim de selecionar entidade filantrópica e sem fins lucrativos na área de saúde, para celebração de Contrato de cessão de uso não onerosa, objetivando o

gerenciamento, operacionalização e a execução pela contratada das atividades ações e serviços de saúde no Hospital Padre Clemente Kampmann, inclusive em regime de plantão, siga o mesmo procedimento realizado pelo Município de Armazém/SC, em 2022, por meio de chamamento público.

Antes de passar a análise do pedido principal, o qual adianto, será desfavorável, é necessário fazer uma explicação sobre as leis aplicáveis ao terceiro setor antes de apresentar as incongruências contidas no procedimento licitatório.

Da doutrina de Alexandre Mazza é possível inferir que: O nome “terceiro setor” designa atividades que não são nem governamentais (primeiro setor) nem empresariais e econômicas (segundo setor). Desse modo, o terceiro setor é composto por entidades privadas da sociedade civil que exercem atividades de interesse público sem finalidade lucrativa.

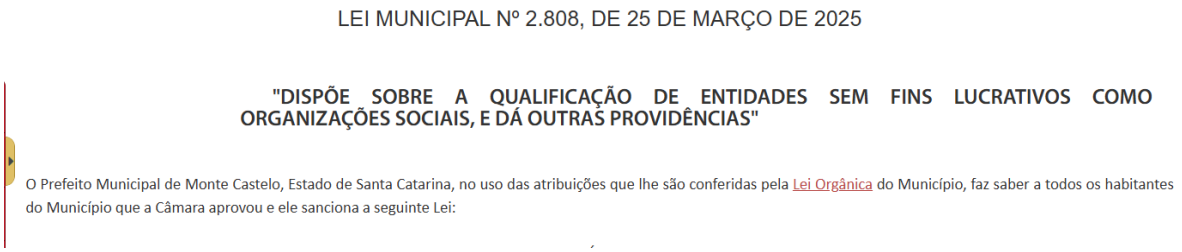
José Dos Santos Carvalho, didaticamente, classifica os regimes de parceria em três grupos: o regime de convênios administrativos; o regime dos contratos de gestão, e o regime das parcerias voluntárias (organizações da sociedade civil).

Ao caso apresentado, é importante se ater aos dois últimos: o regime dos contratos de gestão (as Organizações Sociais) e o regime das parcerias voluntárias (Lei 13.019/14).

O regime dos contratos de gestão (Organizações Sociais) é regido pela Lei 9.637/98 e constitui uma forma de descentralização dos serviços públicos. Conforme José Dos Santos Carvalho: “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),102 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, neste último caso através de permissão de uso (arts. 11 e 12). Admissível será, ainda, a cessão especial de servidor público, com ônus para o governo, vale dizer, o governo poderá ceder servidor seu para atuar

nas organizações sociais com a incumbência do pagamento de seus vencimentos (art. 14).”

Considerando a natureza federal da Lei 9.637/98, aplicada às OSs, o Município, para realizar o contrato de gestão, precedido do procedimento de seleção prévio, precisa ter uma lei própria tratando do tema. Embora não tenha sido mencionada no procedimento, esta Procuradora verificou que há legislação municipal acerca das Organizações Sociais, a Lei n. 2.808/2025:



LEI MUNICIPAL Nº 2.808, DE 25 DE MARÇO DE 2025

"DISPÕE SOBRE A QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

O Prefeito Municipal de Monte Castelo, Estado de Santa Catarina, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, faz saber a todos os habitantes do Município que a Câmara aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

Em paralelo, é elencado no DFD, ETP e TR o aparato legislativo estabelecido na Lei 13.019/2014 como fundamento ao chamamento público que pretende realizar. Referida lei instituiu novo instrumento de cooperação entre a Administração e as organizações da sociedade civil visando finalidades de interesse público, as denominadas parcerias voluntárias.

