

Processo: 1171039

Natureza: DENÚNCIA

Denunciante: Evandro Aparício

Denunciada: Prefeitura Municipal de Betim

Responsável: Jaqueline Flaviana de Santana

Procuradores: Adriana Anselmo Guimaraes, OAB/MG 85.206; Ana Paula Flavina Silva Assis, OAB/MG 89.808; Arthur Loreto Leal, OAB/MG 228.919; Bruno Ferreira Cypriano, OAB/MG 90.318; Cirilo Moreira Junior, OAB/MG 81.506; Crhisley Milayd Diniz Ferreira Ribeiro, OAB/MG 81.572; Cynthia Aparecida Espaladori de Brito, OAB/MG 77.768; Humberto Reis Carvalhaes, OAB/MG 79.640; Janaina Paschoalin Dias Burni, OAB/MG 76.189; Joab Ribeiro Costa, OAB/MG 72.254; Karla Barbosa de Souza, OAB/MG 65.737; Maria Daniele Silva Ferreira, OAB/MG 74.391; Natercia dos Santos, OAB/MG 125.815; Silvia Cristina Lage Gomes, OAB/MG 76.658; Ubiratan Laranjeiras Barros, OAB/MG 60.144; William Marques Borges, OAB/MG 229.074

MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 19/8/2025

DENÚNCIA. SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. CONTRATO DE GESTÃO. ESCALAS ASSISTENCIAIS DO SUS. INAPLICABILIDADE DA LEI 13.019/2014. NÃO APLICAÇÃO DAS LEIS 8.666/1993 E 14.133/2021. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS INSCULPIDOS NO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA.

Embora a Lei 14.133/2021 não seja aplicável à seleção de Organizações Sociais, deve a Administração Pública, previamente à celebração de contratos de gestão, instaurar o devido processo seletivo que respeite os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e que preveja os critérios de seleção de forma objetiva e clara no instrumento convocatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a denúncia, e encerrar o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica;

- II) determinar, após a intimação das partes e a promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de agosto de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PRIMEIRA CÂMARA – 19/8/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pelo Sr. Evandro Aparício, em face da Seleção de Organização Social 02/2024, Processo Administrativo 30.135/2024, promovido pelo Município de Betim, com vistas à seleção de Organização Social – OS para a implementação do “Programa Municipal de Gestão de Escalas”, instituído pelo Decreto Municipal 45.531/2024, via contrato de gestão, para gestão das “Escalas Assistenciais do SUS – Betim”.

Essencialmente, o denunciante arguiu que o instrumento convocatório em questão, que se fundamenta no Decreto Municipal 43.007/2021, seria omissivo quanto às Leis Federais 8.666/1993, 14.133/2021 e 13.019/2014, criando regras e prazos específicos sem embasamento da legislação federal, razão pela qual requereu a suspensão cautelar do procedimento.

Protocolizada no dia 04/06/2024, a documentação foi recebida como denúncia em 28/06/2024 (peça 9) e distribuída à minha relatoria no dia 01/07/2024 (peça 10).

Antes de me manifestar acerca do pleito cautelar formulado pelo denunciante, determinei, como medida de instrução processual, a intimação da Sra. Jaqueline Flaviana de Santana, Secretária de Saúde e subscritora do edital, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e encaminhasse cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame (peça 11).

Devidamente intimada, a responsável apresentou a documentação de peças 14-27.

Em seguida, indeferi o pedido de suspensão liminar do certame e encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, para elaboração de relatório técnico (peça 29).

Em sede de exame técnico, a 1ª CFM se manifestou pela improcedência da denúncia (peça 35), ao passo que o Ministério Público de Contas pugnou pela extinção do feito sem resolução meritória (peça 43).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, o objeto dos autos versa sobre a Seleção de Organização Social 02/2024, Processo Administrativo 30.135/2024, promovido pelo Município de Betim, com vistas à implementação do “Programa Municipal de Gestão de Escalas”, instituído pelo Decreto Municipal 45.531/2024, via contrato de gestão, para gestão das “Escalas Assistenciais do SUS – Betim”.

Nos termos da exordial, o denunciante noticiou que o prazo estabelecido pelo instrumento convocatório para a apresentação de propostas das interessadas seria de 8 dias úteis, ao passo que Lei 14.133/2021 e a Lei 13.019/2014 – diplomas legais alegadamente aplicáveis ao caso – teriam estabelecido o prazo de 35 e 30 dias, respectivamente, para o ato. Por esta razão, o proponente arguiu que a Administração de Betim incorreu em irregularidade ao, sem guarida

na legislação federal, estabelecer norma específica que contrariaria os princípios da hierarquia entre normas e da legalidade.

