



**Processo SEI nº:** 1480.01.0000675/2019-90

**Procedência:** Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE

**Interessado:** SERVAS

**Nota Jurídica AGE/NAJ:** 1833

**Data:** 8 de março de 2019

**Classificação temática:** Convênios Administrativos – Parcerias com o terceiro setor.

**Precedentes:** Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.649, Notas Jurídicas AGE/CJ nº 4.915 e 5.152, Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.662 e Nota Jurídica SESP/AJU nº 146/2017.

**Ementa:**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS E PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR. INSTRUMENTO A SER CELEBRADO COM SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO E DE “CONTRATO DE GESTÃO COM SSA” COM O SSA-SERVAS. SUGESTÃO DE TEXTO PARA ALTERAÇÃO NA LEI Nº 23.081, DE 2018.**

1. Mesmo com a entrada em vigor da Lei federal nº 13.019, de 2014, continuou sendo juridicamente possível a celebração de convênio, com fundamento no art. 116 da Lei federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993, entre o Estado de Minas Gerais e o SSA-Servas, uma vez que está configurada a hipótese permitida pelo art. 84-A c/c o art. 84, parágrafo único, inc. I, daquele diploma legal. Isso porque o SSA-Servas se enquadra no conceito de pessoa jurídica vinculada ao Estado de Minas Gerais.

2. Por servirem a propósitos diversos e em situações específicas, inclusive com formas de execução diferentes, o convênio e o contrato de gestão entre a Administração Pública estadual e o SSA-Servas não



se excluem, devendo ser verificado, no caso concreto, qual o instrumento que melhor atenderá ao interesse público e que é, portanto, o mais adequado.

3. Proposta de alteração da Lei nº 23.081, de 2018, que prevê o “contrato de gestão com SSA”. Sugestão de redação que possibilite expressamente a coexistência desse instrumento com o convênio.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada *in abstracto* pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE e encaminhada ao Núcleo de Assessoramento Jurídico da AGE pela Assessoria Jurídica da referida pasta, por meio do **Ofício SEDESE/ASJUR nº. 154/2019** (3463235), sobre “*qual o instrumento jurídico a ser utilizado na relação entre Estado de Minas Gerais e o SERVAS, que possibilite dentro dos parâmetros legais a execução de projetos e os repasse de valores*”, “*diante da falta de regulamentação própria sobre o ‘contrato de gestão com a SSA’*”.

2. Paralelamente, a Consultoria Jurídica da AGE, por meio do **Memorando.AGE/CJ.nº 4/2019** (3622046), redirecionou a este Núcleo o processo SEI nº 1080.01.0012331/2019-04, contendo solicitação de manifestação para subsidiar substitutivo do projeto de reforma administrativa a ser encaminhado à ALMG, especificamente sobre as seguintes alterações a serem implementadas na Lei nº 23.081, de 10 de agosto de 2018:

EMENDA Nº AO PROJETO DE LEI Nº 367, DE 2019

Acrescentem-se onde convier os seguintes artigos:

‘Art. – O inciso VII do art. 2º da Lei nº 23.081, de 10 de agosto de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

VII – convênio o instrumento firmado entre a administração pública estadual e o SSA para implementar as ações de interesse coletivo;

.....’

‘Art. – O Título IV da Lei nº 23.081, de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

TÍTULO IV

DAS DIRETRIZES GERAIS PARA INSTITUIÇÃO, PELO ESTADO, DE SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO – SSA

.....’

‘Art. – O inciso II do art. 94 da Lei nº 23.081, de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art. 94 .....

II – recursos provenientes da celebração de convênios;

III – recursos provenientes da celebração de contratos com instituições públicas e privadas;

‘Art. – O parágrafo único e o caput do art. 98 da Lei nº 23.081, de 2018, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 98 – A administração pública estadual poderá celebrar convênio com SSA instituído ou não pelo Estado.

Parágrafo único – O convênio estipulará as metas e os objetivos, os prazos e as responsabilidades para sua execução e especificará os critérios para avaliação da aplicação dos recursos repassados ao SSA.

### 3. É o que cumpre relatar.

## ANÁLISE JURÍDICA

4. De início convém esclarecer que a consulta apresentada não se relaciona a um caso específico, razão pela qual a análise veiculada na presente manifestação será feita em abstrato, sem considerar as peculiaridades de um caso concreto, e se atendo aos aspectos estritamente jurídicos envolvidos na demanda, não adentrando em questões técnicas, econômicas ou financeiras, que extrapolam as atribuições deste órgão consultivo.

