

Processo nº 12443/2026

À Secretaria de Contratações:

Por despacho desse Departamento, dando prosseguimento ao trâmite legal, foi encaminhado a esta Secretaria Jurídica o presente procedimento administrativo para análise do edital de Chamada Pública, do tipo técnica e preço, destinado à seleção de Organização Social qualificada no Município de Catanduva para celebração de Contrato de Gestão visando ao gerenciamento, operacionalização e execução integrada das ações e serviços de saúde das Unidades Básicas de Saúde do Município, conforme especificações constantes dos autos.

Em consonância com o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, aplicada subsidiariamente ao presente procedimento, o parecer jurídico tem por finalidade assistir a Administração no controle prévio de legalidade, restringindo-se aos aspectos eminentemente jurídicos da contratação, sem adentrar na análise dos aspectos técnicos, assistenciais, operacionais, econômicos, financeiros, orçamentários ou de conveniência e oportunidade administrativa, cuja apreciação compete aos órgãos técnicos responsáveis pela instrução do feito.

Cumprе registrar, ainda, que a análise jurídica ora empreendida parte da presunção de legitimidade e veracidade das informações técnicas prestadas pelos órgãos competentes, não competindo a esta Secretaria Jurídica aferir a suficiência dos quantitativos previstos, a adequação dos indicadores assistenciais, a composição das equipes multiprofissionais, a metodologia de

cálculo dos custos, a estimativa orçamentária, a viabilidade econômico-financeira da contratação ou a pertinência das soluções administrativas adotadas, matérias que permanecem sob a responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Saúde e dos demais setores técnicos envolvidos.

É o relatório.

Parecer.

A Constituição Federal estabelece, em seus artigos 196, 197 e 199, que a saúde constitui direito de todos e dever do Estado, incumbindo ao Poder Público organizar, regulamentar, fiscalizar e controlar as ações e serviços de saúde, admitindo-se sua execução direta ou por intermédio de terceiros, inclusive mediante participação complementar de pessoas jurídicas de direito privado.

O § 1º do artigo 199 da Constituição Federal autoriza expressamente a participação complementar das instituições privadas no Sistema Único de Saúde, mediante contrato de direito público ou convênio, conferindo preferência às entidades filantrópicas e às entidades sem fins lucrativos.

Em igual sentido, a Lei Federal nº 8.080/1990 dispõe, em seu artigo 24, que, quando as disponibilidades do Sistema Único de Saúde forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população, poderá o Poder Público recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada, observadas as normas de direito público.

Tal dispositivo revela que a participação da iniciativa privada possui caráter complementar, exigindo demonstração da necessidade administrativa e da insuficiência dos meios próprios para atendimento da demanda assistencial, circunstâncias cuja verificação compete aos órgãos técnicos responsáveis pela formulação e execução da política pública de saúde.

A Lei Federal nº 9.637/1998, por sua vez, disciplinou a qualificação de entidades como Organizações Sociais e autorizou a celebração de Contratos de Gestão para execução de atividades de interesse público.

A constitucionalidade desse modelo foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923, ocasião em que restou assentado que a celebração de Contratos de Gestão com Organizações Sociais mostra-se compatível com a Constituição Federal, desde que observados procedimentos objetivos, impessoais e transparentes para seleção da entidade, bem como mecanismos efetivos de fiscalização da execução contratual e da aplicação dos recursos públicos.

Assim, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal afasta qualquer interpretação no sentido de que a celebração de Contrato de Gestão represente privatização dos serviços públicos de saúde ou delegação irrestrita das funções estatais, permanecendo a Administração Pública como responsável pela formulação da política pública, pelo financiamento, pela fiscalização e pela avaliação permanente dos resultados alcançados.

No âmbito do Município de Catanduva, a matéria encontra-se disciplinada pela Lei Municipal nº 5.835, de 13 de março de 2017, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 7.303, de 12 de janeiro de 2018, diplomas que estabelecem os requisitos para qualificação das Organizações Sociais, os critérios para celebração dos Contratos de Gestão e os mecanismos de acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não discipline especificamente os Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais, suas normas gerais podem ser utilizadas subsidiariamente, especialmente no que se refere aos princípios da administração pública, planejamento, motivação, transparência,

controle e governança, justificando-se a incidência do artigo 53 para fins de controle prévio de legalidade.