Em sede de esclarecimentos preliminares (peça 14), a Sra. Jaqueline Flávia de Santana, Secretária Municipal de Saúde e subscritora do edital, aduziu que a Lei 13.019/2014, por dispor sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, não seria aplicável ao procedimento administrativo ensejador dos autos, por meio do qual se almejou selecionar Organização Social – OS para prestação de serviços da área da saúde. Ademais defendeu que também não seriam aplicáveis ao certame as Leis 8.666/1993 e 14.133/2021, uma vez que tais diplomas legais versam especificamente sobre procedimentos licitatórios propriamente ditos, e não sobre a seleção de OS.

Como se observa, o cerne da controvérsia reside na aplicabilidade da legislação elencada pelo denunciante (Leis 13.019/2014, 8.666/1993 e 14.133/2021) aos procedimentos administrativos voltados para a seleção de Organização Social para prestação de serviços de saúde em âmbito municipal.

Antes de adentrar propriamente a discussão núcleo dos autos, é essencial esclarecer a distinção entre os conceitos de Organização Social – OS e Organização da Sociedade Civil.

Nos termos da Lei 9.637/1998, regente da temática a nível federal, as Organizações Sociais tratam-se de entidades privadas, sem fins lucrativos, que executam atividades relativas a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Para que as entidades sejam qualificadas como Organizações Sociais pelo Poder Executivo, é necessário que sejam observados os requisitos legais estabelecidos pelo respectivo ente federativo, isto é, para que seja reconhecida como OS em âmbito municipal, a entidade deverá preencher os requisitos estabelecidos em lei municipal, por exemplo.

A atuação das Organizações Sociais, em essência, consiste na delegação, pelo Poder Executivo, da gestão de determinados serviços públicos, a ser formalizada por meio de instrumento próprio denominado de contrato de gestão.

As Organizações da Sociedade Civil – OSC, em contrapartida, são regidas pela Lei 13.019/2014, que assim as define:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

As OSCs, em síntese, existem em regime de mútua cooperação com a Administração Pública para o cumprimento de objetivos mais abrangentes, mas que estão intimamente alinhados com o interesse público e recíproco, estando incluídas na categoria, por exemplo, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas. Nesse sentido, os instrumentos para a formalização entre as OSCs e a Administração Pública são os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação.

Traçadas as considerações em questão, é necessário reconhecer que a Lei 13.019/2014 não se aplica ao Processo Administrativo 30.135/2024, Seleção de Organização Social 02/2024, promovido pelo Município de Betim.

É que, conforme disposto no instrumento convocatório de peça 8, o objetivo almejado pela Administração de Betim com a deflagração do Processo Administrativo 30.135/2024 seria a “seleção de **Organização Social**, por meio de Chamamento Público, para Concurso de Projetos, objetivando à implementação do Programa Municipal de Gestão de Escalas, [...], **via Contrato de Gestão**, para gestão das Escalas Assistenciais do SUS – Betim”. Em outros termos, sendo o contrato de gestão instrumento próprio para cooperação entre a Administração Pública e as **Organizações Sociais**, arranjo regido, *in casu*, pela Lei Municipal 6.194/2017⁽¹⁾, não há que se falar em aplicação da legislação regente das **Organizações da Sociedade Civil** no caso em referência.

Constatada a inaplicabilidade da Lei 13.019/2014, resta examinar a aplicabilidade das Leis 8.666/1993 e 14.133/2021.

De plano, importa assinalar que a Lei 8.666/1993 foi revogada em 31/12/2023, sendo sucedida pela Lei 14.133/2021. Assim, considerando que o certame em comento diz respeito ao exercício de 2024, tendo o edital sido datado de 20/05/2024 (peça 8), a legislação revogada, por consectário lógico, não é aplicável ao procedimento administrativo sob exame.

A Lei 14.133/2021, a sua vez, encontra-se em plena vigência, sendo a legislação regente das licitações processadas em território nacional após a revogação da lei de licitações antecessora. Todavia, o diploma legal também não vincula o procedimento administrativo ora examinado.

É que, conforme sedimentado por este Tribunal de Contas, as legislações de regência própria das licitações – quer seja a Lei 8.666/1993, quer seja a Lei 14.133/2021 – não são aplicáveis à seleção de Organizações Sociais para a gestão de serviços públicos. Nesse sentido, a título exemplificativo (sem grifos nos originais):

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE. POSSIBILIDADE. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. LEI 8.666. INAPLICABILIDADE. ADI 1923/DF. ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. NECESSIDADE. SELEÇÃO DE PESSOAL PELA ORGANIZAÇÃO SOCIAL. CONCURSO PÚBLICO.