5. Os questionamentos e complexidades que engendraram a consulta em análise surgiram com a entrada em vigor da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC e que instituiu *“normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”*.

6. Em seu art. 3º, inc. X, a Lei federal nº 13.019, de 2014, excluiu expressamente do seu regime as parcerias entre a Administração Pública e os serviços sociais autônomos. Até esse ponto, não há hesitação alguma. No entanto, as dúvidas surgiram quando a leitura do dispositivo foi acompanhada da leitura dos arts. 84<sup>1</sup> e

<sup>1</sup> Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. \(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)



84-A<sup>2</sup> da lei, os quais restringiram a possibilidade de celebração de convênio a apenas duas hipóteses: entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, ou quando se tratar de participação complementar de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos no Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal.

7. Nesse contexto, a Consultoria Jurídica da AGE emitiu o **Parecer AGE/CJ nº 15.649**, por meio do qual, em excepcional arrazoado, ponderou-se que *“mediante uma interpretação literal da Lei n. 13.019, de 2014, observados, especialmente, seus artigos 84 e 84-A, não é mais possível o Estado celebrar convênios, nos termos do art. 116 da Lei n. 8.666, de 1993, com serviços sociais autônomos”*, tendo-se o cuidado, no entanto, de não excluir em absoluto a possibilidade desses ajustes, ao argumento de que:

“A partir de tal premissa, somada ao já apontado ineditismo do tema, poder-se-ia admitir como solução outra a ser considerada pelo administrador público a utilização da figura do convênio, sob o fundamento de que o rol do art. 84, parágrafo único, da Lei n. 13.019, de 2014, não é taxativo e aplicado juntamente com o art. 3º, X, permitiria a extensão do convênio aos serviços sociais autônomos. Mas é tese fragilizada pela literalidade do art. 84-A.”

8. Em conclusão, após sopesar as implicações envolvidas nessas conflitantes inteligências, o **Parecer AGE/CJ nº 15.649** considerou como a solução jurídica com maior segurança para o caso o estabelecimento, no ordenamento estadual, de regramento aplicável a tais avenças (convênios com serviços sociais autônomos), desde que não conflite com normas gerais editadas pela União.

9. De fato, o ineditismo da matéria àquela altura era motivo para prudência. Mas é certo que o avançar na utilização do regramento do MROSC em parcerias mais triviais também permitiu o seu aprimoramento interpretativo em relação aos aspectos mais complexos e controvertidos da matéria.

10. Nessa perspectiva, cumpre reconhecer que, em um primeiro momento, pensou-se que, além da hipótese permitida pelo art. 84, parágrafo único, inc. II, de prestação de serviços complementares ao SUS, somente poderiam ser celebrados

---

Parágrafo único. São regidos pelo [art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), convênios: ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

<sup>2</sup> Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))



convênios entre a Administração Pública Direta e as entidades da Administração Pública Indireta, o que, via de consequência, excluiria os serviços sociais autônomos. Contudo, é incontendível que a lei quis dizer mais do que isso, ou seja, sua intenção foi a de possibilitar a celebração de convênio entre a Administração Pública Direta e qualquer pessoa jurídica a ela vinculada, mesmo que não integre a Administração Pública Indireta.

11. Não é correto supor, admita-se, que ao empregar a palavra “vinculadas”, a lei pretendeu se referir ao vocabulário técnico-jurídico que qualifica a relação existente entre as entidades da Administração Pública Indireta e os órgãos da Direta, pois se assim o fosse, decerto não teria utilizado uma designação tão irrestrita quanto “pessoas jurídicas”.

12. De toda sorte, para a solução da consulta em pauta, a definição da expressão “pessoas jurídicas a eles vinculadas” nos parece custosa e de pouca utilidade, sendo suficiente apenas verificar o enquadramento Serviço Social Autônomo Servas – SSA-Servas nela, exercício esse que nos parece ter uma resposta positiva. É que, embora o SSA-Servas, à obriedade, seja um serviço social autônomo, há precedentes sobre sua natureza em particular que nos demonstram com maior facilidade sua vinculação ao Estado de Minas Gerais, tornando desnecessário aprofundar o tema em relação à natureza paraestatal dos serviços sociais autônomos como um todo, tarefa que não é o objeto da consulta em análise.