Veja, organizações da sociedade civil são diferentes das organizações sociais mencionadas acima, inclusive a Lei 13.019/2014 não se aplica aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, mas é aplicável, no que couber, às relações entre a administração pública e as Oscips (arts. 3º, III, e 4º).

Enquanto o contrato de gestão constitui a materialização da parceria entre o Poder Público e a OS, para a formalização das parcerias entre as OSCs e o Poder Público a lei prevê dois instrumentos: termo de colaboração e termo de fomento.

Assim, entende-se que as legislações 13.019/2014 e 9.637/98 não são simultaneamente aplicáveis e nenhuma das duas resulta em contrato de cessão,

pretendido pela secretaria requisitante ao tentar utilizar como parâmetro o edital do município de Armazém.

Nesse ponto, defende-se que, para o fim que busca a Secretaria de Saúde deve ser utilizado o contrato de gestão, a ser firmado com organização social após o procedimento estabelecido na legislação municipal, precedido de chamamento público, considerando recente entendimento do TCE do Rio de Janeiro, que entende incompatível a aplicação da Lei Federal n. 13.019/14 ao objeto em análise:

> Disso se extrai, a rigor, que **a aplicabilidade da Lei Federal nº 13.019/14 depende**, portanto, **da natureza e do objeto a ser contratado**. E, no caso sob análise, incabível sua aplicação.
>
> Acrescento que, em casos específicos, **a Administração e a OSC podem estabelecer parcerias**, para a execução de atividades ou projetos **atrelados às políticas públicas da área da saúde,** no entanto, **desde que, não haja a finalidade de atendimento do regime da participação complementar da iniciativa privada no âmbito do SUS.**
>
> Portanto, **eventual parceria, nos termos da Lei Federal nº 13.019/14** deveria ser **absolutamente apartada/distinta do regime de participação complementar**.
>
> **Por fim, conclui-se que é absolutamente incompatível a transferência da gestão dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com SUS, para uma Organização da Sociedade Civil, com base na Lei 13.019/2014, traduzindo-se, em ampla prática de afronta à legislação.**
>
> Desta feita, ante o exposto, a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, como realizada, no caso em comento, deveria ter sido regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada, por meio de Contrato de Gestão com Organização Social[11].

Assim, sugere-se que sejam retirados do TR, DFD e ETP as referências à Lei 13.019/14, bem como ao contrato de cessão de uso, visto que deve ser aplicada a Lei 9.637/98 e o contrato de gestão. Isso porque não se verifica

juridicamente adequado que o gerenciamento, operacionalização e a execução de atividades e serviços de saúde seja formalizada por um contrato de cessão de uso não onerosa, como pretende a Secretaria requisitante, mas sim por contrato de gestão, em obediência ao entendimento mais recente dos Tribunais de Contas do país e especialmente considerando que o objeto do referido contrato é a prestação de serviços de saúde.

Desse modo, o edital de Armazém não se ajusta ao referido entendimento e não se recomenda que seja utilizado como parâmetro, eis que não menciona a utilização da legislação aplicável às OSs, nem o contrato de gestão como formalização da parceria.

Ainda se não fossem suficientes os referidos argumentos para sustentar a impossibilidade de: a) realizar a delegação da gestão e execução dos serviços de saúde por meio da Lei 13.019/2014, e, b) realizar a delegação da gestão e execução dos serviços de saúde por meio de contrato de cessão de uso não onerosa; verifica-se que a legislação municipal juntada a esse procedimento, ainda, traz outra disposição.