¹ Disponível em <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/ShowNormaJuridica/37853>. Acesso em 16 jul. 2025.

DESNECESSIDADE. ART. 37, CAPUT, CF/88. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Em conformidade com decisão proferida pelo STF na ADI n. 1923/DF, **as Organizações Sociais podem prestar serviços de saúde sem que seja necessária a realização de licitação para sua seleção.** 2. **Embora a Lei nº 8.666/93 não seja aplicável à seleção de Organizações Sociais, para celebração de contrato de gestão, deve haver processo seletivo que respeite os princípios do art. 37, caput, da CF/88,** com consequente publicação de orçamento detalhado em planilha de composição de custos. 3. Ainda que não seja necessária a realização de concurso público para a seleção de pessoal pela Organização Social, tal procedimento deve ser conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF/88. (Denúncia 812459, Primeira Câmara, Rel. Cons. José Alves Viana, publicado em 22/11/2017)

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE. NECESSIDADE DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. MULTA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Embora a **Lei nº 8.666/93 não seja aplicável à seleção de Organizações Sociais, para celebração de contrato de gestão, deve haver processo seletivo que respeite os princípios do art. 37, caput, da CF/88,** com consequente elaboração de orçamento detalhado em planilha de composição de custos. (Recurso Ordinário 1047818, Pleno, Rel. Cons. Cláudio Terrão, publicado em 27/09/2019)

Ademais, pela clareza de manifestação, reproduzo trecho do entendimento exarado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo⁽²⁾, também reproduzido na decisão monocrática de peça 29 (sem grifos no original):

A simples qualificação da entidade como OS não é suficiente para autorizar, automaticamente, o poder público a firmar o contrato de gestão. Salvo em restritos casos (similares à dispensa e inexigibilidade, previstos em lei), **deve ser feito processo licitatório (aqui entendido em sentido amplo, como processo público de seleção) porque há pluralidade de entidades aptas a satisfazer o objeto, ou seja, a assumir, por delegação, a gestão do serviço público de saúde** (competição). A qualificação funcionará como condição de habilitação. Além dela, deve haver análise das propostas de trabalho apresentadas, que serão julgadas de acordo com os critérios do edital.

[...]

Como é feita a escolha da entidade que vai celebrar o contrato de gestão?

Através de processo licitatório **(em sentido amplo)**. Normalmente, o processo administrativo licitatório chama-se chamamento público. É regido pela lei local, pelo regulamento da lei e pelo edital. Embora não seja incomum, **não é correta a aplicação da Lei n. 8.666/1993 para regê-lo.** O chamamento público irá selecionar a proposta de trabalho mais vantajosa e adequada para satisfazer a necessidade pública (plano de trabalho). **Os critérios de seleção deverão estar previstos de forma objetiva e clara no edital do chamamento.**

Nesta toada, em consonância ao asseverado pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios no relatório técnico de peça 35 e à jurisprudência elencada, é de meu entender que as Organizações Sociais podem ser selecionadas pela Administração Pública sem a realização de licitação propriamente dita, conquanto sejam observados os princípios elencados no art. 37 da Constituição da República (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), devendo os critérios para a seleção estarem previstos de forma objetiva e clara no instrumento convocatório.

Examinando o instrumento convocatório objeto dos autos, extrai-se que a Administração de Betim estabeleceu, de forma aprofundada e clara, critérios objetivos para a almejada seleção de Organização Social (peça 8, p. 10-17), razão pela qual concluo que restaram atendidos os princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa, não havendo que se falar em irregularidade quanto à ausência de adesão do às Leis 8.666/1993 e 14.133/2021.

Por fim, releva assinalar que o prazo estabelecido pelo item 5.1.1 do instrumento convocatório para a apresentação das propostas é plenamente compatível com o que dispõe o Decreto Municipal 43.007/2021, que dispõe “sobre a habilitação e os procedimentos que disciplinam as relações entre a Administração Pública Municipal de Betim e as entidades de direito privado qualificadas como Organizações Sociais”:

Art. 14. Fica estabelecido que o Edital de convocação pública deverá ser publicado no Órgão Oficial do Município, para a apresentação dos Projetos, no prazo de 8 (oito) dias úteis, a contar da respectiva publicação.

Desse modo, em conformidade com os precedentes citados e com a manifestação da unidade técnica, entendo que a falta de vinculação da Seleção de Organização Social 02/2024, Processo Administrativo 30.135/2024, promovida pelo Município de Betim, com vistas à seleção de Organização Social – OS, às Leis 13.019/2014, 8.666/1993 e 14.133/2021 não constitui irregularidade, razão pela qual concluo pela improcedência da denúncia.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo improcedente a denúncia, encerrando-se o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *