

OBRIGATORIEDADE DE REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO E DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: RECONHECIMENTO DA LEI FEDERAL Nº 9.637/98 (MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS) COMO NORMA GERAL PELO STF

OBLIGATION OF REPRESENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND CIVIL ENTITIES IN THE ADMINISTRATIVE COUNCIL OF SOCIAL ORGANIZATIONS: RECOGNITION OF FEDERAL LAW NO. 9,637/98 (SOCIAL ORGANIZATION LAW) AS A GENERAL RULE BY THE SUPREME COURT



André Alexandre Neves da Silva ¹

RESUMO: O presente artigo visa a analisar as implicações decorrentes do reconhecimento da abrangência nacional da Lei Federal nº 9.637/98 (Marco Legal das Organizações Sociais) pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo no que tange à representatividade do Poder Público e de entidades da sociedade civil no conselho de administração da associação sem fins econômicos que deseja se qualificar como organização social. Primeiramente, discorrer-se-á sobre o contexto da reforma administrativa do estado em que foi aprovada a Lei Federal nº 9.637/98, juntamente com as justificativas para a sua promulgação e seus princípios estruturantes. Simultaneamente, serão traçados comentários sobre as principais características desse modelo de atuação estatal no que se refere à prestação de serviços públicos. Em um segundo momento, será destacada a relevância reservada pela legislação ao conselho administrativo das organizações sociais, dado que a ele foi atribuída a prerrogativa de supervisionar a execução das atividades da OS, devendo, para tanto, ser composto, majoritariamente, por membros do Poder Público e de entidades da sociedade civil. Em seguida, será apresentado que diversas leis municipais divergem da lei federal, permitindo a qualificação de organizações sociais cujos conselhos de administração não possuam a devida representatividade. Ao mesmo tempo, será demonstrado que, recentemente, o STF sedimentou entendimento de que é inconstitucional lei local contrária à lei federal no que tange aos requisitos mínimos para qualificação de OS. Posteriormente, serão abordados episódios envolvendo desvio de recursos públicos por meio de organizações sociais, argumentando-se que semelhantes irregularidades podem ser evitadas se observada a lei federal regente.

PALAVRAS-CHAVE: Organização Social. Qualificação. Conselho de Administração. Saúde pública. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: This article aims to study the implications provoked by the recognition of the Federal Law No. 9.637/1998 as a general rule, to be observed by states and municipalities, regarding the administrative council of the non-profit association willing to qualify as a social organization (SO). Firstly, will be discussed the context of the administrative reform of the state in which the Federal Law nº 9.637/98 was approved, with the presentation of its structuring

¹ Mestrando em Teoria do Estado e Direito Constitucional (PUC-Rio). Especialista em Direito Público (UCAM). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (UFRJ). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Advogado.

principles. Simultaneously, will be introduced the main characteristics of this model of provision of public services. In a second moment, will be highlighted the relevance reserved by the legislation to the administrative council of social organizations, for which was assigned the prerogative of supervising the execution of the activities of the SO, and for that, it must be composed, mostly, by members nominated by Public Administration and civil entities. Further, it will be shown that several municipal laws differ from the federal law, allowing the qualification of social organizations whose administrative council do not have the proper representation. At the same time, it will be shown that the Supreme Court has established the understanding those laws are unconstitutional. Subsequently, will be presented episodes involving the diversion of public resources through social organizations, arguing that such irregularities can be avoided if the federal law is observed.

KEYWORDS: Social organization. Qualification. Administrative Council. Public Health. Supreme Court.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Da representação do Poder Público e da sociedade civil no Conselho de Administração como condição para a qualificação de entidade do terceiro setor como Organização Social. 2. Lei Federal nº 9.637/1998 como Marco Legal da Organizações Sociais. Dever de observância por estados e municípios. 3. Fiscalização, corrupção e organizações sociais. 4. Considerações Finais. Referências.

SUMMARY: Introduction. Representation of Public Administration and civil entities in the administrative council as a requirement to be satisfied by non-governmental organizations willing to be qualified as social organization. 2. Federal Law No. 9.637/1998 as general rule, to be observed by states and municipalities. 3. Fiscalization, corruption and social organizations. 4. Final considerations. References.

Introdução

As organizações sociais foram criadas no contexto da reforma gerencial do Estado promovida na década de noventa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A direção do novo modelo gerencial, que visava à substituição do modelo dito burocrático, foi liderada pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) de 1995 a 1998 e Ministro da Ciência e Tecnologia em 1999.

As bases para a materialização dessa reforma foram apresentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Nele, faz-se a distinção entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, apregoando-se que, para estas, o Poder Público poderia firmar parcerias com organizações sociais para a prestação de serviços públicos de maneira mais eficiente.