13. À evidência, uma simples leitura dos três primeiros artigos da Lei nº 22.607, de 20 de julho de 2017, que institui o SSA-Servas, já é suficiente para confirmar a vinculação dessa entidade ao Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, vale observar que o art. 1º autoriza o próprio Poder Executivo estadual a instituir o SSA-Servas, o art. 2º o define como instituição de natureza paraestatal e ente de cooperação do Estado na prestação de serviços públicos, com o objetivo de promover ações complementares às políticas públicas de desenvolvimento social no Estado, e, por fim, o art. 3º reitera que ele colaborará com o Estado, bem assim com outros entes federados e entidades públicas ou privadas. Oportuna, pois, a leitura dos mencionados dispositivos:

**Art. 1º – Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, nos termos desta lei, o Serviço Social Autônomo Servas – SSA-Servas –**, pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, de interesse coletivo e de utilidade



pública, com prazo de duração indeterminado e sede e foro no Município de Belo Horizonte.

**Art. 2º – O SSA-Servas, instituição de natureza paraestatal, atuará como ente de cooperação do Estado na prestação de serviços públicos, com o objetivo de promover ações complementares às políticas públicas de desenvolvimento social no Estado,** com vistas à diminuição da desigualdade social, à erradicação da pobreza e da fome e à melhoria da qualidade de vida da população.

Parágrafo único – As ações do SSA-Servas serão voltadas sobretudo para a inclusão social das pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social ou familiar, com especial atenção à criança, ao adolescente, ao idoso, à pessoa com deficiência e ao usuário de drogas.

**Art. 3º – O SSA-Servas colaborará com o Estado, outros entes federados, associações de municípios e organizações públicas ou privadas, mediante ajustes e convênios,** para implementar, entre outras, as seguintes medidas:

I – formular e executar programas, projetos e ações de assistência social e educacionais e de incentivo à cultura, ao desporto, à saúde e ao lazer;

II – promover cursos profissionalizantes e demais ações educativas;

III – implementar ações que viabilizem o acesso à cultura e à arte, como instrumentos de inserção social e de valorização da cidadania;

IV – apoiar, organizar e executar projetos de fomento à produção e à formação artística e cultural;

V – promover ações que visem à segurança alimentar e nutricional;

VI – promover cursos, palestras, seminários e *workshops* e produzir, adquirir e distribuir materiais de divulgação e publicações relativos às áreas de atuação a que se refere o inciso I deste artigo;

VII – auxiliar os órgãos públicos na verificação de demandas na área social, na identificação ou no cadastramento dos destinatários de benefícios, bem como na operacionalização do acesso a esses benefícios, observadas as disposições legais;



VIII – receber apoio das entidades parceiras por meio de pessoal qualificado para colaborar com as atividades, programas e projetos sociais do SSA-Servas;

IX – repassar recursos financeiros ou bens adquiridos pelo SSA-Servas, cedidos ou doados por entidades parceiras, diretamente aos destinatários finais ou aos entes a que se refere o *caput*, observadas as disposições legais pertinentes e as condições, os encargos, os termos e os requisitos constantes dos instrumentos originários de destinação de recursos e bens ao SSA-Servas;

X – implantar e gerenciar instalações, em imóvel próprio ou de terceiros, realizar construções, reformas e outros serviços, bem como a aquisição de equipamentos e mobiliário, conforme planos de trabalho aprovados;

XI – captar recursos financeiros e contribuições de qualquer natureza destinados aos programas, projetos e serviços de interesse da instituição;

XII – manter, em caráter transitório ou permanente e sem finalidade lucrativa, feiras e bazares e realizar eventos e promoções com vistas à obtenção de fundos para o custeio de suas atividades, bem como promover leilões realizados pela própria instituição ou por terceiros;

XIII – aplicar integralmente os recursos e o produto da alienação dos bens de qualquer natureza, inservíveis ou não, e que venham a ser destinados ao SSA-Servas, tanto no custeio da entidade quanto em investimentos nos programas, nos projetos, nas ações e nos serviços descritos neste artigo.

Parágrafo único – São vedados o apoio e a utilização do nome do SSA-Servas para a realização de eventos ou promoções que não estejam de acordo com os objetivos ou o interesse da instituição.

14. Entrementes, quanto ao teor do art. 3º, ainda merece realce que parece ser da própria essência do SSA-Servas a celebração de convênios e ajustes com o Estado e com outras entidades públicas e particulares, com vistas à execução de suas finalidades institucionais.

