



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO INSTRUMENTO DE PARCERIA

I. Introdução

A implantação e operacionalização do Hospital Veterinário Estadual, no âmbito do Programa Estadual de Controle Populacional e Bem-Estar de Animais Domésticos – PET VIDA, instituído pela Lei Estadual nº 11.792/2023 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 6.245-R/2025, demanda a definição do instrumento jurídico mais adequado para viabilizar a execução da política pública.

A escolha do instrumento não constitui mera opção discricionária da Administração, devendo observar a natureza jurídica do objeto, a forma de atuação pretendida pelo Estado, o regime de execução da atividade, os mecanismos de governança e de controle dos recursos públicos, a legislação aplicável e os princípios da eficiência, economicidade, proporcionalidade, segurança jurídica e supremacia do interesse público.

Nesse contexto, foram analisados comparativamente os dois principais modelos jurídicos passíveis de utilização para a consecução da política pública: o Contrato de Gestão, disciplinado, no âmbito do Estado do Espírito Santo, pela Lei Complementar Estadual nº 993/2021, e o Termo de Colaboração, disciplinado pela Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC).

A presente justificativa tem por finalidade específica responder à Recomendação nº 2 exarada pela Procuradoria Geral do Estado, demonstrando de forma técnica, jurídica, administrativa e financeira as razões pelas quais o Termo de Colaboração apresenta maior aderência às necessidades do Programa PET VIDA, inclusive no que se refere ao controle dos recursos públicos envolvidos.

II. Da distinção entre os regimes jurídicos aplicáveis

Antes de se adentrar ao exame individualizado de cada instituto, é necessário assentar uma premissa metodológica: Contrato de Gestão e Termo de Colaboração não são instrumentos jurídicos fungíveis entre si, tampouco integram uma escala única de "maior" ou "menor" controle. Trata-se de regimes jurídicos distintos, vocacionados a finalidades administrativas diversas, cada qual dotado de mecanismos de controle próprios e adequados à natureza da relação que disciplinam.

O Contrato de Gestão qualifica-se como instrumento de fomento e parceria com entidades previamente qualificadas como Organizações Sociais, cuja lógica de controle é fundada em autonomia gerencial compensada por metas de desempenho e avaliação institucional. Já o Termo de Colaboração qualifica-se como instrumento de execução compartilhada de política pública previamente formulada pelo Poder Público, cuja lógica de controle é fundada na vinculação estrita da entidade parceira ao Plano de Trabalho, com fiscalização direta, contínua e documental da Administração.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

A pertinência da escolha, portanto, não se resolve pela comparação abstrata entre a complexidade dos regimes, mas pela verificação de qual modelo de controle é estrutural e funcionalmente compatível com a natureza do objeto pactuado — premissa que orienta toda a análise que se segue.

O Contrato de Gestão encontra fundamento no art. 37, § 8º, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.637/1998 e, no âmbito do Estado do Espírito Santo, na Lei Complementar Estadual nº 993/2021, que disciplina a qualificação de entidades como Organizações Sociais e a celebração de contratos de gestão para a execução de atividades nas áreas nela previstas.

Trata-se de instrumento destinado à celebração de parceria entre o Poder Público e entidades previamente qualificadas como Organizações Sociais, mediante o qual se transfere à entidade parceira a gestão operacional de determinado equipamento, serviço ou atividade de interesse público, conferindo-lhe autonomia gerencial, orçamentária, financeira e de pessoal, em contrapartida ao cumprimento de metas de desempenho fixadas contratualmente.

O regime pressupõe, cumulativamente: (i) qualificação prévia da entidade como Organização Social, mediante procedimento administrativo próprio, com edital e ato do Poder Executivo; (ii) existência de estrutura própria de governança institucional, com conselho de administração e diretoria executiva na forma exigida pela LC nº 993/2021; (iii) celebração de contrato de gestão com fixação de metas quantitativas e qualitativas de desempenho, sujeitas a avaliação periódica por comissão de avaliação instituída pelo órgão supervisor; e (iv) transferência da gestão operacional do equipamento público, com correspondente ampliação da autonomia decisória da entidade quanto a pessoal, compras e organização interna do serviço.