Sob essa perspectiva, a atuação jurídica deve buscar simultaneamente a observância da legalidade, da eficiência administrativa, da continuidade do serviço público e da segurança jurídica, valores que se mostram indissociáveis na implementação das políticas públicas de saúde.

Conforme se verifica dos autos, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou justificativa técnica para adoção do modelo de gestão mediante Organização Social, demonstrando a necessidade de manutenção e aperfeiçoamento dos serviços prestados nas Unidades Básicas de Saúde do Município.

A motivação administrativa apresentada constitui matéria afeta ao mérito administrativo e à gestão da política pública de saúde, não competindo a esta Procuradoria substituir-se aos órgãos técnicos responsáveis na avaliação da conveniência ou oportunidade da escolha administrativa, limitando-se a verificar sua conformidade jurídica.

No tocante ao planejamento da contratação, constata-se a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Plano Orçamentário de Custeio, critérios objetivos de julgamento técnico, metodologia de pontuação, indicadores de desempenho, metas quantitativas e qualitativas, plano de aplicação dos recursos, memória de cálculo e demais anexos indispensáveis ao procedimento.

Referidos documentos possuem natureza eminentemente técnica, razão pela qual sua elaboração, exatidão, suficiência e compatibilidade com a realidade assistencial inserem-se na esfera de atribuição exclusiva da Secretaria

Municipal de Saúde e dos demais órgãos técnicos competentes, não cabendo à análise jurídica substituir avaliações de natureza operacional ou assistencial.

Quanto ao instrumento convocatório, verifica-se que foram estabelecidos critérios objetivos para habilitação, apresentação das propostas técnicas e financeiras, julgamento pelo critério de técnica e preço, recursos administrativos, sanções, fiscalização, prestação de contas e demais condições de participação.

Constata-se, igualmente, que o edital exige a prévia qualificação da entidade como Organização Social da Saúde perante o Município de Catanduva, em conformidade com a legislação municipal de regência, exigência que guarda plena compatibilidade com o objeto pretendido.

Os anexos do edital contemplam, ainda, a minuta do Contrato de Gestão, Termo de Referência, Plano Orçamentário de Custeio, Plano de Aplicação, critérios de julgamento, metodologia de avaliação das propostas, memória de cálculo, plano de cargos, salários e benefícios, regras relativas à conta de provisionamento trabalhista e demais elementos necessários à adequada instrução do procedimento.

No que se refere à minuta do Contrato de Gestão, verifica-se a previsão das cláusulas essenciais relativas ao objeto, prazo de vigência, metas assistenciais, indicadores de desempenho, obrigações das partes, forma de repasse dos recursos públicos, mecanismos de fiscalização, prestação de contas, hipóteses de penalidades, rescisão contratual e demais disposições inerentes à execução do ajuste.

Merece especial atenção a disciplina relativa ao acompanhamento e à fiscalização da execução do futuro Contrato de Gestão, aspecto que constitui um dos pilares de legitimidade do modelo de gestão por Organização Social.

Consoante consignado na ADI nº 1.923, a celebração de Contrato de Gestão não implica transferência da titularidade do serviço público de saúde, permanecendo o Município responsável pela formulação da política pública, pelo financiamento das atividades, pela definição das metas assistenciais e, sobretudo, pela fiscalização permanente da execução contratual.

Com efeito, a autonomia administrativa conferida à Organização Social não possui caráter absoluto, encontrando limites na legislação de regência, nas cláusulas do Contrato de Gestão e no permanente dever de controle exercido pela Administração Pública.

Nesse contexto, a atuação da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão e dos fiscais designados assume papel fundamental para assegurar que a execução do ajuste permaneça aderente às finalidades que justificaram a celebração da parceria, competindo-lhes acompanhar, de forma contínua, o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas, a observância dos indicadores de desempenho, a correta aplicação dos recursos públicos, a regularidade da prestação de contas e o atendimento das obrigações assumidas pela entidade gestora.

A fiscalização administrativa, entretanto, não deve limitar-se à análise de resultados assistenciais ou da execução financeira do ajuste.

