



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº138/2024 – SESPORTE

Processo NUT nº 42001.001620/2024-81

PARECER JURIDICO. ANALISE DA MINUTA DE CONTRATO DE GESTÃO A SER CELEBRADO ENTRE O ESTADO DO CEARÁ, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE ESPORTE – SESPORTE, E O INSTITUTO DRAGÃO DO MAR-IDM

I- CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre asseverar que cabe a esta Assessoria Jurídica apenas a avaliação dos contornos jurídicos, não determinando ou interferindo na conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, tanto no aspecto econômico, quanto no seu aspecto administrativo, tendo em vista que tais aspectos são meramente administrativos e de autonomia do gestor público da pasta. Portanto, o parecer é meramente opinativo, podendo o gestor a ele contrapor, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União¹.

Tratam-se os presentes autos da análise da possibilidade jurídica de proceder à nova contratação do Instituto Dragão do Mar para realizar a gestão do Centro de Formação Olímpica – CFO, bem como da minuta-padrão de contrato de gestão a ser firmado entre o Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Esporte e que visa estabelecer os critérios de gerenciamento do equipamento.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos: a) Plano de Trabalho, b) Cópia da Ata de Constituição da OS, c) Cópia da Qualificação da OS no DOE, d) Cópia do Estatuto da Entidade Proponente e Aditivos, e) Cópia da Certidão do Cartório de Registros de Pessoa Jurídica – registros e averbações relativas ao Estatuto; f) Cópia da Ata de Posse do Diretor Presidente (Ata 44), g) Cópia do RG e CPF do responsável legal pela entidade proponente; h) Cópia do Documento de Qualificação e discriminação da Diretoria e do Conselho de Administração; i) Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, j) Certidão de Regularidade do FGTS; k) Certidão de Regularidade com os Tributos Federais/Previdenciária, l) Certidão de Regularidade com os Tributos Estaduais, m) Certidão de Regularidade com os Tributos ISS, n) Certidão de Regularidade com os Tributos Municipais, o) Certidão

¹

Acórdão nº 2.446/2007, 1ª Câmara do TCU



Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

Negativa de Falência e Concordata, p) Declaração de não utilização de trabalho de menor, exceto como aprendiz; r) Declaração de que as pessoas relacionadas neste contrato, não estão sendo custeadas por outros Contratos de Gestão, s) Declaração de Não Aquisições de Bens Adquiridos – Contratos de Gestão 2018, t) AD Referendum de aprovação das minutas contratuais, u) Ata 57ª e cópia do Regulamento de Pessoal, v) Ata 40ª de aprovação do regimento interno, cópia do Regimento Interno do AICC e Atas 43ª, 47ª, 52ª e 57ª e seus respectivos aditivos, w) Relatório Anual de Atividades do IDM (IDM), x) Ata 139ª de aprovação do Conselho + carta de exigibilidade das Demonstrações Contábeis, y) Relatório de Execução das Metas do CG Escola de Gastronomia Social Ivens Dias Branco – período de novembro/2018 a janeiro/2019, e z) Declaração de Edital de processo seletivo para contratação de novos empregados.

Incube salientar, de pronto, que o pretendido contrato de gestão rege-se precipuamente pelas disposições da Lei Federal nº 9.637, de 15.05.1998, Lei Estadual nº 12.781, de 30.12.97, alterada pela Lei Estadual nº 15.356, de 04.06.13 e pela Lei Estadual nº 15.408 de 12 de agosto de 2013, que institui sobre o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, bem como pelo Decreto nº 32.689, de 05 de junho de 2018, publicado do DOE de 07/06/2018, mediante o qual a entidade foi requalificada como Organização Social.

Eis o breve relatório do quadro fático, passamos a opinar.

II- DA CONTRATAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 14.133/2021.

Inicialmente, cumpre registrar que uma das inovações da Lei nº 14.133/2021 foi a não inserção em seu art. 75, que trata da contratação direta por dispensa de licitação, da hipótese prevista no inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, qual seja: “celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”.

A vista disso, considerando o dispositivo da Lei nº 8.666/1993 que levou o Tribunal de Contas da União, em resposta a consulta que lhe fora formulada, a externar, por meio do Acórdão nº 1.406/2017 do Plenário, o entendimento de que “ao contrário do que ocorre com as organizações a sociedade civil de interesse público – OSCIPS, inexiste vedação legal, explícita ou implícita, à participação de organizações sociais qualificadas na forma dos arts. 5º a 7º da Lei 9.637/98, em procedimentos licitatórios realizados pelo Poder Público, sob a égide da Lei 8.666/1993, desde que o intuito do procedimento licitatório seja contratação de entidade privada para prestação de serviços que se insiram entre as atividades



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

previstas no contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a organização social”.