Esse modelo mostra-se especialmente adequado quando o objetivo da Administração é a delegação da gestão integral de um equipamento público — hipótese em que a autonomia gerencial da Organização Social é a própria razão de ser do instrumento, e o controle estatal desloca-se do como para o quanto (avaliação de metas e resultados).

Já o Termo de Colaboração encontra fundamento nos arts. 2º, inciso VII, e 16 e seguintes da Lei Federal nº 13.019/2014, constituindo instrumento destinado à formalização de parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, mediante transferência de recursos financeiros, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela própria Administração.

Nos termos do art. 16 da Lei nº 13.019/2014, o Termo de Colaboração é utilizado quando a iniciativa da parceria parte da Administração Pública, que previamente define a política pública, seus objetivos, metas, indicadores, público-alvo, forma de execução, critérios de avaliação e resultados esperados — hipótese que corresponde exatamente à modelagem adotada para o Hospital Veterinário Estadual.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

Diversamente do que por vezes se supõe, a Lei nº 13.019/2014 não é um regime de controle mais frágil, mas um regime de controle de natureza distinta, estruturado em torno da vinculação estrita da entidade parceira ao Plano de Trabalho previamente aprovado pela Administração. Entre os mecanismos de controle previstos na própria lei, destacam-se:

- Plano de Trabalho vinculante (art. 22), com detalhamento de metas, etapas, cronograma físico-financeiro e indicadores, cuja execução é integralmente monitorada pela Administração;
- Comissão de Monitoramento e Avaliação (art. 2º, XI, e art. 58-59), responsável pelo acompanhamento das parcerias e pela homologação dos relatórios técnicos de monitoramento;
- Parecer técnico conclusivo do gestor da parceria (art. 61), com análise expressa quanto à execução física e financeira do objeto;
- Prestação de contas periódica e final, com análise de resultados e de conformidade dos gastos (arts. 63 a 67), sujeita à apreciação da própria Administração e, em última instância, ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- Possibilidade de retenção de repasses, suspensão da parceria e instauração de tomada de contas especial, com dever de restituição integral dos recursos em caso de irregularidade, má aplicação ou não comprovação da boa e regular aplicação (art. 65, § 5º c/c art. 69);
- Publicidade e transparência ativa, com obrigatoriedade de divulgação em página eletrônica oficial e no Portal da Transparência (art. 11).

Verifica-se, portanto, que a Lei Federal nº 13.019/2014 disciplina um sistema de controle documental, financeiro e de resultados tão robusto quanto o do Contrato de Gestão, ainda que estruturado sobre lógica distinta: em vez de avaliar a autonomia gerencial da entidade por metas amplas, fiscaliza-se a execução estrita e documentada de um Plano de Trabalho previamente definido pelo próprio Poder Público.

III. Quanto ao controle dos recursos públicos

A Recomendação nº 2 da Procuradoria Geral do Estado assentou que o Contrato de Gestão, "malgrado envolver maior complexidade e custos mais elevados, permite maior controle dos recursos públicos". Impõe-se, portanto, o enfrentamento direto dessa premissa.

A afirmação é correta quanto à sua premissa geral — o Contrato de Gestão de fato compõe um sistema de controle robusto —, mas não se sustenta como fundamento para afastar o Termo de Colaboração no caso concreto, por três razões específicas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

Em primeiro lugar, o maior controle proporcionado pelo Contrato de Gestão decorre justamente da maior autonomia concedida à entidade parceira — é porque a Organização Social recebe ampla liberdade de gestão que a lei exige, em contrapartida, mecanismos de controle mais sofisticados (conselho de administração, comissão de avaliação institucional, auditoria de desempenho). No modelo pretendido para o Hospital Veterinário Estadual, essa ampla autonomia gerencial não é conferida à Organização da Sociedade Civil: a SEAMA mantém a governança administrativa do equipamento público, a definição dos protocolos assistenciais, a fiscalização direta da execução e a titularidade da política pública. Não havendo delegação de autonomia gerencial equivalente à do Contrato de Gestão, o padrão de controle correspondente a esse instrumento seria desproporcional ao grau de discricionariedade efetivamente transferido à entidade parceira.