A partir de uma lógica de controle de resultados, e não só de legalidade, visava-se incrementar o desempenho e a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, de

maneira a evitar que o excesso de regras procedimentais impedisse a adoção de práticas mais eficientes na execução das políticas públicas. Buscava-se, assim, proporcionar um regime jurídico mais flexível que aquele previsto na Constituição de 1988, o qual impunha aos órgãos públicos a exigência de realização de licitação para aquisição de insumos e serviços e, quanto ao regime de pessoal, concurso público e estabilidade dos servidores.²

O projeto se consolidou com a promulgação da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades privadas como organizações sociais. A fim de promover maior maleabilidade na prestação dos serviços públicos, o regime jurídico aplicável a tais organizações difere daquele aplicável sobre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de modo que as contratações de fornecedores e de pessoal das organizações sociais não precisam ser precedidas, respectivamente, de licitação ou concurso público.

O modelo foi prontamente adotado por entes subnacionais, a exemplo do estado de São Paulo, que aprovou lei sobre o mesmo tema em junho do mesmo ano (Lei Complementar nº 846/1998).³

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1.923, reconhecendo a natureza pública dos recursos geridos pelas organizações sociais, entendeu que, conquanto seja desnecessária a realização de concurso público para a contratação de pessoal, ou de licitação para a compra de insumos pelas organizações sociais, todas as suas práticas devem ser informadas por um núcleo mínimo de princípios administrativos, tal como previsto no art. 37 da Constituição. Dessa forma, ainda que não tenha que observar a mesma rigidez formal característica das contratações públicas, a organização social deve adotar práticas harmoniosas com os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Tanto é assim, que cada organização social deverá possuir regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, assim como plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade, a ser devidamente aprovado por seu conselho de administração (art. 3º, VIII, da Lei nº 9.637/1998).

² ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. Introduzindo o tema da corrupção nas análises sobre mudanças dos modelos de gestão da saúde. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 21, n. 1, p. 2.

³ PILOTTO, Bernardo Seixas; JUNQUEIRA, Virginia. Organizações Sociais do setor de saúde no estado de São Paulo: avanços e limites do controle externo. *Serviço Social & Sociedade* [online]. 2017, n. 130 [Acessado 28 Setembro 2022], p. 548. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.123>>. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.123>.

Além da eficiência, outro eixo norteador da criação das organizações sociais foi a inclusão da sociedade como controladora e participante na formulação e na execução dos serviços descentralizados. Para tanto, com o propósito de evitar o fenômeno da “feudalização” das organizações sociais, isto é, a “captura” da entidade por um indivíduo ou um grupo ou, então, a ausência de controle social sobre os serviços públicos subsidiados pelo erário, é exigido que a entidade que deseja se qualificar possua conselho de administração composto por membros externos aos seus associados. Referido conselho é o órgão deliberativo superior das organizações sociais, e é mencionado em diferentes trechos do PDRAE como um mecanismo de promoção da participação e controle social sobre as associações qualificadas como organizações sociais:

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. **A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos**, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado.

[...]

Lograr adicionalmente um **controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração**. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

[...]

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, **a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades**. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.⁴ – grifos nossos

Como corolário dessa preocupação, a Lei Federal nº 9.637/1998 (Marco Legal das OS), já em seus artigos inaugurais, prevê minuciosamente as regras de composição e atribuições de tal conselho, inclusive com previsão no sentido de que a maioria dos membros do órgão deliberativo deverão ser externos à associação, a fim de que seja majoritariamente integrado por representantes do Poder Público e da comunidade afetada pelos serviços públicos oferecidos pela organização social.

⁴ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, MARE, p. 43, 47. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 29 ago. 22.

1. Da representação do Poder Público e da sociedade civil no Conselho de Administração como condição para a qualificação de entidade do terceiro setor como Organização Social

A qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como organizações sociais (OS) partiu do interesse de descentralizar a gestão de serviços públicos nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (art. 1º da Lei nº 9.637/1998). Justificava-se que a gestão do patrimônio público e a execução de certos serviços de interesse da sociedade seriam mais eficientes se prestados por entidades privadas. Foi com essa compreensão que foi publicada a Lei Federal nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

A mencionada lei autoriza que a entidade qualificada como organização social celebre contrato de gestão com o Poder Público (art. 5º), por meio do qual se viabiliza a transferência de recursos financeiros, bens e pessoal do quadro de servidores à OS para a execução de serviços públicos (art. 12). Além disso, a Lei Federal nº 9.648/1998 acrescentou, na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, que a contratação de prestação de serviços com organização social será feita mediante dispensa de licitação (art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/1993).

Como medida de supervisão à série de benefícios públicos concedidos às organizações sociais, a lei prescreve que a instância de maior poder deliberativo da entidade deve ser composta por representantes do poder público e de entidades da sociedade civil. O art. 3º, I, “a”, prevê que entre 20% e 40% dos membros do Conselho de Administração da entidade que deseja se qualificar como OS devem ser ocupados por membros representantes do Poder Público, e a alínea “b” do mesmo inciso prevê que entre 20% e 30% devem ser representantes de entidades da sociedade civil. Em sequência, o inciso III do mesmo artigo prevê que “os representantes de entidades previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho”, do que se infere que os conselhos de administração devem ter composição majoritária de membros externos à associação.

Como a associação civil qualificada como OS será responsável por gerenciar patrimônio e pessoal do Poder Público, previu-se que representantes deste e da sociedade deveriam atuar em seu conselho administrativo, a fim de supervisionar suas atividades. No aludido Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado consta que o conselho de administração da OS deveria possuir representantes integrantes da comunidade à qual a organização serve, a fim de promover maior controle e participação social:

Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve.⁵ – grifos nossos.

O Conselho de Administração das organizações sociais é a instância de maior poder dentro de sua estrutura, sendo responsável, dentre outras funções, por nomear, destituir e fixar a remuneração dos membros da diretoria, aprovar os contratos de gestão da entidade, aprovar alterações no estatuto e aprovar o regulamento próprio de compras de produtos e contratação de pessoal. É em razão da relevância do mencionado conselho que a legislação federal reserva dispositivos detalhando como deve ser a representatividade de sua composição.

Nesse ponto, é importante se ressaltar que o STF, no julgamento da ADI nº 1.923, na qual se discutia a constitucionalidade da Lei Federal n.º 9.637/1998, já teve a oportunidade de atestar a constitucionalidade da exigência de o conselho de administração da OS possuir composição majoritária de membros representantes do poder público e da sociedade civil. A Corte entendeu que a exigência legal quanto à composição do conselho de administração é aplicável tão somente à entidade privada que voluntariamente expresse o desejo de se qualificar como organização social. Caso a associação não queira se qualificar como OS, ela terá completa autonomia quanto à composição de sua estrutura interna, de sorte que inexistiria violação à liberdade de associação prevista na Constituição Federal.⁶

Disso se conclui que existe a possibilidade de descentralização da execução dos serviços públicos por meio do financiamento de organizações sociais, mas para isso é necessário que parcela significativa do conselho de administração responsável por monitorar a atuação da entidade seja composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil.

2. Lei Federal n.º 9.637/1998 como Marco Legal da Organizações Sociais. Dever de observância por estados e municípios

⁵ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, MARE, p. 60. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 18 ago. 22.

⁶ “19. A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF, Relator originário Ministro Ayres Britto, red. p/ o acórdão Ministro Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>. Acesso em: 28 set. 2022).

Em que pese a importância dada pela norma federal quanto à necessidade de participação majoritária do poder público e da sociedade civil no conselho administrativo da entidade, diversos municípios do estado do Rio de Janeiro possuem legislação local em sentido diverso, excluindo totalmente a participação do poder público e da sociedade civil como condição para a qualificação de entidades privadas como organização social, reservando a composição do conselho para membros da própria associação.

A fim de verificar se há observância, pelos municípios fluminenses, dos critérios estabelecidos na legislação federal na composição do conselho de administração, procedeu-se à pesquisa das leis municipais sobre o tema dos vinte municípios de maior população do estado do Rio de Janeiro. Entretanto, dos vinte municípios analisados, pôde-se atestar conformidade apenas das normas de Nova Friburgo (Lei Municipal nº 4.669/2019), a qual foi precedida de Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Federal e com o Ministério Público do Trabalho (TAC nº 016/2018), e de Angra dos Reis (Lei Municipal nº 4.125/2022), em razão de a lei municipal anterior ter sido declarada inconstitucional pelo STF.

A maioria das leis dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro que versam sobre o tema prevê que o conselho de administração deverá ser composto, em sua maioria, por membros da própria entidade privada, sem qualquer participação do poder público ou da sociedade civil, contrariando, portanto, a legislação federal regente.

A representatividade do Poder Público e da comunidade afetada pelos serviços executados pela organização social e subsidiados com recursos públicos constitui elemento iterado no PDRAE, que antecedeu a elaboração da Lei Federal nº 9.637/1998. Sendo assim, tal modelo de qualificação seguido por diversas leis locais sugere a desnaturação da lógica por trás da descentralização do gerenciamento e execução de serviços públicos por meio de associações sem fins lucrativos, na medida em que, nesse cenário, o ente público é responsável por ceder patrimônio, pessoal e recursos financeiros à OS, não efetuando, por outro lado, a devida supervisão do funcionamento da entidade privada em sua estrutura interna.

É nesse contexto que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ) ajuizou a Representação de Inconstitucionalidade n.º 0027534-55.2016.8.19.0000 contra a Lei Municipal n.º 2.792/2011, do município de Angra dos Reis, alegando que houve usurpação de competência legislativa da União, assim como não observância ao princípio de participação popular na elaboração de políticas públicas.

Ao contrário do que prevê a lei federal, a lei municipal estipulava que até 55% dos integrantes do Conselho de Administração da entidade que desejasse se qualificar como OS

poderia ser composto por indivíduos eleitos dentre os próprios membros ou associados, e que esses primeiros indicados seriam responsáveis por nomear 35% de demais integrantes do órgão deliberativo. Ou seja, a lei municipal autorizava que os membros do conselho fossem todos oriundos da própria associação, de modo que não foi estipulada qualquer condição no sentido de que deveria haver representantes do Poder Público e da sociedade civil em seu conselho administrativo para que a entidade privada fosse qualificada como Organização Social.

Inicialmente, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) decidiu ser constitucional a lei municipal, sobre o fundamento de que a edilidade teria competência legislativa para adotar os próprios requisitos para qualificar uma associação como organização social. O mesmo entendimento é compartilhado por Di Pietro, para quem estados e municípios “dispõem de competência própria para legislar a respeito das organizações sociais, não sendo obrigados a adotar o modelo federal”.⁷

Todavia, contra esse posicionamento, o MP-RJ interpôs Recurso Extraordinário ao Supremo Tribunal Federal. Ao ser levada ao STF, a Representação de Inconstitucionalidade foi convertida no Recurso Extraordinário nº 1.318.552, e, em 31/05/2021, em decisão monocrática, o Min. Edson Fachin reconheceu a inconstitucionalidade da lei:

A norma ora questionada, ao regulamentar as atividades locais do chamado “terceiro setor” em desacordo com a norma federal, invadiu a competência legislativa da União para editar normas gerais de contratação, educação, ciência, tecnologia, pesquisa, meio ambiente, cultura, saúde e esporte, à luz dos arts. 22, XXVII e 24, VI, IX, XII, todos da Constituição Federal.

(...)

Assim, não há espaço para que o legislador municipal, no exercício de sua competência concorrente complementar, dispense requisitos tido como essenciais para a organização e habilitação de entidades privadas como organizações sociais, como o fez a lei de Angra dos Reis.⁸ – grifos nossos

Em sequência, em 15 de setembro de 2021, o STF confirmou a decisão monocrática do Ministro Edson Fachin, e, em caráter definitivo, declarou inconstitucional a lei de Angra dos Reis, sedimentando o entendimento de que a Lei Federal nº 9.637/1998 é o marco legal das organizações sociais, responsável por estabelecer as normas gerais para que uma organização social seja reconhecida como tal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. TERCEIRO SETOR. LEI FEDERAL 9.637/98.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1157.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.318.552, Relator Ministro Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 01 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6139971>. Acesso em: 28 set. 2022.

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. DESACORDO COM A NORMA FEDERAL. **USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO**. ART. 22, XXVII, CRFB. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. A Lei federal nº 9.637/1998 é o marco legal das organizações sociais, responsável por estabelecer as normas gerais para que uma organização social seja reconhecida como tal, tendo tratado, inclusive, das regras para estruturação de seu Conselho de Administração.

2. Conforme a repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse, local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.⁹ – grifos nossos

A Corte compreendeu se tratar de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de contratações públicas, assim como sobre matérias afeitas a educação, ciência, tecnologia, pesquisa, meio ambiente, cultura, saúde e desporto, à luz dos arts. 22, XXVII e 24, VI, IX, XII da Constituição Federal e que, portanto, eventual legislação municipal contrária à lei federal estaria eivada pelo vício da inconstitucionalidade.

Importa destacar que, anos antes, o mesmo entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal já havia sido manifestado pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO DE ATIVIDADES E SERVIÇOS DE SAÚDE CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE TOCANTINS E A PRÓ-SAÚDE ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS PELO ACÓRDÃO 2.414/2012 - PLENÁRIO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. PRELIMINAR DE INAPLICABILIDADE DA LEI FEDERAL 9.637/1998. REJEIÇÃO. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. NÃO ACOLHIMENTO. MULTA.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal fixa a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

2. O caráter instrumental eleito pela Lei Federal 9.637/1998 para a descentralização das atividades elencadas no art. 1º atrai a competência legislativa da União inscrita no art. 22, inciso XXVII, da Constituição, não havendo que se falar em interferência na autonomia dos demais entes federados.

3. Os requisitos fixados pela Lei Federal 9.637/1998 para fins de qualificação das organizações sociais e celebração, execução e fiscalização do contrato de gestão constituem um padrão mínimo de proteção do interesse público que deve estar assegurado em todo o território nacional na execução dos serviços transferidos a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituindo, portanto, normas gerais a serem observadas pelo legislador no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4. O art. 15 da Lei Federal 9.637/1998 exige expressamente a compatibilidade da legislação local com os seus preceitos e com a legislação federal específica para efeito de cumprimento, com recursos orçamentários e/ou bens públicos federais, de contrato de gestão firmado por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.318.552, Relator Ministro Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6139971>. Acesso em: 28 set. 2022.

5. A destinação de recursos provenientes de fontes federais, para o custeio de contratos de gestão que tenham sido celebrados com fundamento em legislação local incompatível com os ditames da Lei Federal 9.637/1998 contraria diretamente o disposto no art. 15 do referido diploma, sujeitando os Responsáveis à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.¹⁰ – grifos nossos

Semelhantemente, e pelos mesmos fundamentos, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas em face de normas dos municípios de Guaratinguetá e Sorocaba, também concluiu pela inviabilidade de lei local contrariar lei federal no tocante aos requisitos de qualificação de entidade como organização social:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Município de Guaratinguetá. Lei Municipal nº 4.843, de 24 de maio de 2018 alterando a redação do inciso I, do § 3º, do art. 1º da Lei Municipal nº 3.800, de 20.07.05, inserido pela Lei nº 4.835, de 20.04.18, autorizando o Poder Executivo a celebrar contratos de gestão com Organizações Sociais habilitadas em saúde, sem a observância do disposto na Lei Federal nº 9.637, de 15.05.98. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local afastar a necessidade de observância de legislação federal sobre contratação. Competência da União para legislar sobre 'contratação, em todas as modalidades' (art. 22, inciso XXVII, da CF).

Ofensa ao princípio da reserva legal. Concretização da norma implicaria no estabelecimento de critério para qualificação e desqualificação de entidades como Organizações Sociais e criaria direitos e deveres a serem previstos no contrato de gestão por meio de decreto, o que é vedado pelo ordenamento. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 22, inciso XXVII e 84, inciso IV da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual)

Inconstitucionalidade por arrastamento. Expressão “observada a regulamentação da matéria por meio de Decreto Municipal” constante do inciso I, do § 3º, do art. 1º da Lei nº 3.800/05 incluído pela Lei nº 4.835/18. Efeito repristinatório da regra anterior enseja o reconhecimento de inconstitucionalidade da expressão.

Procedente a ação.¹¹ – grifos no original

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Sorocaba. LM nº 12.018/19, que dá nova redação ao inciso I do art. 3º da LM nº 9.807/11, a qual dispõe sobre a qualificação das entidades como organizações sociais no município, e dá outras providências. Alteração dos critérios para composição do Conselho de Administração da entidade, para fins de qualificação como organização social. Afronta aos requisitos previstos na LF nº 9.637/98, **norma geral editada pela União**, no exercício de competência privativa para legislar sobre normas gerais de contratação pela Administração Pública, nos termos do art. 22, XXVII da CF. Inconstitucionalidade formal. Violação aos art. 1º e 18 da Constituição Federal, de observância obrigatória pelo Estado e município, nos termos dos art. 1º e 144 da Constituição Estadual.

1. LF nº 9.637/98. Organizações sociais. A EC nº 19/98, dentre outros, trouxe a reforma administrativa, a descentralização e permitiu que a administração firmasse contrato de gestão com as organizações sociais, dispensada a licitação. O objeto dos contratos de gestão, seus limites, requisitos e a qualificação das organizações sociais são previstos na LF nº 9.637/98 de 15-5-1998, conhecida como Marco Legal das Organizações Sociais.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 313/2015, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mar. 2015. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/atas/2015/PLENARIO/TCU_ATA_0_N_2015_06.PDF. Acesso em 28 set. 2022.

¹¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143356-92.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos. Diário da Justiça Eletrônico, São Paulo, SP, 21 fev. 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=12217566&cdForo=0>. Acesso em 28 set. 2022.

2. LF nº 9.637/98. ADI nº 1923-DF. A LF nº 9.637/98 foi analisada na ADI nº 1923-DF, STF, 16-4-2015. Embora a ação tenha focado aspectos diversos da norma, constou do acórdão de relatoria do ministro Luiz Fux que "(...) A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor (...).

3. Organizações sociais. Contratos de gestão. A qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais as autoriza a celebrar contratos de gestão com o Poder Público, nos termos dos art. 1º e 5º da LF nº 9.637/98. A LF nº 9.637/98 prevê os requisitos mínimos a serem atendidos para a habilitação à qualificação de entidades do terceiro setor como organização social, dentre eles a previsão expressa de um Conselho de Administração, cuja composição deverá observar os percentuais previstos no art. 3º, I da norma. **A composição do Conselho de Administração é requisito da qualificação das organizações sociais, de modo que os percentuais previstos na lei federal foram aprovados no exercício da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de contratação pública (art. 22, XXVII, CF).**

4. Norma geral de contratação. Competência legislativa. Nos termos do art. 22, XXVII da CF, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI. O art. 30 da CF, por sua vez, atribui aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para complementar a legislação federal e estadual no que couber (incisos I e II). Em sendo a composição do Conselho de Administração requisito indispensável à qualificação da entidade como organização social, conforme se depreende o 'caput' do art. 3º da LF nº 9.637/98, conclui-se que **os percentuais mínimos e máximos previstos na norma estão inseridos no núcleo da norma geral a ser observada pelos Estados, municípios e Distrito Federal; disso decorre a inconstitucionalidade da norma que extirpa a participação do Poder Público no Conselho de Administração das organizações sociais, não observando os percentuais mínimos e máximos constantes da lei federal, por vício de competência, em afronta ao art. 22, XXVII da CF e aos art. 1º e 144 da CE.** Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 12.018 de 7 de junho de 2019 do Município de Sorocaba, observado o efeito repristinatório da regra anterior.¹² – grifos nossos

A decisão do Supremo foi tomada em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. A ação originariamente julgada pelo TJ-RJ foi levada ao STF em razão do manejo de recurso extraordinário, o qual pressupõe o reconhecimento de repercussão geral sobre a matéria alvo de discussão.¹³ Desse modo, a decisão mencionada tem o condão de produzir efeitos vinculantes e *erga omnes*.

Considerando que a Suprema Corte, perfilhando de entendimento anteriormente adotado pelo TCU e pelo TJ-SP, reconheceu a necessidade de os demais entes federados observarem os parâmetros gerais definidos na Lei Federal nº 9.637/1998 a respeito da

¹² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103563-78.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Torres de Carvalho. Diário da Justiça Eletrônico, São Paulo, SP, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14919171&cdForo=0>. Acesso em: 28 set. 2022.

¹³ **Art. 102, § 3º, CF/88.** No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

composição dos conselhos administrativos das organizações sociais, tem-se que são inconstitucionais normas de estados e municípios que possuam legislação local contrária à norma federal.

3. Fiscalização, corrupção e organizações sociais

De acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei Federal nº 9.637/1998 (Marco Legal das Organizações Sociais), “os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação”.

Apesar da previsão legal, episódios envolvendo desvio de recursos públicos mediante o uso indevido de organizações sociais são relativamente comuns, especialmente no que tange àquelas atuantes na área da saúde. Tanto é assim, que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), em 2018, instituiu Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a finalidade de “apurar denúncias de irregularidades nos contratos celebrados com Organizações Sociais da Saúde – OS's, pelas Prefeituras e pelo Governo do Estado de São Paulo”¹⁴.

No Rio de Janeiro, irregularidades identificadas na execução de contratos de gestão celebrados entre o Estado e o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS) resultaram na prisão do Secretário Estadual de Saúde, o que convolou no processo de impeachment do governador em setembro de 2020¹⁵.

Na denúncia criminal oferecida pelo MP-RJ em face dos dirigentes do IABAS¹⁶, informou-se que, nos últimos anos, apenas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, ao menos oito organizações sociais atuantes na área da saúde foram afastadas por irregularidades, sendo certo, ainda, que nenhum desses afastamentos foi iniciado por ato do Poder Executivo:

A ASSOCIAÇÃO MARCA PARA PROMOÇÃO DE SERVIÇOS foi desqualificada a partir da deliberação COQUALI nº 79, de dezembro de 2012, após Operação

¹⁴ O Relatório que resultou da CPI da ALESP está disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idComissao=1000000225>. Acesso em 29 ago. 22.

¹⁵ ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. Introduzindo o tema da corrupção nas análises sobre mudanças dos modelos de gestão da saúde. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 21, n. 1, p. 13.

¹⁶ Disponível em:

http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/denuncia_iabas_x_mun__vf_assinado_sem_testemunhas.pdf. Acesso em 29 ago. 22.

Assepsia. Por sua vez, a organização social INSTITUTO SAS teve o processo de desqualificação iniciado após o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO deflagrar a Operação Atenas. A desqualificação da CIAP veio por intervenção do MPF do PARANÁ, batizada de Operação Parceria. A BIOTECH ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE foi desmantelada após deflagração da Operação Ilha Fiscal. Também foram denunciados criminalmente os gestores das organizações sociais PRÓ-SAÚDE (Operação S.O.S, da Força-Tarefa da Lava-Jato/RJ), CRUZ VERMELHA BRASILEIRA – Filial do Estado do Rio Grande do Sul (Operação Calvário, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Paraíba), INSTITUTO DATA RIO (Operação Favorito, da Força-Tarefa da Lava Jato/RJ e do GAEC/MPRJ) e INSTITUTO UNIR SAÚDE (também na Operação Favorito). Em virtualmente todos os casos, a tomada de providências do Poder Executivo foi extemporânea e a reboque da atuação do sistema de Justiça.

No interior de São Paulo, foi deflagrada a Operação Raio-X, pela qual se investigou “integrantes de organização criminosa que usava **organizações sociais** para desviar dinheiro público da saúde em diversos municípios paulistas. Segundo o apurado, o esquema se concretizava por meio de superfaturamentos e serviços não executados”¹⁷ – grifos nossos. Em primeira instância, o suspeito de ser o principal operador foi condenado a mais de cem anos de prisão¹⁸.

A abundância de casos motivou a publicação de livros e artigos a respeito das irregularidades comumente identificadas no curso da seleção de organizações sociais e na execução de contratos de gestão por elas executados. A título exemplificativo, o Conselho Nacional do Ministério Público organizou o livro “A Atuação do Ministério Público em Face das Organizações Sociais de Saúde”¹⁹, no qual se aborda diferentes aspectos relacionados às atividades de OSs que demandam a atuação do Ministério Público, como a fixação de metas dos contratos de gestão, a contabilização das despesas com pessoal da OS custeadas com recursos públicos no limite de que trata o art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰ e medidas de combate à corrupção.

