

PROCESSO NUP 21012000143/2025-19

INT: SUPERINTENDÊNCIA/IDACE

REF: CONTRATO DE GESTÃO - INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ

ADVOGADO: RICARDO SÁ BENEVIDES MAGALHÃES

ANÁLISE: ASSEJUR/IDACE Nº 001/2025

EMENTA: Direito Administrativo. Processo Administrativo. Contrato de Gestão. Organização Social. Chamamento Público. Dispensa de Chamamento Público. Licitação. Inexigibilidade de Licitação. Lei Federal n.º 9.637/1998. Lei Estadual n.º 12.781/1997. Lei Federal n.º 14.133/2021. Decreto Estadual n.º 35.322/2023.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica – ASSEJUR/IDACE pela Gerência de Administração - GEAD/IDACE, consoante Despacho de fl. 109, para análise a respeito da **celebração de Contrato de Gestão** a ser firmado entre o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - Idace e o Instituto Agropolos do Ceará, atendendo à COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 000018/2025/IDACE/SUPER de fl. 002.

Figura, às fls. 003 a 008, Documento de Formalização de Demanda - DFD, indicando a necessidade de Celebração de Contrato de Gestão com Organização Social especializada em realizar atividades de apoio técnico à regularização fundiária, através de inovações tecnológicas de geoprocessamento dos imóveis rurais no Estado do Ceará e acompanhar o desenvolvimento de ações socioculturais, econômicas e ambientais das famílias assentadas e reassentadas em situação de conflito agrário e/ou fundiário, com vistas ao acesso às políticas públicas.

Constam, às fls. 012 a 025, encaminhamentos de ofícios as 07 (sete) organizações sociais qualificadas pelo Poder Executivo do Estado do Ceará (1 - Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT; 2 - Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC; 3 - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH; 4 - Instituto de Arte e Cidadania do Ceará - IACC/ Instituto Dragão do Mar - IDM; 5 - Instituto Mirante de Cultura e Arte; 6 - Associação para o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde – ADTIS; e 7 - Instituto Agropolos do Ceará), as quais foram instadas a manifestar interesse ou não na formalização de Contrato de Gestão 2025, cujo objeto será o apoio ao Projeto de Ação Fundiária e à política de reorganização agrária de assentamentos e reassentamentos, com ênfase na agricultura familiar e no desenvolvimento sustentável.

Encontram-se, às fls. 027 a 045, respostas de 06 (seis) das 07 (sete) Organizações Sociais qualificadas pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, à consulta

formulada pelo Idace, tendo **somente o Instituto Agropolos do Ceará manifestado interesse na celebração de Contrato de Gestão com esta autarquia.**

Tem-se, às fl. 049 a 079, cópia do Estatuto e demais documentos pertinentes à Associação para o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde - ADTIS.

Dormita, à fls. 090 e 091, **DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO N.º 001/2025**, com fundamento no art. 16, § 2º, da Lei Estadual n.º 12.781/97, tendo sido selecionado o **Instituto Agropolos do Ceará por ser a única Organização Social qualificada pelo Poder Executivo do Estado do Ceará cujo Estatuto atende ao escopo da contratação.**

Dormitam, às fls. 092 a 098, as Certidões de regularidade do Instituto Agropolos.

Acha-se, à fl. 099, a Intenção de Gastos – IG, e às fls. 100 e 101, as Dotações Orçamentárias para a celebração do Contrato de Gestão com o Instituto Agropolos.

Encontra-se, à fls. 103 a 105, o Mapa da Pesquisa de Preços n.º 2025/06373, no total estimado em **R\$ 24.253.464,42** (vinte e quatro milhões duzentos e cinquenta e três mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e quarenta e dois centavos), indicando como parâmetro para a pesquisa de preços o art. 29, I, do Decreto Estadual n.º 35.322, de 24 de fevereiro de 2023 (Itens Adjudicados - preço de sistema oficial do Estado ou federal).

Finalmente, consta à fl. 269 a Declaração do ordenador de despesas atestando a existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação em tela.

É o relatório.