Em segundo lugar, o controle exercido no âmbito do Termo de Colaboração não é genérico ou abstrato, mas incide sobre o mesmo objeto que se pretende proteger — a boa aplicação dos recursos públicos —, por meio de instrumentos igualmente vinculantes: aprovação prévia de plano de trabalho detalhado, conferência de metas físicas e financeiras, retenção de parcelas em caso de descumprimento e devolução integral dos valores não comprovados. Trata-se de controle mais granular e específico ao objeto pactuado, e não de controle inferior.

Em terceiro lugar, o próprio regime da Lei nº 13.019/2014 foi concebido, em sua origem histórica, exatamente para suprir as fragilidades de controle anteriormente verificadas nos convênios administrativos genéricos, tendo introduzido exigências de chamamento público, plano de trabalho vinculante, comissão de monitoramento e avaliação e prestação de contas por resultados — o que evidencia tratar-se de sistema normativo contemporâneo, já concebido e dirigido ao reforço do controle sobre recursos públicos repassados a entidades do terceiro setor.

Dessa forma, a maior complexidade de controle do Contrato de Gestão é resposta a um problema que o Termo de Colaboração, no desenho pretendido para o Hospital Veterinário Estadual, simplesmente não apresenta: a ausência de delegação de autonomia gerencial ampla à entidade parceira. Adotar o instrumento mais complexo para tratar um risco que a própria modelagem contratual já afasta representaria desproporcionalidade, e não reforço de controle.

IV. Da conveniência administrativa e da eficiência operacional

Sob o aspecto da conveniência administrativa, o Termo de Colaboração revela-se mais aderente à necessidade de implantação tempestiva do Hospital Veterinário Estadual, por dispensar etapa administrativa autônoma e antecedente de qualificação da entidade parceira como Organização Social — procedimento que, nos termos da LC nº 993/2021, exige processo próprio de habilitação, análise de estatuto social, comprovação de requisitos específicos de governança e ato do Poder Executivo, previamente e independentemente da parceria que se pretende celebrar.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

No modelo do Termo de Colaboração, a seleção da entidade parceira e a habilitação técnica para a execução do objeto ocorrem em um único procedimento — o Chamamento Público disciplinado pela Lei nº 13.019/2014 —, o que reduz a sobreposição de etapas administrativas e concentra em um único instrumento normativo (o edital de chamamento) tanto os critérios de seleção, quanto as exigências de capacidade técnica e operacional da entidade.

Sob o aspecto da eficiência operacional, a manutenção da governança institucional do equipamento sob responsabilidade direta da SEAMA, sem a criação de estrutura própria de conselho de administração e diretoria executiva exigida pelo Contrato de Gestão, permite que a Administração aproveite a expertise técnica e a capacidade operacional das Organizações da Sociedade Civil já atuantes na proteção e bem-estar animal, sem replicar estrutura de governança paralela incompatível com o porte e a natureza do objeto pactuado.

V. Da economicidade e da proporcionalidade na escolha do instrumento

A economicidade, no contexto da escolha do instrumento jurídico, não se resume à comparação de valores de repasse, mas à relação entre a complexidade do arranjo institucional adotado e o resultado pretendido pela Administração — isto é, à proporcionalidade entre meio e fim.

O Contrato de Gestão pressupõe estrutura de governança institucional própria, cuja manutenção representa custos administrativos e de estruturação recorrentes, justificáveis quando há efetiva transferência de gestão institucional ampla, mas potencialmente desproporcionais quando a Administração pretende manter, como é o caso, a governança direta do equipamento público.

O Termo de Colaboração, por sua vez, permite que os recursos e o esforço administrativo da SEAMA sejam direcionados à fiscalização técnica e assistencial do objeto e não à manutenção de estrutura de governança paralela, o que representa economicidade tanto para a Administração quanto, indiretamente, para a própria política pública, ao concentrar recursos na execução do objeto-fim.

VI. Da aplicação ao caso concreto

No caso em exame, a Administração Pública já estruturou integralmente a política pública objeto da parceria. Foram previamente definidos pela SEAMA:

- o problema público a ser enfrentado;
- o público-alvo beneficiário;
- os critérios de elegibilidade;
- o modelo assistencial;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

- a estrutura física mínima;
- os serviços obrigatórios;
- a composição mínima da equipe técnica;
- os protocolos assistenciais;
- os indicadores de desempenho;
- as metas quantitativas e qualitativas;
- a forma de monitoramento e avaliação;
- o cronograma físico-financeiro;
- a metodologia de prestação de contas.