Incumbe igualmente ao Município verificar se a Organização Social permanece executando diretamente o objeto pactuado, mediante estrutura administrativa própria, quadro funcional compatível com as atividades desenvolvidas e efetiva capacidade operacional para gerenciamento da unidade de saúde.

Tal providência mostra-se especialmente relevante para impedir eventual desvirtuamento do modelo jurídico instituído pela Lei Federal nº 9.637/1998, evitando que a Organização Social atue exclusivamente como

intermediadora de mão de obra ou mera administradora de contratos celebrados com terceiros.

Embora a entidade possua autonomia para realizar contratações necessárias ao desenvolvimento de suas atividades, inclusive de fornecedores, prestadores de serviços especializados e empresas voltadas à execução de atividades acessórias ou instrumentais, tais contratações não podem importar na transferência integral da execução do objeto contratado nem descaracterizar a responsabilidade direta da Organização Social pela gestão da unidade pública de saúde.

Em outras palavras, a eventual contratação de terceiros deverá permanecer acessória e compatível com a boa execução do Contrato de Gestão, não sendo admissível que a entidade transfira a terceiros a gestão da unidade ou utilize estruturas negociais destinadas exclusivamente ao fornecimento de profissionais, hipótese que poderia descaracterizar o modelo jurídico adotado e comprometer a própria legitimidade da parceria.

Essa compreensão encontra respaldo, inclusive, no recente Acórdão nº 432/2026 da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, proferido no Processo TCE-PE nº 24101001-9, no qual aquela Corte de Contas reputou irregular contratação destinada à mera disponibilização de profissionais médicos, destacando a necessidade de demonstração da participação complementar da iniciativa privada, do fortalecimento dos mecanismos de fiscalização contratual e da prevenção de estruturas voltadas exclusivamente à intermediação de mão de obra.

Embora o precedente examine situação fática distinta da presente, suas premissas reforçam a necessidade de atuação diligente da Administração durante toda a execução contratual.

Nesse cenário, recomenda-se que a Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, os fiscais designados e a Secretaria Municipal de Saúde promovam acompanhamento sistemático da execução do ajuste, verificando não apenas o atingimento das metas assistenciais, mas também a manutenção da capacidade operacional da Organização Social, a regularidade das contratações eventualmente realizadas, a observância dos princípios da impessoalidade, moralidade, economicidade e transparência e a efetiva responsabilização da entidade pela gestão dos serviços públicos que lhe forem confiados.

Conclusão.

Diante do exposto, ressalvadas as atribuições dos órgãos técnicos competentes quanto aos aspectos assistenciais, operacionais, financeiros e de planejamento da contratação, conclui-se que o presente procedimento administrativo, destinado à seleção de Organização Social para celebração de Contrato de Gestão visando ao gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde das Unidades Básicas de Saúde do Município de Catanduva, encontra-se, sob o aspecto estritamente jurídico, em conformidade, em princípio, com a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.080/1990, a Lei Federal nº 9.637/1998, a Lei Municipal nº 5.835/2017 e o Decreto Municipal nº 7.303/2018.

Cumprir registrar que a presente manifestação limita-se ao controle prévio de legalidade, nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicada subsidiariamente ao caso, não abrangendo a análise da conveniência administrativa, da suficiência da motivação técnica ou dos demais aspectos de competência dos órgãos especializados.

Ressalta-se, por fim, que a legitimidade do modelo de gestão adotado pressupõe fiscalização permanente e efetiva pelo Município durante

toda a execução do Contrato de Gestão, incumbindo aos órgãos competentes acompanhar o cumprimento das metas pactuadas, a correta aplicação dos recursos públicos e a atuação direta da Organização Social na execução do objeto, de modo a impedir eventual desvirtuamento da parceria mediante mera intermediação de mão de obra ou transferência integral de suas responsabilidades a terceiros.

Assim, observadas as premissas e recomendações consignadas no presente parecer, especialmente quanto ao exercício permanente do poder-dever de fiscalização da execução contratual pelo Município, não se vislumbram óbices jurídicos ao prosseguimento do presente procedimento administrativo, permanecendo a conveniência e oportunidade da contratação submetidas ao juízo discricionário da Administração Pública.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Catanduva, 26 de junho de 2026.



Daniel Mouad
Procurador Jurídico
OAB/SP 274.022