II - MÉRITO

Preliminarmente, há de se ressaltar que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles relacionados ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor, e toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do Processo Administrativo em epígrafe. Sendo assim, esta Assessoria Jurídica parte da premissa de que a autoridade consulente se municiou do conhecimento especializado disponível para fundamentar a contratação ora pretendida, observando, ainda, os requisitos legalmente impostos.

Nesse sentido, destaca-se que, de acordo com o BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª Edição: 2016), o parecerista deve evitar emitir posicionamento conclusivo sobre temas não jurídicos, devendo se ater, portanto, a formular recomendações pontuais, desde que enfatize o caráter discricionário de seu acatamento.

“BPC nº 7 – Enunciado: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve Conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

Trata-se de análise jurídica preliminar, haja vista que esta Assessoria Jurídica ASSEJUR/IDACE não mais dispõe de atribuição para o exercício de consultoria jurídica (emissão de pareceres) e de representação judicial, com fundamento no art. 132 da CF/88, no Julgamento da ADI 145/CE, nos arts. 150 e 151 da Constituição do Estado do Ceará e no Decreto nº 33.002, de 07 de março de 2019, que alterou a Estrutura Organizacional e dispôs sobre os Cargos de provimento em comissão do Idace.

II.1 - Do Instituto Agropolos do Ceará

O Instituto Agropolos do Ceará é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou não econômicos, constituído sob a forma de associação de interesse público e coletivo, detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira e disciplinar, com prazo de duração indeterminado, qualificado pelo Governo do Estado do Ceará como **Organização Social** em 07 de março de 2002, através do **Decreto Estadual nº 26.528**, publicado no DOE de 13 de março de 2002, alterado pelo Decreto Estadual nº 29.320, de 12 de junho de 2008, publicado no DOE de 16 de junho de 2008, tudo em consonância com os preceitos da Lei Estadual nº 12.781 de 30 de Dezembro de 1997 e suas alterações.

Está contemplada entre as atividades do Agropolos a **organização agrária**, consoante a nova redação dada ao **artigo 1º da Lei nº 12.781/97** (Institui o

Programa estadual de incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências) pelo artigo 1.º da Lei n.º 15.356/2013.

*Art.1º O Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à **organização agrária**, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não-exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes: (grifou-se)*

O Estatuto Social do Instituto Agropolos do Ceará prevê, no inciso XVII, parágrafo único do seu art. 5.º que, dentre os objetivos específicos da Organização Social, está a **realização de atividades de apoio técnico à regularização fundiária de imóveis**.

Art.5º [...]

*Parágrafo Único. Para fazer cumprir os seus objetivos gerais, o Instituto terá como **objetivos específicos**:*

[...]

*XVII) Realizar **atividades de apoio técnico à regularização fundiária de imóveis**, de elaboração de planos de desenvolvimento e de recuperação de assentamentos rurais ou reordenação de áreas urbanas, de análise e disponibilização de informações cadastrais fundiárias e urbanas e dados agro-econômicos e sociais urbanos; (grifou-se)*

Empós essas breves considerações a respeito, passa-se a discorrer sobre a pessoa jurídica de direito privado denominada Organização Social.

II.II - Da Organização Social

Organização Social - OS é uma **qualificação** conferida a uma entidade privada sem fins lucrativos que possibilita a esta o recebimento de determinados benefícios do poder público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.), a fim de que ela venha a alcançar os seus fins, os quais devem ser necessariamente de interesse da comunidade. Para tanto, celebram com a Administração Pública **contrato de gestão**, desenvolvendo um modelo de Administração Pública mais eficiente e são regidas pela **Lei n.º 9.637/1998** (Lei das Organizações Sociais).

Maria Sylvia Zanello di Pietro assim define as Organizações Sociais:

“[...] são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para

desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002a. p. 419.)

A OS integra, portanto, o chamado “**Terceiro Setor**”, que contempla as entidades de direito privado que se propõem, com a iniciativa de pessoas e a constituição de patrimônio, a colaborar com o Estado no desempenho das atividades de interesse público. No dizer de Maria Sylvia Zanella di Pietro, terceiro setor são “*entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos.*” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002a. p. 413.).

Neste ponto, cumpre esclarecer que o citado Contrato de Gestão, assim como o Termo de Parceria e o Acordo de Cooperação, é espécie do gênero Parcerias (Convênios em sentido amplo). Dito isto, por terem as Organizações Sociais regimento próprio (Lei n.º 9.637/1998), **a incidência da Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) dar-se-á de forma subsidiária.** Assim dispõe o art. 184 da Lei n.º 14.133/2021:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Destarte, as Organizações Sociais são regidas pela Lei n.º 9.637/1998, sendo a elas aplicada a Lei n.º 14.133/2021 no que couber.

II.III - Do Contrato de Gestão

Com o objetivo de alcançar melhores resultados na Administração Pública, criaram-se novos instrumentos no âmbito do Direito Público, para conferir maior autonomia aos entes administrativos ou estabelecer parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Dentre tais medidas, sobressai o contrato de gestão.

Idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela do Estado sobre as suas empresas, o contrato de gestão antes disso já era utilizado como meio de vincular a programas governamentais determinadas empresas privadas que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado.

O contrato de gestão é instrumento utilizado para estabelecer objetivos estratégicos, metas e prazos a serem cumpridos pelas instituições que celebram esse tipo de compromisso e tem como meta disponibilizar indicadores que se permitam avaliar o desempenho dessas instituições na consecução dos compromissos pactuados de forma a descentralizar as atividades do Estado.

As renomadas administrativistas Odete Medauar e Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim ilustram, respectivamente, o contrato de gestão:

“[...] é visto como técnica de gestão privada ou meio de propiciar autonomia a empresas, entes ou órgãos estatais, dentro de parâmetros fixados pelo poder central, ou, ainda, como técnica de descentralização. Mediante o contrato de gestão, são estabelecidos objetivos e metas a serem atingidos, ficando sua execução sujeita ao acompanhamento, fiscalização e sanção do poder público. Em geral, da celebração do contrato de gestão decorre o repasse de recursos ao ente estatal ou privado.” (MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2008, p. 242.)

“O contrato de gestão tem sido utilizado como forma de ajuste entre, de um lado, a Administração Pública Direta e, de outro, entidades da Administração Indireta ou entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais [...] cujo objetivo do contrato é o de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas; 2011. p. 333.)

Portanto, como se observa, os contratos de gestão são instrumentos responsáveis por estabelecer um relacionamento entre o governo central e as Agências Autônomas ou Organizações Sociais, uma vez que fixam incentivos e garantias, bem como permitem o acompanhamento e o controle dos compromissos acordados.

No âmbito interno, desde 1991, inúmeros decretos, como o Decreto nº. 137/91 (Programa de Gestão das Empresas Estatais), disciplinavam o contrato de gestão na área federal. A intenção principal era liberar as pessoas administrativas da Administração Indireta de certos controles decorrentes do regime de direito público, caso atingissem determinadas metas previamente estipuladas.

A partir Reforma Administrativa, implementada especialmente pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que se propôs a implantar no Brasil a administração pública gerencial, buscou-se tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos. Para tanto, o contrato de gestão consolidou-se como instrumento apto a concretizar os anseios desse novo modelo de Administração Pública.

Com a Emenda Constitucional nº. 19/98, fruto da Reforma Administrativa, o contrato de gestão passou para a alçada constitucional, com previsão no art. 37, § 8º, da Carta Magna.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.”

Como se percebe, o dispositivo constitucional menciona apenas a palavra contrato, sem qualificá-lo expressamente como “de gestão”. Não obstante, conforme entendimento majoritário da doutrina, o “contrato” a que alude o § 8º no art. 37 da Constituição Federal é o “contrato de gestão”, inclusive, trazendo a possibilidade de celebração tanto com as entidades da administração indireta, como também com os órgãos da própria administração direta.

Dito isto, o contrato de gestão apresenta-se como um importante instrumento utilizado pelo poder público com o fim de se alcançar a eficiência administrativa, tanto com entidades da Administração indireta, como com organizações sociais.

II.IV - Da Natureza Jurídica do Contrato de Gestão

Não é pacífico na doutrina o tema relacionado à natureza jurídica dos contratos de gestão. Doutrinadores, como Zanella Di Pietro, interpelam como se dá sua aplicação no âmbito das administrações direta e indireta, além de questionarem se a natureza jurídica do referido instrumento é contratual.

“Quando o contrato referido na Emenda Constitucional nº 19 for celebrado com órgão da Administração direta, dificilmente estarão presentes as características próprias de um contrato, pois este pressupõe um acordo de vontades entre pessoas dotadas de capacidade, ou seja, titulares de direitos e obrigações. Como os órgãos da Administração direta não são dotados de personalidade jurídica em que estão integrados, os dois signatários do ajuste estarão representando a mesma pessoa jurídica. E não se pode admitir que essa mesma pessoa tenha interesses contrapostos defendidos por órgãos diversos. Por isso mesmo, esses contratos correspondem, na realidade, quando muito, a termos de compromissos assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas. Além disso, as metas que se obrigam a cumprir por força da própria lei que define as

atribuições do órgão público; a outorga de maior autonomia é um incentivo ou um instrumento que facilita a consecução das metas legais.

Mesmo se tratando de contrato de gestão entre entidades da Administração Indireta e o Poder Público, a natureza efetivamente contratual do ajuste pode ser contestada, tendo em vista que a existência de interesses opostos e contraditórios constitui uma das características presentes nos contratos em geral e ausente no contrato de gestão, pois é inconcebível que os interesses visados pela Administração direta e indireta sejam diversos.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 1999. p. 197.) (grifou-se)

Logo, parte dos doutrinadores entendem que o contrato de gestão **não possui natureza jurídica de contrato**, mesmo sendo assim denominado, por **inexistir entre os celebrantes interesses opostos e contraditórios**. Para Di Pietro, o contrato de gestão tem natureza jurídica de “**Termos de Compromisso**”, compromissos esses que são firmados pelos dirigentes dos órgãos aos quais celebram esse tipo de acordo.

Há quem considere o contrato de gestão uma espécie de contrato administrativo, vez que as Organizações Sociais realizam atividades de interesse público, advindo sua natureza pública da participação da Administração Pública como uma das partes contratantes, com supremacia para fixar as condições iniciais do ajuste. Assim preconiza Alexis Vargas:

“Os contratos podem ser públicos ou privados. Não há porque conferir outra natureza aos contratos de gestão, senão a pública. São subespécies dos contratos administrativos. São contratos realizados pelo poder público, para a prestação de serviços de interesse público e com o objetivo de cumprir os fins que a Constituição credita ao Estado, que são os fins públicos.” (VARGAS. Alexis. Anotações sobre o contrato de gestão. Revista Debates GV Saúde, v. 1, p. 34, 1º semestre/2006. Downloads. PDF. Publicado. 2006-01-01. Edição. n. 1 (2006): Primeiro semestre)

Para tais doutrinadores, nenhuma das espécies de contrato de gestão previstas no ordenamento jurídico brasileiro enquadra-se na categoria dos contratos administrativos.

Cumpra mencionar também que Alexis Vargas, apesar de caracterizar o contrato de gestão como espécie de contrato administrativo, tende a fazer **analogia de tal modalidade de ajuste ao convênio**.

“[...] o instituto sub studio se aproxima conceitualmente mais dos convênios, do que dos contratos tradicionais, uma vez que não se configuram interesses contrapostos, mas também porque não há fim de lucro por parte das Organizações Sociais. A

natureza de entidades paraestatais demonstram, de per si, que seu objeto social é colaborar com o Estado desempenhando atividade não lucrativa. Sua atividade é paralela ao Estado(20), e portanto convergente.” (VARGAS, Alexis. Anotações sobre o contrato de gestão. Revista Debates GV Saúde, v. 1, p. 35, 1º semestre/2006. Downloads. PDF. Publicado. 2006-01-01. Edição. n. 1 (2006): Primeiro semestre)

Por sua vez, Marçal Justen Filho entende que o contrato de gestão não possui natureza jurídica de convênio, em que pese as partes não terem interesses contrapostos. Marçal compreende que o contrato de gestão como sendo “Contratos Organizacionais ou Associativos”, por meio dos quais diferentes sujeitos alinham deveres e direitos de interesses comuns.

“É problemático definir, em termos abstratos e indeterminados, a natureza jurídica do contrato de gestão. Até se poderia reconhecer figura similar ao ‘convênio’. É que as partes, no contrato de gestão, não têm interesses contrapostos. Não se trata de submeter parcialmente o interesse público a um sacrifício para obter benefícios egoísticos ou vantagens consistentes na redução do patrimônio alheio. Trata-se, muito mais, de contratos organizacionais ou associativos, pelos quais diversos sujeitos estruturam deveres e direitos em de interesses comuns.

Essas considerações não conduzem a identificar contrato de gestão com convênio. Excluídas óbvias diferenças que nem é necessário apontar, pode-se afirmar que o contrato de gestão comporta consideração de cunho sinalagmático. Ou seja, o contrato de gestão pode ser considerado como oneroso, ainda que nenhuma das partes tenha fins especulativos. Nada impede, inclusive, a previsão de benefícios mais intensos proporcionados à eficiência no desempenho da atividade prevista contratualmente. Enfim, os direitos assegurados à organização social no contrato de gestão não se configuram como mera liberdade da Administração Pública. O particular tem o dever de cumprir satisfatoriamente certos objetivos. Na medida em que desempenhar adequadamente essas atividades, terá direito de exigir o cumprimento pelo Estado dos deveres correspondentes.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo, Dialética, 1999. p. 34.)

Em contrapartida, o STF definiu que o contrato de gestão **não é contrato administrativo, mas convênio**, no qual não há interesses contrapostos, de caráter comutativo e intuito lucrativo, porém **interesses comuns**. Isso afastaria o acordo do âmbito de incidência do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, uma vez que não é contrato.

“12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com

plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.” (Supremo Tribunal Federal. ADI 1923/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, Acórdão Eletrônico DJe-254 Divulg 16-12-2015 Public 17-12-2015) (grifou-se)

Portanto, o STF, quando do julgamento da ADI n.º 1.923/DF, definiu a **natureza jurídica do contrato de gestão como sendo conveniente**. Destarte, este instrumento possui a mesma finalidade de um convênio, não contraposição de interesses, mas sim a conjugação de esforços entre os entes públicos e a entidade do terceiro setor devidamente qualificada.

Em que pese a divergência quanto a caracterização da natureza jurídica dos contratos de gestão, parece ser pacífico o entendimento de que **todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado objetivo comum, não existindo entre eles interesses contrapostos**.

II.V - Do Chamamento Público

É regra cogente na Magna Carta, em seu art. 37, inciso XXI, que as contratações pela Administração Pública se deem pela via do processo licitatório.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na esteira do dispositivo legal acima transcrito, estabelece-se que a contratação pela Administração Pública de serviços e obras, compras, alienação e locação, em regra, precede da necessidade de observância do que dispõe a Constituição Federal, e em especial das regras de licitação pública elencadas na Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos).

Não obstante, como a Administração Pública não firma com a OS (Organização Social) Contrato administrativo, e sim Contrato de gestão, que tem natureza semelhante à dos Convênios, entendeu a Corte Suprema **não ser exigível processo licitatório para a contratação de OS (Organizações Sociais) em virtude da natureza do vínculo que é firmado, contudo, a escolha dessa entidade privada sem fins lucrativos deve atender aos princípios administrativos, em especial, a impessoalidade**, nos termos do julgamento da ADI 1923/DF.

A doutrina administrativista também se orienta no sentido de ser **desnecessária a realização do processo licitatório da Lei n.º 14.133/2021** para a celebração de parceria entre a Administração Pública e instituições do terceiro setor, dentre estas as Organizações Sociais. Entretanto, considera ser obrigatória a realização de um **procedimento objetivo de escolha**, como corolário do princípio constitucional da impessoalidade, de forma a garantir igualdade de competição entre as Organizações Sociais na busca por recursos públicos e também a seleção da melhor proposta.

Em consonância com os entendimentos do Supremo Tribunal Federal e da doutrina administrativista acima esposados, o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 3.239/2013-Plenário, estabeleceu o **Chamamento Público** como o procedimento a ser adotado pela Administração Pública quando da seleção da organização social para celebrar contrato de gestão.

“4. A escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993;” (grifou-se)

O “chamamento público” tem por finalidade tornar pública a intenção de a Administração firmar parceria com Organização Social para executar atividades ou projetos que tenham interesse público, de forma, sobretudo, a concretizar os princípios do Direito Administrativo.