A Organização da Sociedade Civil não participará da formulação da política pública, nem exercerá a gestão institucional do equipamento público. Permanecerão sob responsabilidade da SEAMA a governança institucional do Programa, a gestão administrativa da política pública, a definição dos protocolos, a fiscalização da parceria, o monitoramento das metas, a avaliação dos resultados e a supervisão da execução. À Organização da Sociedade Civil competirá exclusivamente executar as atividades assistenciais e médico-veterinárias previstas no Plano de Trabalho, observando integralmente os parâmetros definidos pela Administração Pública.

Essa conformação jurídica coincide precisamente com a hipótese prevista no art. 16 da Lei Federal nº 13.019/2014 e, à luz do confronto realizado no item 5 desta justificativa, confirma que o padrão de controle exigido pelo Contrato de Gestão seria desproporcional ao grau de autonomia gerencial efetivamente conferido à entidade parceira, o que afasta a incidência da Lei Complementar Estadual nº 993/2021 como modelo mais adequado ao caso concreto.

VII. Da experiência de outros entes federativos (*benchmarks*)

A adoção do Termo de Colaboração para operacionalização de hospitais veterinários públicos não constitui inovação isolada, sendo modelo amplamente utilizado por diversos entes federativos, o que reforça sua adequação jurídica e administrativa para esse tipo específico de política pública. Destacam-se, entre outros exemplos:

- o Hospital Público Veterinário da Prefeitura de São Paulo, cuja operacionalização ocorre por meio de Termo de Colaboração celebrado com Organização da Sociedade Civil, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014;
- o Hospital Veterinário Público de Maceió, igualmente executado mediante parceria com Organização da Sociedade Civil selecionada por chamamento público;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

- O Hospital Veterinário Público do Estado do Amazonas, cuja execução também se desenvolve mediante parceria celebrada com entidade do terceiro setor para operacionalização da unidade.

Embora cada ente federativo possua disciplina normativa própria, observa-se convergência na utilização de instrumentos de parceria da Lei nº 13.019/2014 para implementação desse tipo de política pública, em razão da especialização técnica das entidades, da flexibilidade operacional e da preservação do controle estatal direto sobre a política pública e seus resultados, precisamente o desenho pretendido para o Hospital Veterinário Estadual do Espírito Santo.

VIII. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que o Termo de Colaboração revela-se o instrumento jurídico mais adequado, proporcional e eficiente para a execução do Hospital Veterinário Estadual, por reunir, cumulativamente:

- a) aderência estrutural à hipótese do art. 16 da Lei Federal nº 13.019/2014, uma vez que a política pública, suas metas, indicadores e critérios de execução foram integralmente definidos pela Administração Pública;
- b) mecanismos de controle específicos e proporcionais ao grau de autonomia efetivamente conferido à entidade parceira, sem a sobrecarga institucional inerente ao Contrato de Gestão;
- c) maior celeridade e simplicidade administrativa na seleção da entidade parceira, mediante chamamento público único, sem etapa prévia e autônoma de qualificação como Organização Social;
- d) economicidade decorrente da não duplicação de estruturas de governança, concentrando recursos administrativos na fiscalização técnica do objeto-fim da política pública;
- e) convergência com a experiência consolidada de outros entes federativos na operacionalização de hospitais veterinários públicos por meio do mesmo instrumento.

Por tais razões, e em atendimento à Recomendação nº 2 da Procuradoria Geral do Estado, conclui-se que o Termo de Colaboração apresenta maior aderência às necessidades do Hospital Veterinário ora pretendido do que o Contrato de Gestão previsto na Lei Complementar Estadual nº 993/2021, constituindo a alternativa juridicamente segura, administrativamente eficiente, financeiramente proporcional e tecnicamente adequada à execução desta política pública.

Thaís Nascimento Santos
Subsecretária de Estado (assinado via E-docs)

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

THAÍS NASCIMENTO SANTOS

SUBSECRETARIO ESTADO

SUBPAF - SEAMA - GOVES

assinado em 01/07/2026 20:50:32 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 01/07/2026 20:50:32 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por THAÍS NASCIMENTO SANTOS (SUBSECRETARIO ESTADO - SUBPAF - SEAMA - GOVES)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-F7PJLC>