Sobre este último tema, importa destacar que as atribuições privativas do Conselho de Administração previstas no art. 4º da Lei Federal n.º 9.637/1998, se devidamente praticadas, são entraves para o direcionamento da associação para fins dissociados do interesse público,

¹⁷ Mais detalhes em: <https://www.mpsp.mp.br/w/gaeco-obt%C3%A9m-condena%C3%A7%C3%A3o-de-mais-10-r%C3%A9us-investigados-na-opera%C3%A7%C3%A3o-raio-x#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Raio%20X%20investigou,mediante%20emiss%C3%A3o%20de%20notas%20frias>. Acesso em 29 ago. 22.

¹⁸ Mais detalhes em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-de-sao-paulo-condena-medico-a-104-anos-de-prisao-por-desvios-de-rs-500-milhoes-da-saude/>. Acesso em 29 ago. 22.

¹⁹ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12849-atuacao-do-ministerio-publico-em-face-das-organizacoes-sociais-de-saude>. Acesso em 29 ago. 22.

²⁰ Art. 18, § 1º, Lei Complementar 101/2000 - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

mormente se o conselho efetivamente for constituído por representantes do poder público e da comunidade onde a OS presta serviços. Por isso, a composição da instância de maior poder deliberativo e supervisora da OS por membros externos à associação é apta a evitar que a entidade prestadora de serviços públicos seja controlada por particulares que visam a satisfazer tão somente interesses próprios.

Com efeito, como ensina Eduardo Santos de Carvalho, dadas as prerrogativas fundamentais do conselho de administração, para que um particular desvirtue o propósito das organizações sociais é imprescindível que o órgão deliberativo não supervisione devidamente as atividades da entidade privada:

O poder de fato exercido pelo empresário-controlador – que usualmente passa ao largo das normas estatutárias – costuma ser assegurado pela nomeação de interpostas pessoas que lhe estejam subordinadas (que podem ser parentes, funcionários de confiança ou “laranjas”) para a presidência, os cargos de direção e o Conselho de Administração da organização social. Normalmente o empresário-controlador não ocupa ostensivamente a presidência ou direção da organização social, embora em alguns casos possa figurar como integrante de um órgão colegiado da entidade, como o seu Conselho de Administração.²¹

Por isso, usualmente organizações sociais envolvidas em desvios de recursos públicos possuem conselhos administrativos sem qualquer representatividade do Poder Público ou da sociedade civil, não sendo incomum, ainda, que sejam compostos por membros de uma mesma família.

4. Considerações Finais

O instituto das organizações sociais gestado no seio da Reforma do Estado promovida durante a metade final da década de 1990 nasceu, alegadamente, com o propósito de conferir mais flexibilidade e eficiência no desempenho de atividades sociais, além de maior participação social na execução de políticas públicas, por meio da previsão legal no sentido de que o conselho de administração da OS deve ser composto, majoritariamente, por representantes do Poder Público e da sociedade civil diretamente afetada.

Apesar disso, diversas leis locais contrariam a lei federal, autorizando que no referido conselho, órgão de deliberação superior da entidade privada, inexistam qualquer membro indicado pelo ente público contratante ou integrante da comunidade onde os serviços são

²¹ CARVALHO, Eduardo Santos de. *Corrupção e Fiscalização das Organizações Sociais de Saúde*. In: *A Atuação do Ministério Público em Face das Organizações Sociais de Saúde*. Brasília: CNMP, 2019, pp. 62-68.

prestados. A discrepância entre a legislação de entes subnacionais com a lei federal que versa sobre a matéria foi reputada inconstitucional pelo STF, em virtude de ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais de contratação, conforme previsto no art. 22, XXVII, da Constituição.

Isso posto, e considerando a profusão de casos envolvendo desvio de recursos públicos intermediados por organizações sociais, sobretudo na área da saúde, a regular composição dos conselhos de administração possui o condão de evitar a “feudalização” de entidades subsidiadas com recursos públicos, promover maior controle social e, assim, dificultar a utilização de organizações sociais para objetivos pessoais.

A atenção aos critérios de qualificação de organizações sociais alcança contornos ainda mais relevantes na medida em que, segundo jurisprudência do TCU, aos ajustes cujo objeto envolva parceria com o terceiro setor para a gestão de unidades públicas de saúde, vinculadas ao SUS, a norma de regência é a Lei Federal nº 9.637/1998, sendo inaplicável, portanto, para esse objeto, a parceria com organizações da sociedade civil (OSC) de que trata a Lei Federal nº 13.019/2014²², ou com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) de que trata a Lei Federal nº 9.790/1999²³.

Em que pese o Poder Executivo ser o órgão concedente na celebração do contrato de gestão com organização social, a identificação de irregularidades e de afastamentos são mais comumente levadas a efeito por órgãos de controle externo, como o Ministério Público e os tribunais de contas²⁴. Tais órgãos, porém, são incapazes de agir sobre todos os contratos de gestão, dado o grande volume dessas contratações e sua atuação *a posteriori*. Por isso, é salutar a devida fiscalização das atividades realizadas por organizações sociais pelo órgão contratante.

Para concluir, retese-se que, para além da comissão de fiscalização de que trata o art.

²² Acórdão nº 1786/2022 – TCU – Plenário: “Nada obstante, deve-se dar, de imediato, ciência ao município de Paracambi/RJ de que a Lei 13.019/2014 não pode ser aplicada aos ajustes cujo objeto envolva parceria e fomento à atuação do setor privado sem fins lucrativos para a prestação de serviços de caráter complementar no SUS, cuja norma de regência é a Lei 9.637/1998, sendo o contrato de gestão a única forma de se firmar a parceria entre organizações sociais e o setor público.”

²³ Acórdão nº 2433/2017 – Plenário: “[...] não se está questionando a terceirização dos serviços de saúde em si, a qual pode ocorrer, por exemplo, mediante a celebração de contratos administrativos, após o regular procedimento licitatório, ou mediante a celebração de Contratos de Gestão com Organizações Sociais (OS). O que não se admite é que a terceirização ocorra mediante a celebração de Termos de Parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) [...] Há uma nítida distinção entre a natureza das Organizações Sociais, cuja qualificação foi prevista na Lei 9.637/1998, e das Oscip. As primeiras seriam contratadas para assumir serviços já prestados pelo Estado, enquanto as últimas prestariam determinados serviços de interesse coletivo, que viessem a ser apoiados pelo poder público. Assim, a Oscip deveria desenvolver **projetos próprios** de interesse social, bem como atividades de interesse coletivo por seus próprios meios, recebendo o auxílio financeiro do poder público por meio da celebração de um termo de parceria.”

²⁴ TOURINHO, Rita. Organizações Sociais no ordenamento jurídico brasileiro: ultrapassando os limites da omissão legislativa. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 77, p. 264, jul./set. 2020.

8º da Lei 9.637/1998, dentre os órgãos do Poder Executivo aptos a aprimorar as diligências fiscalizatórias sobre as organizações sociais se insere a advocacia pública. Por força dos art. 38, VI, da Lei Federal nº 8.666/1993, ao processo administrativo de contratação pública, seja ela por meio de licitação ou contratação direta, deverão ser juntados os pareceres jurídicos pertinentes. Além disso, conforme o parágrafo único do mesmo artigo, “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

A mais recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) é ainda mais enfática no que concerne às atribuições da advocacia pública, dispondo, expressamente, no art. 53, § 4º, que a ela cabe realizar “controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos”.

Sendo assim, o órgão de assessoramento jurídico vinculado ao ente que pretende celebrar contrato de gestão com organização social possui o papel de orientar o gestor público a respeito da jurisprudência da Suprema Corte esposada nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.318.552, para que vele pela devida representatividade do Poder Público e da sociedade civil no conselho de administração da entidade que deseja se qualificar como OS, promovendo, assim, maior transparência, controle e participação social na execução das políticas públicas.

Referências

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. *Introduzindo o tema da corrupção nas análises sobre mudanças dos modelos de gestão da saúde*. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 21, n. 1, 02 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, MARE, p. 43, 47. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 29 ago. 22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF, Relator originário Ministro Ayres Britto, red. p/ o acórdão Ministro Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.318.552, Relator Ministro Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6139971>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 1786/2022, Relator Ministro Weder de Oliveira. *Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU)*, Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores nº 150, Brasília, DF, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/71668322>. Acesso em 28 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 2433/2017, Relator Ministro Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 2017. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/atas/2017/PLENARIO/TCU_ATA_0_N_2017_44.PDF. Acesso em 28 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 313/2015, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mar. 2015. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/atas/2015/PLENARIO/TCU_ATA_0_N_2015_06.PDF. Acesso em 28 set. 2022.

CARVALHO, Eduardo Santos de. *Corrupção e Fiscalização das Organizações Sociais de Saúde*. In: *A Atuação do Ministério Público em Face das Organizações Sociais de Saúde*. Brasília: CNMP, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1157.

PILOTTO, Bernardo Seixas; JUNQUEIRA, Virginia. *Organizações Sociais do setor de saúde no estado de São Paulo: avanços e limites do controle externo*. *Serviço Social & Sociedade* [online]. 2017, n. 130, pp. 547-563. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.123>>. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.123>.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143356-92.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, SP, 21 fev. 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12217566&cdForo=0>. Acesso em 28 set. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103563-78.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Torres de Carvalho. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, SP, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14919171&cdForo=0>. Acesso em: 28 set. 2022.

TOURINHO, Rita. *Organizações Sociais no ordenamento jurídico brasileiro: ultrapassando os limites da omissão legislativa*. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 77, p. 237-269, jul./set. 2020.

Recebido em: 31/08/2022
1º Parecer em: 21/09/2022
2º Parecer em: 23/09/2022