A Lei Municipal n. 2.829, de 24 de Junho de 2025 que: “autoriza a concessão do serviço público de saúde da unidade básica de saúde e pronto atendimento “Helio Anjos Ortiz” dos serviços de pronto atendimento, assim como a concessão pública do imóvel e equipamentos existentes no local e dá outras providências” traz expressamente que a referida concessão será regida pela Lei n. 8.987/95:

LEI MUNICIPAL Nº 2.829, DE 24 DE JUNHO DE 2025

"AUTORIZA A CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE E PRONTO ATENDIMENTO "HÉLIO ANJOS ORTIZ", DOS SERVIÇOS DE PRONTO ATENDIMENTO ASSIM COMO A CONCESSÃO PÚBLICA DO IMÓVEL E EQUIPAMENTOS EXISTENTES NO LOCAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

O Prefeito Municipal de Monte Castelo, Estado de Santa Catarina, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, faz saber a todos os habitantes do Município que a Câmara aprovou e ele sanciona a seguinte Lei :

Art. 1º. Fica autorizado o Município de Monte Castelo a promover a concessão dos Serviços de Atendimento prestados pela Unidade Básica de Saúde e Pronto Atendimento "Hélio Anjos Ortiz" em favor de empresa, instituição, organização não governamental, associação ou entidade filantrópica, sem fins lucrativos, especializada em Gestão de Unidades de Saúde Pública.

Parágrafo único. A concessão autorizada por esta Lei se regerá pelas disposições contidas nos artigos 175, caput, e 199, §1º e § 2º da Constituição Federal; nos artigos 2º, caput e inciso II, 3º e 5º da Lei Federal nº 8.987/95, assim como as disposições contidas na Lei Orgânica do Município.

Art. 2º. A concessão prevista no artigo 1º desta Lei abrangerá as instalações físicas, aparelhos, equipamentos e material permanente à disposição e vinculados à Unidade Básica de Saúde e Pronto Atendimento "Hélio Anjos Ortiz, ora sob a responsabilidade do Município.

A lei 8.987/95 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. As concessões comuns, reguladas pela referida lei, comportam duas modalidades: (1o) concessões de serviços públicos simples; (2.º) concessões de serviços públicos precedidas da execução de obra pública. Sua característica consiste no fato de que o poder concedente não oferece qualquer contrapartida pecuniária ao concessionário; todos os recursos deste provêm das tarifas pagas pelos usuários.

No artigo 2º, inciso II, da Lei 8.987/95 consta que a concessão de serviço público será feita mediante licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo:

> II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

Desse modo, cabe à gestora fazer a opção que mais atende à sua necessidade, ou seja, qual será a legislação cabível ao caso concreto, considerando a existência de contrapartida financeira. No entanto, em qualquer caso, não se afigura compatível com a legislação vigente a utilização, como parâmetro, do edital do Município de Armazém/SC.

Assim, o procedimento, conforme apresentado a esta Procuradoria, é incompatível com a legislação vigente, de modo que se apresentam as seguintes soluções: adequação ao que dispõe à legislação referente às OSs ou adequação ao que dispõe a legislação de concessão do serviço público, conforme for o interesse público.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se da seguinte forma: a) desfavoravelmente a possibilidade de usar como referência o edital de Armazém/SC para o presente caso, eis que não se baseia na Lei 9.637/98 e utiliza o instrumento equivocado, contrato de cessão de uso Não Onerosa, quando o correto seria Contrato de Gestão com Organização Social; pela realização das seguintes adequações no DFD, ETP e TR, caso não seja utilizado o Edital de Armazém como parâmetro: b.1) a supressão de qualquer referência à Lei nº 13.019/2014 (MROSC), por ser inaplicável às parcerias destinadas à gestão de unidades de saúde vinculadas ao SUS, bem como a padronização da terminologia utilizada, evitando expressões híbridas como “Contrato de Gestão e Concessão a Cessão de Uso Não Onerosa”; b.2) O instrumento a ser expressamente adotado deve ser o Contrato de Gestão com Organizações Sociais (OS) previamente qualificadas, com fundamento

na Lei nº 9.637/1998, na Lei nº 8.080/1990 e na legislação municipal específica – Lei 2.8081/2025.

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é **meramente opinativo.**

Monte Castelo, 08 de setembro de 2025.

THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942

Assinado de forma digital por THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942
Dados: 2025.09.08 10:50:09 -03'00'

Thaís Cristal Bressan
Procuradora Municipal
OAB/SC 73.139-A