Na ocasião, a Corte de Contas da União entendeu que o vínculo de cooperação entre o poder público e a organização social (OS) é estabelecido por meio de contrato de gestão, que discrimina atribuições, responsabilidades e obrigações para o atingimento das metas coletivas de interesse comum nele previstas. Dessa forma, a partir da qualificação formal como OS e da celebração do contrato de gestão, a entidade privada estaria habilitada a celebrar contratos administrativos com o poder público, para execução de atividades previstas no contrato de gestão, conforme dispõe o artigo 24, XXIV, da Lei nº 8.666/1993. Assim, não obstante a possibilidade de competição entre interessados em prestar o serviço à Administração, a esfera do governo que qualificou a OS teria a faculdade de contratá-la diretamente, sem competição com os demais interessados. E concluiu a Corte de Contas:

“Ora, se é lícito contratar OS para prestar serviços de natureza mercantil, sem que sua proposta tenha sido submetida à disputa com os demais interessados, quanto mais legítimo seria como resultado de um procedimento competitivo público”.

In casu, tem-se que, arrimado na transparência e isonomia, a Secretaria do Esporte do Estado procedeu à formalização de Convite à todas as Organizações Civas do Estado - OS, quais sejam, Instituto Agropolos do Ceará, Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT, Instituto Centro de Ensino Tecnológico - Centec, Instituto de Saude e Gestão Hospitalar - ISGH, Instituto Mirante de Cultura e Arte, Associação para o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde - ADTIS e o Instituto Dragão do Mar - IDM, com o visio de manifestarem interesse em participar de procedimento competitivo visando à seleção de entidade habilitada e qualificada à formalizar contrato de gestão para operação do Centro de Formação Olímpica.

Apesar de terem sido instadas a manifestarem-se 07 (sete) Organizações Sociais, apenas 02 (duas) entidades responderam, sendo a Agropolos, consignando a ausência de qualificação para fazê-lo (nos autos do processo NUT 42001.000405/2024-63) e o Instituto Dragão do Mar (no processo NUP 42001.000490/2024-60), que apresentou seu decreto de qualificação na área do esporte, detentora da pertinência temática com a natureza do equipamento em pauta, nos termos exigidos pela Lei nº 9.637/1998, que rege a matéria.

In casu, restou configurado o disposto no §2º do art 16 da Lei nº 12.781/1997, que institui o Programa de Incentivo às Organizações Sociais no Estado do Ceará, tendo em vista a existência de uma única entidade qualificada pelo Estado para execução do objeto, *in litteris*:



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

Art. 16. A celebração de contrato de gestão com organização social será precedida de chamamento público para que todas as entidades previamente qualificadas em área(s) de atuação compatível (eis) com o objeto contratual e interessadas em firmar ajuste com o poder público possam participar. ([nova redação dada pela lei n.º 18.333, de 30.03.23](#))

§ 1.º Somente poderá(ão) participar do chamamento público a(s) entidade(s) privada(s) sem fins lucrativos qualificada(s) como organização social pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, nos termos do art. 1.º desta Lei. ([acrescido pela lei n.º 18.333, de 30.03.23](#))

§ 2.º O chamamento público poderá ser dispensado para a contratação, quando só houver uma organização social qualificada pelo Estado para o objeto, e para renovação contratual, quando vantajoso, especialmente quanto à eficiência, à economicidade, à impessoalidade da providência, conforme o art. 37 da Constituição Federal. ([acrescido pela lei n.º 18.333, de 30.03.23](#))

Infere-se, pois, como condicionante à legitimidade dessa exceção legal, a prévia qualificação da entidade no âmbito estadual, cuja observância foi implementada mediante a edição do Decreto nº 32.689, de 05 de junho de 2018, devidamente publicado no Diário Oficial do Estado, de 07 de junho de 2018, conferindo ao Instituto Dragão do Mar, portanto, a condição de Organização Social apta a desempenhar as atividades constantes no Contrato de Gestão para executar, em caráter complementar à atividade estatal, a administração do equipamento esportivo, objeto dos autos.

Nessa esteira, convém destacar a transcrição de trecho do Acórdão nº 421/2004, proferido no Plenário do Tribunal de Contas União, *in litteris*:

Decorre da norma que, para que uma entidade seja considerada uma Organização Social, não basta que ela seja pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, dedicada às atividades ali especificadas, porque a conformação de uma Organização Social não depende apenas das características intrínsecas apresentadas pela entidade. De acordo com o mandamento legal, além da natureza jurídica e das finalidades indicadas, também faz parte da condição jurídica de Organização Social que a



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

entidade seja formalmente qualificada como tal pelo Poder Público segundo exigências previstas no art. 2º da referida lei.

Extraí-se que, sob esse manto legal, não é admissível a contratação de pessoa jurídica não detentora do título, ainda que seu regime jurídico ou seus objetivos sejam assemelhados aos das Organizações Sociais. Por conseguinte, o dispositivo somente poderá ser aplicado nos casos em que a pessoa jurídica a ser contratada tenha sido qualificada como tal, nos termos da Lei nº 9.637/98, pela esfera de governo contratante - como se infere, ocorreu no âmbito estadual no presente caso concreto - não se admitindo a ulterior subcontratação do objeto em face do caráter personalíssimo da avença.

Diante do exposto, configurada a qualificação do Instituto no âmbito estadual, fica este Órgão Estatal legitimado a contratar o Instituto Dragão do Mar, Organização Social previamente qualificada pelo Estado do Ceará, para prestar serviço de gestão do Centro de Formação Olímpica, em caráter complementar à atividade estatal, mediante Contrato de Gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Saliente-se, contudo, que ao deliberar no sentido de formalizar a contratação sem prévio certame licitatório, deve o gestor, necessariamente, atentar para cumprir as formalidades que, conforme disposto em lei, se tornam essenciais à demonstração da regularidade do ato administrativo. A esse respeito e com esse fim, deflagrou-se o procedimento de seleção pública, cuja competitividade restou impossibilidade face à inexistência de outras entidades qualificadas para esse fim.

Tais requisitos formais prestam-se, pois, a orientar a regular prática dos atos voltados à formalização do processo, tornando evidente e indiscutível a correta adoção da fórmula de contratação pretendida, que deve estar compatibilizada às exigências indicadas no dispositivo acima citado, ofertando, assim, ao gestor, maior segurança jurídica e técnica na prática do ato de contratação direta.

Consignadas essas considerações, passo, a seguir, à análise da minuta do Contrato de Gestão pretendido.

III - DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO DE GESTÃO

O contrato de gestão é espécie de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que reúne características dos contratos e convênios tradicionais, com a finalidade precípua de formalizar parceria entre as partes para

Documento assinado eletronicamente por: BERGSON GOMES BEZERRA em 15/07/2024, às 17:02 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021. Para conferir, acesse o site <https://suite.ce.gov.br/validar-documento> e informe o código F938-F033-E981-68E2.



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

fomento e execução de atividades relativas à área de atuação de entidades do Terceiro Setor, previamente qualificadas para esse fim.

Nessa esteira, os doutrinadores pátrios analisam o contrato de gestão como instrumento cuja natureza reveste-se das características jurídicas de contrato administrativo que prevê acordo operacional entre a Administração e a entidade privada, tendo, portanto, configuração de parceria.

Não obstante, ressalte-se que, invariavelmente, como todo ato emanado pela Administração Pública, a elaboração do contrato de gestão deve observar os princípios administrativos da **Legalidade**, do qual decorre a necessária base legal específica para legitimar o contrato, da **Impessoalidade**, impossibilitando a previsão de subjetividades, da **Moralidade**, da **Publicidade**, razão por que há que se primar pela transparência das atividades administrativas, bem como da **Eficiência/Economicidade**, devendo considerar a racionalização de custos e otimização de resultados.

A vista disso, os contratos de gestão regem-se pelos preceitos de Direito Público, aplicando-lhes supletivamente os princípios da Teoria Geral dos Contratos e do Direito Privado. Nesse diapasão, cumpre registrar os requisitos expostos no art. 92 da Lei 14.133/2021 acerca das cláusulas necessárias para todo e qualquer contrato envolvendo a Administração Pública, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Dessume-se, pois, que as cláusulas dos contratos administrativos devem fixar o objeto da avença, estabelecer as condições fundamentais e facilitar a sua interpretação no desenvolvimento do ajuste e na conduta dos contratantes.