Malgrado a Lei n.º 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais) não tenha disciplinado um procedimento objetivo de escolha da OS para celebrar contrato de gestão com o Poder Público, a Lei Estadual n.º 12.781, de 30 de dezembro de 1997 (Institui o programa estadual de incentivo às Organizações Sociais, e dispõe sobre a qualificação destas entidades), em seu art. 16, com redação dada pelo art. 1.º da Lei n.º 18.333, de 30 de março de 2023, instituiu o **Chamamento Público** como o procedimento a ser adotado pela Administração Pública Estadual quando da seleção da organização social para celebrar contrato de gestão.

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.

§ 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. (grifou-se)

O dispositivo legal alhures trouxe ainda uma limitação à participação de organizações sociais nos procedimentos de Chamamentos Públicos a serem realizados pela Administração Pública Estadual, **restringindo-a as organizações sociais qualificadas pelo Poder Executivo do Estado do Ceará.**

II.VI - Da Dispensa de Chamamento Público

A Lei Estadual n.º 12.781/1997, em seu art. 16, com redação dada pelo art. 1.º da Lei n.º 18.333/2023, estabeleceu como **regra** para a celebração de contrato de gestão com organização social a realização de **chamamento público**.

No entanto, a própria Lei Estadual n.º 12.781/1997, no parágrafo segundo do art. 16, incluído pelo art. 1.º da Lei n.º 18.333/2023, admitiu a **possibilidade de ser dispensado pela Administração o procedimento de chamamento público**. Para tanto, devem ser observados alguns requisitos.

Art. 16. [...]

§ 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. (grifou-se)

Como se observa, a Lei Estadual n.º 12.781/1997 admitiu a possibilidade de celebração de contrato de gestão com organização social qualificada pelo Estado sem a necessidade de realizar o chamamento público, desde que se trate da única organização social qualificada pelo Estado para o objeto ou, no caso de “renovação contratual”, que esta seja “vantajosa” à Administração, sobretudo quanto à eficiência, à economicidade e à impessoalidade.

Ser a **única organização social qualificada pelo Estado para o objeto** inviabiliza a competição. É traço que se aproxima da inexigibilidade de licitação prevista no art. 74 da Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), que autoriza a Administração Pública a contratar diretamente o fornecimento do produto ou a execução dos serviços quando inviável ou desnecessária a realização de processo licitatório.

A **Vantajosidade** insculpida no parágrafo segundo do art. 16 da Lei Estadual n.º 12.781/1997 espelha basicamente a busca por contratação que seja eficiente (racional, econômica e célere), economicamente mais satisfatória (menor gasto de

dinheiro público) e impessoal (igualdade de tratamento aos administrados e interesse público).

A **Eficiência** é um dos princípios norteadores da administração pública, tendo sido incluído, de forma expressa, no art. 37 da Constituição Federal com a promulgação da emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, que promoveu a reforma administrativa. Todavia, tal princípio já existia na legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto-Lei n.º 200/67 e da Lei n.º 8.987/95.

Tratando-se de norma jurídica direcionada ao Estado e aos agentes públicos que exercem a função administrativa, a eficiência estabelece que a atuação destes, sempre direcionada ao atendimento ao interesse público, deve buscar a forma mais adequada para alcançar o melhor resultado com os recursos, instrumentos e mecanismos de que dispõem.

O saudoso Hely Lopes Meirelles, assim discorreu sobre o princípio da eficiência:

“Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24 ed. São Paulo: 44, Malheiros, 1999. p. 89) (grifou-se)

Segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.p. 83) (grifou-se)

O princípio da eficiência tem como finalidade, portanto, melhorar a qualidade dos serviços públicos, de modo a serem executados com presteza e buscando a perfeição.

Para Diógenes Gasparini:

“Não basta que o Estado atue sobre o manto da legalidade, quando se trata de serviço público faz-se necessário uma melhor atuação do agente público, e uma melhor organização e estruturação por parte da Administração Pública, com o

objetivo de produzir resultados positivos e satisfatórios às necessidades da sociedade.” (GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.) (grifou-se)

Fernanda Marinela preceitua:

“A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.” (MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.) (grifou-se)

Em síntese, a eficiência é o **dever de “boa administração”**.

Por sua vez, a **Economicidade** é princípio expressamente previsto no art. 70 da CF/88 e representa basicamente a **busca pela Administração Pública dos melhores resultados ao menor custo**. É a otimização dos recursos públicos, isto é, a sua utilização de forma eficiente e eficaz, de forma que os gastos sejam realizados de forma consciente e responsável, sem comprometer os padrões de qualidade.

Assim, percebe-se uma aproximação entre eficiência e economicidade. A doutrina majoritária entende ser a economicidade um **aspecto mais singular da eficiência**, que é a menor onerosidade. Nesse sentido, leciona Gustavo Binjenbojm:

“O princípio da economicidade, inobstante sua autonomia no texto constitucional, é abrangido pela ideia de eficiência. A economicidade corresponde a uma análise de otimização de custos para os melhores benefícios. A economicidade é, assim, uma das dimensões da eficiência.

[...] a eficiência administrativa encerra um vetor para a ação administrativa, devendo ser entendida como a busca da otimização da gestão com vistas à consecução dos melhores resultados com os menores custos possíveis.” (BINENBOJM, Gustavo. Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 346) (grifou-se)

Importante esclarecer que a economicidade não deve ser confundida com a mera busca pelo menor preço ou custo. Ela se baseia na ideia de que o uso adequado dos recursos públicos deve considerar a qualidade e a eficiência dos bens e serviços adquiridos ou prestados pela Administração Pública.

Já a **Impessoalidade**, também denominada de finalidade por alguns doutrinadores, estabelece a imparcialidade na defesa do interesse público, vedando preferências ou preterições pessoais. É princípio a ser observado pela Administração Pública tanto na atuação dos agentes públicos quanto no trato destes em relação aos

particulares/administrados. Desta forma pode-se dizer que a impessoalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público.

Veja-se o sentido dado por Hely Lopes Meirelles à impessoalidade:

“O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 15 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 81.) (grifou-se)

Nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

“O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.” (CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. Manual de Direito Administrativo. 31ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, pags. 48-49.) (grifou-se)

Isto posto, adimplidos os requisitos acima expendidos, o ordenamento jurídico estadual autoriza a escolha de Organização Social para a celebração de Contrato de Gestão com a Administração dispensando-se a realização do procedimento de chamamento público.

Neste sentido, consta à fl. 083 dos autos, a DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO N.º 001/2025, com fundamento no art. 16, § 2º, da Lei Estadual n.º 12.781/97, tendo sido selecionado o Instituto Agropolos do Ceará por ser a única Organização Social qualificada pelo Poder Executivo do Estado do Ceará cujo Estatuto atende ao escopo da contratação. Consequentemente, essa condição autoriza o Idace a celebrar Contrato de Gestão com o Agropolos sem a necessidade de se realizar o procedimento do chamamento público.

Destarte, entendendo a Administração Pública, ao analisar aspectos de natureza técnico-administrativa, econômica e financeira, que restou demonstrada a vantajosidade da celebração de Contrato de Gestão com o Agropolos, fica a ela facultada a contratação da referida OS sem a necessidade de se realizar o procedimento de chamamento público, de acordo com o parágrafo segundo do art. 16 da Lei Estadual n.º 12.781/1997.

II.VII - Da Inexigibilidade de Licitação

Em regra, as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública submetem-se à obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório, nos termos do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. A exceção consiste na contratação direta por inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, e por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, ambos da Lei Federal n.º 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos).

No que tange à realização do processo de contratação direta, seja mediante dispensa seja por inexigibilidade de licitação, **deverão ser observadas as disposições contidas nos artigos 72 e 73 da Lei Federal n.º 14.133/21.**

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (grifou-se)

O art. 31 do Decreto Estadual n.º 35.322, de 24 de fevereiro de 2023, que regulamenta o Sistema de Compras, também trouxe algumas disposições a serem observadas quando das contratações diretas.

Art. 31. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no artigo 29.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no artigo 29 deste Decreto, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade, caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição. (grifou-se)

Cumpre informar que, de acordo com o inciso XXIV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, anterior estatuto das licitações e contratos administrativos, a contratação de organizações sociais para desenvolver as atividades contempladas no contrato de gestão poderia ser realizada mediante dispensa de licitação, a critério do administrador público:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XXIV - para a 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.