15. Com base no que foi até aqui exposto, revela-se absolutamente defensável a tese segundo a qual, mesmo com a entrada em vigor da Lei federal nº 13.019, de 2014, continuou sendo juridicamente possível a celebração de convênio, com fundamento no art. 116 da Lei federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993, entre o



Estado de Minas Gerais e o SSA-Servas, uma vez que está configurada a hipótese permitida pelo art. 84-A c/c o art. 84, parágrafo único, inc. I, daquele diploma legal.

16. Tal conclusão é a que se mostra mais adequada ao ordenamento jurídico vigente, afinal não seria razoável impedir o SSA-Servas de celebrar convênios voltados ao exercício de suas finalidades institucionais, previstas inclusive em lei estadual e de inegável interesse público. Prestigia-se, assim, a Constituição do Estado de Minas Gerais, que em seu art. 90, inc. XVI, dispõe:

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

XVI - celebrar convênio com entidade de direito público ou privado, observado o disposto no art. 62, XXV;

17. Não há como negar que o dispositivo constitucional buscou possibilitar a formalização de parcerias pelo Estado também com o setor privado, a fim de melhorar a prestação de serviços públicos, por meio da cooperação mútua entre a esfera pública e a privada. Não se quer dizer com isso que a previsão constitucional autorizaria o Estado de Minas Gerais a celebrar convênios indistintamente com qualquer tipo de entidade, mas sim que, valendo-se do instrumento mais adequado previsto na legislação infraconstitucional, o Estado está autorizado a formalizar a parceria.

18. Demonstrada a possibilidade da celebração de convênio com o SSA-Servas, chega-se ao cerne do questionamento objeto da consulta: se, com a entrada em vigor da Lei nº 23.081, de 10 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor, ainda continua sendo juridicamente viável o convênio. Como o art. 2º, inc. VII, dessa lei previu o instrumento denominado “contrato de gestão com SSA”, a ser celebrado pela Administração Pública estadual com o serviço social autônomo, mas a matéria ainda não foi regulamentada, indaga-se qual o instrumento jurídico a ser utilizado para possibilitar a execução de projetos e o repasse de valores.

19. Ao que nos parece, o que motivou a dúvida da consulente foi o entendimento segundo o qual, com a entrada em vigor da Lei nº 23.081, de 2018, o “contrato de gestão com SSA” teria passado a ser o único instrumento que o Estado poderia celebrar com o SSA-Servas, de maneira que, à míngua de regulamentação, o repasse de valores para execução de projetos não seria mais possível.





20. Mas tal raciocínio, no nosso entendimento, não se sustenta. A Lei nº 23.081, de 2018, ao prever o “contrato de gestão com SSA”, não o tornou exclusivo, sendo absolutamente legítima a sua coexistência com os convênios administrativos e o regime do art. 116 da Lei federal nº 8.666, de 1993.

21. Percebe-se que a Lei nº 23.081, de 2018, introduziu no Estado de Minas Gerais uma nova sistemática de parcerias com o chamado Terceiro Setor, tendo previsto a possibilidade de celebração de contrato de gestão entre a Administração Pública estadual e organização ou entidade qualificada como Organização Social – OS, com vistas à formação de parcerias entre as partes para fomento e execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e institucional, à proteção e preservação do meio ambiente, à saúde, ao trabalho, à ação social, à cultura, ao desporto e à agropecuária.

22. Como bem contextualizou a **Nota Jurídica AGE/CJ nº 5.152**, ao analisar a minuta de decreto regulamentar:

“8. A Lei estadual nº 23.081, de 2018, ao dispor sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor, trouxe uma nova roupagem para a celebração de parcerias entre o Estado e as Entidades do Terceiro Setor, aproximando-se mais do modelo adotado pela União ao prever a descentralização também para entidades qualificadas como organizações sociais. [1][2]

9. A expressão terceiro setor tem sido utilizada para indicar segmento composto por organizações não governamentais que exercem atividades administrativas públicas não exclusivas do Estado, diferenciando-se do Estado propriamente dito (primeiro setor) e da iniciativa privada voltada para exploração de atividade econômico-lucrativa (segundo setor). [3] Essas entidades não integram a Administração Pública estatal, mas possuem atuação de grande relevo frente a insuficiência dos esforços estatais para a realização de interesses coletivos e a proteção de valores supraindividuais, apresentando-se com certo hibridismo, na medida em que, sendo privadas, desempenham funções públicas. [4]

10. Nos dizeres de Dirley da Cunha Júnior (in: Curso de Direito Administrativo, 10ª ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2011, p. 195):

Segundo entendimento corrente, o Direito Administrativo convive e tem de lidar com três setores distintos. O primeiro setor, que é o Estado e sua Administração Direta e Indireta; o segundo setor, representado pelo mercado, no qual vigora a livre iniciativa de fins lucrativos, e que é reservado, em regra, à iniciativa privada, admitindo-se, porém, a intervenção do Estado nas seguintes hipóteses: a) diretamente, por imperativos de segurança nacional ou por relevante interesse coletivo (CF, art. 173); b) indiretamente, quando fiscaliza ou planeja suas atividades (CF, art. 174) e c) através de monopólios (art. 177, CF); e o terceiro setor, que é marcado pela presença de entidades da sociedade civil, de natureza privada, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse social e coletivo e que, por esse motivo, recebem incentivos do Estado, que desempenha, em relação a elas, uma atividade de fomento. Tais entidades são conhecidas por entes de cooperação ou entidades paraestatais, que colaboram ou cooperam com o Estado no desempenho de uma atividade de interesse coletivo, embora não o integrem, residindo apenas ao lado dele. São



organizações não governamentais (ONG), fomentadas pelo Estado, que exercem atividades privadas de fins filantrópicos, reforçando a atuação estatal na área social.

11. Malgrado inexista unanimidade no tocante à inserção desta ou daquela entidade no âmbito do terceiro setor, para boa parte dos juristas, nele estão compreendidos os serviços sociais autônomos – SSA, as organizações da sociedade civil – OSC, incluídas as entidades de apoio, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP. [5]

12. Nesse passo, observa-se que a Lei estadual nº 23.081, de 2018, vem estabelecer o modelo de descentralização da execução de serviços para o Terceiro Setor, por meio da parceria entre o Estado e as entidades qualificadas como organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP –, como organização social – OS – e como serviço social autônomo – SSA (art. 1º).

13. A Lei estadual nº 23.081, de 2018, não faz alusão às organizações da sociedade civil, isso porque para elas há regramento próprio de abrangência nacional, qual seja, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, regulamentada, no âmbito do Estado de Minas Gerais, pelo Decreto estadual nº 47.132, de 20 de janeiro de 2017.

14. Com efeito, consoante asseverado, a minuta de decreto em apreço tem por objetivo regulamentar o novel diploma legal no que se refere às organizações sociais e ao instrumento a ser formalizado pelo Estado com entidades assim qualificadas (contrato de gestão). Nesse ponto, importa esclarecer que não se trata de nova categoria de pessoa jurídica, mas apenas de uma qualificação especial, um título jurídico concedido por lei a determinadas entidades que atendam às exigências nela especificadas.

15. Segundo o artigo 43 da Lei estadual nº 23.081, de 2018, podem qualificar-se como OS a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e institucional, à proteção e preservação do meio ambiente, à saúde, ao trabalho, à ação social, à cultura, ao desporto e à agropecuária. Para tanto deverão ser atendidos os requisitos específicos definidos no artigo 44, observada a impossibilidade de dedicação às atividades descritas no artigo 45.

16. Diferindo do regramento da OSCIP, de mais relevante podemos anotar: a possibilidade de celebração de contrato de gestão pelo prazo máximo de vinte anos, enquanto o instrumento a ser firmado com a OSCIP (termo de parceria) poderá ter vigência de até cinco anos apenas; a previsão expressa da possibilidade de intervenção na OS nos casos especificados na legislação; a necessidade de constituição de Conselho de Administração e de uma diretoria executiva, além do Conselho Fiscal, exigido também para qualificação como OSCIP; possibilidade de receber servidores, com ou sem ônus para o órgão de origem etc.

17. A lei, em diversos pontos, remeteu a regulamentação a disciplina de normas, como, por exemplo, o detalhamento do procedimento e o estabelecimento de prazos relativos ao processo de qualificação, assim como de desqualificação, pelo qual daremos início à análise. Cumpre registrar que, diferentemente da União, a lei não vinculou a qualificação em OS à publicização de atividades, apesar de prever nos artigos 112, 113 e 115 a possibilidade de absorção de atribuições de unidades extintas. [6] [7]”

23. Vale notar que essa manifestação analisou apenas a minuta do decreto regulamentar do contrato de gestão com OS, que não contempla o “contrato de gestão com SSA”. De todo modo, em que pese a especificidade do instrumento previsto para os SSAs, cremos que em sua essência e objeto os instrumentos se assemelham, sendo



possível categorizá-los em um gênero de parcerias que não se confunde com o dos convênios administrativos, mas que, por servirem a propósitos diversos, não se excluem.