Registrada essa análise inicial do objeto da demanda, cumpre por oportuno fazer a apreciação pontual da minuta contratual, ora posta em apreciação, com vistas a aferir a observância dos dispositivos legais que regem a matéria.

São objetos do contrato, conforme a **cláusula segunda** da minuta do contrato em análise: “fomentar a promoção de conhecimentos e fazeres na área esportiva, fortalecendo na população atendida uma consciência cidadã, assim como apoiar a execução de programas, projetos e ações esportivas visando à formação de atletas e contribuindo para o acesso da população em geral às várias modalidades do esporte, no âmbito da gestão do Centro de Formação Olímpica (CFO)”

A **cláusula segunda**, nos parágrafo primeiro e segundo, consigna as informações necessárias à perfectibilização contratual, conforme preconiza o art. 9º, inciso I, da Lei nº 12.781/97.

Ora, o art. 9º, inciso I, da Lei nº 12.781/97:

“Art. 9º(...)

I-especificação do **programa de trabalho proposto** pela organização social, a **estipulação das metas** a serem atingidas e os **respectivos prazos de execução**, bem como previsão expressa dos **critérios**



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;"

As metas encontram-se pactuadas na **cláusula terceira**, tratando-se dos objetos estratégicos a serem alcançados com a execução do contrato.

As obrigações contratuais encontram-se na **cláusula quinta**, contendo com as ações que garantam o desenvolvimento institucional contínuo da entidade contratada, relativas à orientação estratégica, à otimização de processos organizacionais e à capacitação de pessoas.

A **cláusula sexta**, trata-se dos recursos financeiros do cronograma de desembolso e da dotação orçamentária, ficando acertado entre a contratada e a contratante o **valor global de R\$ 6.242.208,00 (seis milhões, duzentos e quarenta e dois mil, duzentos e oito reais)** que correrão por conta da Secretaria de Esporte.

O Contrato de Gestão será fiscalizado e supervisionado pela Comissão de Avaliação, conforme a **cláusula décima primeira** do contrato em análise. Tendo como fundamentação os art. 10 da Lei Estadual nº 12.781/97.

Ora, o art. 10º, da Lei nº 12.781/97:

Art.10. A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

A prestação de contas, que deverá ser apresentada pela contratada, devidamente aprovada pelos Conselhos de Administração fiscal, está prevista na **cláusula décima segunda, parágrafo terceiro**.

A **cláusula décima terceira**, que trata da vigência e das alterações do contrato, aduz que a vigência do contrato **será de julho de 2024 a abril de 2025**, contudo a própria cláusula citada traz redação que possibilita a dilação contratual.

A publicidade e controle social encontram-se na **cláusula décima nona**, ficando eleito o Foro de Fortaleza, Capital do Estado do Ceará, para dirimir quaisquer dúvidas ou solucionar questões que não possam ser resolvidas administrativamente, renunciando as partes, de logo, a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO ESPORTE

Anexo Fares Cândido Lopes Estádio Castelão
Av. Alberto Craveiro 2707 CEP: 60839-900
Fortaleza/CE
Fone: (85) 3101.4401 Fax: (85) 3101.4412
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br

O contrato em análise pode ser rescindindo mediante acordo entre as partes ou administrativamente, conforme a **cláusula décima quarta – da rescisão e das sanções administrativas**.

Na **cláusula décima quinta** há previsão das condições de reversibilidade dos bens ao Estado do Ceará ao termino da vigência contratual ou na hipótese de rescisão da avença.

IV- CONCLUSÃO

Diante do exposto, consignadas as razões técnico-jurídicas então apresentadas, manifesto-me pela possibilidade jurídica da contratação do Instituto Dragão do Mar, Organização Social previamente qualificada pelo Estado do Ceará, para prestar serviço de gestão do Centro de Formação Olímpica, em caráter complementar à atividade estatal, mediante Contrato de Gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Saliente-se, ainda, que da análise jurídica da minuta do contrato de gestão constantes nos autos e, considerando atendidas as exigências legais, requisitos da perfectibilização do instrumento, não se vislumbra óbice aos termos da contratação pretendida, ficando sua formalização a critério da conveniência e oportunidade do gestor da Pasta, cuja avença, necessariamente, deve observar os preceitos legais, bem como os princípios que regem a Administração Pública.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Fortaleza, 12 de julho de 2024.

Bergson Gomes Bezerra
Coordenador Jurídico SESPORTE
Assinado Eletronicamente