Todavia, a novel legislação federal sobre licitações e contratos administrativos (Lei n.º 14.133/2021) não fez qualquer menção expressa às organizações sociais.

De todo modo, persiste a possibilidade de contratação pela Administração Pública de organizações sociais para desenvolver as atividades contempladas no contrato de gestão sob a égide da Lei n.º 14.133/2021. Isso se deve ao fato de que a decisão da Corte Suprema, por ocasião do julgamento da ADI 1923/DF, facultou ao administrador público a não observância do processo licitatório para a contratação de OS (Organizações Sociais), em virtude da natureza do vínculo que é firmado. Então, optando o administrador público pela contratação de OS com fundamento na Lei n.º 14.133/2021, todo o seu regramento deverá ser observado, inclusive as hipóteses de contratação direta.

Sendo assim, em ficando demonstrada a inviabilidade de competição, por ser a única organização social apta a implementar o objeto do contrato de gestão, estaria autorizado o IDACE a contratar o Agropolos, de forma direta, mediante inexigibilidade de licitação, **observadas as premissas do art. 72, 73 e 74 da Lei n.º 14.133/2021 e do art. 31 do Decreto Estadual n.º 35.322/2023.** Dispõe o artigo 74 da Lei n.º 14.133/2021 que é “*inexigível a licitação quando inviável a competição*”.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, fica patente que:

a) **Não é obrigatória a realização do processo licitatório da Lei n.º 14.133/2021 para a celebração de parceria entre a Administração Pública e as Organizações Sociais** dada a natureza jurídica do vínculo que é firmado. Decisão esta será lastreada nos critérios de conveniência e oportunidade do administrador público.

b) **É imperativa a realização de um procedimento objetivo de escolha,** de forma a garantir igualdade de competição entre as Organizações Sociais. Tem-se que **o procedimento a ser adotado pela Administração Pública para a escolha da organização social a celebrar o contrato de gestão é o Chamamento Público,** segundo o art. 16 da Lei Estadual n.º 12.781/1997 e entendimentos doutrinário e do TCU.

c) **É dispensável a realização de chamamento público pela Administração Pública estadual quando se tratar de organização social previamente qualificada pelo Poder Executivo do Estado, desde que seja a única organização social qualificada pelo Estado para o objeto, e para “renovação contratual”, quando vantajoso, especialmente quanto à eficiência, à economicidade, à impessoalidade da providência,** nos termos do art. 16, §§1.º e 2.º da Lei Estadual n.º 12.781/1997.

d) **Caso o administrador público opte pela realização do processo licitatório da Lei n.º 14.133/2021 para a celebração de parceria entre a Administração Pública e as Organizações Sociais,** devem ser observadas todas as disposições constantes no referido diploma legal.

e) **Decidindo o administrador público pela adoção do processo Lei n.º 14.133/2021 e estando caracterizada a inviabilidade de competição, não se vislumbra óbice à realização do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação,** desde que observadas as disposições contidas nos artigos 72, 73 e 74 da Lei Federal n.º 14.133/21 e no art. 31 do Decreto Estadual n.º 35.322/2023.

f) A contratação da Organização Social deve compreender a prestação de serviço em atividades estatais complementares, via Contrato de Gestão.

g) Compete à Autoridade Máxima do Idace deliberar sobre a contratação em tela, em razão do poder discricionário que lhe é conferido, quer dizer, liberdade de ação dentro dos limites estabelecidos na lei. Como é cediço, a discricionariedade é a

prerrogativa legal conferida à Administração Pública para a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência e oportunidade. Destarte, tem-se por discricionariedade a liberdade de ação da Administração Pública dentro dos limites estabelecidos na lei. Tal não se confunde com arbitrariedade, que extrapola os limites fixados pela lei, tornando o ato ilegal.

Ressalta-se que incumbe a esta ASSEJUR/IDACE prestar análise sob o prisma eminentemente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômica e financeira, em especial a questão da compatibilidade do preço e a razão da escolha do contratado.

É a análise, à superior consideração.
Fortaleza, 27 de março de 2025.

Ricardo Sá Benevides Magalhães
Assessor Jurídico - ASSEJUR/IDACE
OAB-CE 2780