24. Conforme previsto no art. 2º, parágrafo único<sup>3</sup>, da Lei nº 23.081, de 2018, por meio do contrato de gestão, a Administração Pública estadual pode transferir a própria gestão das atividades e serviços, e não apenas da sua execução. Além disso, o contrato de gestão é celebrado com vistas à formação de parcerias para fomento e execução apenas de atividades nas as áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e institucional, proteção e preservação do meio ambiente, saúde, trabalho, ação social, cultura, desporto e agropecuária, conforme arrola taxativamente o art. 43. Diferentemente, os convênios não estão restritos a determinadas áreas, e seu objeto também não está restrito apenas a execução de atividades, podendo identicamente contemplar programa, projeto, obra ou reforma, serviço, evento ou aquisição de bens.

25. O contrato de gestão também se diferencia do convênio por ser possível, em virtude dele, a cessão especial de servidor civil para a OS celebrante, bem como a permissão de uso de bens, instalações e equipamentos públicos por ela.

26. Depreende-se, a partir dessa sumária diferenciação, que por servirem a propósitos diversos e em situações específicas, inclusive com formas de execução diferentes, o convênio e o contrato de gestão entre a Administração Pública estadual e o SSA-Servas não se excluem, devendo ser verificado, no caso concreto, qual o instrumento que melhor atenderá ao interesse público e que é, portanto, o mais adequado.

27. Por último, tem-se ainda a consulta formulada no processo SEI nº 1080.01.0012331/2019-04, quanto ao substitutivo do projeto de reforma administrativa a ser encaminhado à ALMG, especificamente quanto às alterações a serem implementadas na Lei nº 23.081, de 2018.

---

<sup>3</sup>Art. 2º (...)

Parágrafo único – As entidades sem fins lucrativos qualificadas como OS e selecionadas para celebração de contrato de gestão poderão assumir a gestão e execução de atividades e serviços de interesse público relativos às áreas relacionadas no art. 43.



28. Conforme se verifica no texto, propõe-se alterar o inc. VII do art. 2º, os incs. II e III do art. 94, o *caput* e o parágrafo único do art. 98 e o Título IV da Lei nº 23.081, de 2018, para substituir o instrumento nela previsto “contrato de gestão com SSA” por convênio. Entretanto, conforme explicamos, tais instrumentos não se excluem, sendo absolutamente possível a sua coexistência, o que atualmente já é resguardado pela atual redação da Lei nº 23.081, de 2018.

29. De todo modo, não cerramos as vistas para a relevância das dúvidas e para a insegurança que elas geram no administrador público, motivo pelo qual entendemos pertinente a alteração da lei para prever expressamente a possibilidade de celebração tanto de contrato de gestão quanto de convênio entre a Administração Pública e SSA. Assim sendo, entendemos suficiente a tanto, e desde já sugerimos, a seguinte alteração na Lei nº 23.081, de 2018:

‘Art. – O art. 94 da Lei nº 23.081, de 2018, passa a vigorar acrescido do inciso V com a seguinte redação:

“Art. 94 - .....

V – recursos provenientes da celebração de convênios.”

## CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, este Núcleo de Assessoramento Jurídico entende juridicamente viável a celebração de convênio administrativo entre o Estado de Minas Gerais e o SSA-Servas, com fundamento no art. 116 da Lei federal nº 8.666, de 1993, o que não afasta a possibilidade de também celebrarem “contrato de gestão com SSA”, nos termos da Lei nº 23.081, de 2018, desde que observado o regramento nela previsto e a matéria seja devidamente regulamentada.

31. Por fim, com vistas a tornar explícita a coexistência dos referidos instrumentos, sugerimos a seguinte alteração na Lei nº 23.081, de 2018:

‘Art. – O art. 94 da Lei nº 23.081, de 2018, passa a vigorar acrescido do inciso V com a seguinte redação:

“Art. 94 - .....

V – recursos provenientes da celebração de convênios.”

32. É a manifestação, salvo melhor juízo.

33. À aprovação superior.



34. Belo Horizonte/MG, 11 de março de 2019.

**ORIGINAL ASSINADO**

**RICARDO AGRA VILLARIM**

Procurador do Estado  
Coordenador de Convênios e Parcerias  
MaSP 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

De acordo.

Belo Horizonte, *data supra*.

**ORIGINAL ASSINADO**

**TÉRCIO LEITE DRUMMOND**

Procurador do Estado  
Coordenador-Geral do NAJ-AGE  
MASP 1.128.354-5 OAB/MG 90.777