

PARECER JURÍDICO Nº 003/2024/COORJUR/SECULT

PROCESSO ADMINISTRATIVO: P290352/2024

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA E TURISMO DE SOBRAL – SECULT

ASSUNTO: CHAMADA PÚBLICA PARA CREDENCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA FINS DE REALIZAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO COM O MUNICÍPIO DE SOBRAL CUJA A FINALIDADE É A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL, OPERACIONALIZAÇÃO, FORMAÇÃO E EXECUÇÃO DE AÇÕES, SERVIÇOS E ATIVIDADES VOLTADAS A ESCOLA DE CULTURA, COMUNICAÇÃO, OFÍCIOS E ARTES, ESCOLA DE MÚSICA E DE PROJETOS A ELES VINCULADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO SOBRAL

1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de processo administrativo instaurado pela Secretaria da Cultura e Turismo – SECULT, com o objetivo de credenciar e selecionar Organizações Sociais para celebração de possível Contrato de Gestão com o Município de Sobral, através da Secretaria da Cultura e Turismo.

A finalidade da demanda é, conforme explicitado na justificativa constante nos autos, selecionar Organizações da Sociedade Civil - OS, estabelecendo critérios para a habilitação de entidades participantes, legalmente constituídas, junto à Administração Pública Direta Municipal, sob a supervisão da Secretaria da Cultura e Turismo, para a celebração de Contrato de Gestão destinado a **ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL, OPERACIONALIZAÇÃO, FORMAÇÃO E EXECUÇÃO DE AÇÕES, SERVIÇOS E ATIVIDADES VOLTADAS A ESCOLA DE CULTURA, COMUNICAÇÃO, OFÍCIOS E ARTES, ESCOLA DE MÚSICA E DE PROJETOS A ELES VINCULADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO SOBRAL**, para assim, imprimir qualidade nas suas ações e projetos, de forma a democratizar e atender todos os princípios da Administração Pública no processo de celebração do Contrato de Gestão.

Outrossim, os autos encontram-se devidamente instruídos com a documentação necessária, notadamente os ofícios pertinentes, justificativas, Termo de Referência, minuta do Edital de Chamada Pública e seus anexos.

É o breve relatório, passa-se à análise.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De início, faz-se imperioso realizar breves comentários sobre o instituto denominado Contrato de Gestão e sua natureza jurídica.

Na visão de Bernardo Wildi Lins, "o contrato de gestão é o instrumento jurídico pelo qual se efetivam as parcerias entre o Estado e as Organizações Sociais. É o contrato de gestão que regula essa parceria, estabelecendo as condições do seu desenvolvimento".

Nesse sentido mesmo sentido, CARVALHO PINTO define o contrato de gestão como:

[...] parceria necessária ao fomento (...) e à execução das atividades já mencionadas (...) A despeito da denominação adotada, não há propriamente contrato nesse tipo de ajuste, mas sim verdadeiro convênio, pois que, embora sejam pactos bilaterais, não há contraposição de interesses que caracteriza os contratos em geral; há, isto sim, uma cooperação entre os pactuantes visando a objetivos de interesse comum. Sendo paralelos e comuns os interesses perseguidos, esse tipo de negócio jurídico melhor há de enquadrar-se com convênio (PINTO, 2005, p. 284)

Esse modelo de parceria, visando a plena eficiência, fixa compromissos bilaterais: de um lado, determinando metas a serem alcançadas pela Organização Social parceira; de outro, o suporte estatal (transferência de recursos financeiros) para viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos.

Acerca da qualificação de entidades como organização social no Município de Sobral, o art. 1º da Lei Municipal nº 261/2000, *in verbis*, assim autorizou:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a qualificar como Organizações Sociais, as entidades constituídas sob a forma de fundação, associação ou sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam relacionadas com as áreas social, educacional, ambiental, de desenvolvimento científico e tecnológico, cultural, esportiva e de saúde, atendidas as condições estabelecidas nesta Lei.

Sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, indicando que:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 29-11-07, DJE de 7-3-08).

Cumprido destacar, outrossim, que o Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido na ADIN 1923/DF, confirma legalidade da celebração de Contrato de Gestão com Organizações Sociais e dispõe da forma de seleção da O.S., que garanta a publicidade e impessoalidade na seleção. Nesse sentido, veja-se:

[...] 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, esporte e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, **impõe-se que o Poder Público conduza a celebração contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios.**

14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §30, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. **O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados.** (grifo nosso)

No tocante à escolha do procedimento de seleção da O.S, o Tribunal de Contas da União (TCU) também possui o entendimento de que é o chamamento público o procedimento cabível. Vejamos:

Acórdão 3239/2013-Plenário

Enunciado: 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 as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade.

Acórdão 1852/2016-Plenário

Enunciado: A escolha de 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, quando for o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade** (art. 7º da Lei 9.637/1998 e art. 3º c/c art. 116 da Lei 8.666/1993).

Acórdão 2057/2016-Plenário

Enunciado: A contratação de organizações sociais para prestação de serviços públicos de saúde, mediante contratos de gestão, deve observar as seguintes orientações:

- a) apesar de abrir mão da execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados;
- b) do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a

fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão:

c) 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

[...]

A doutrina também comunga desse entendimento, que visa, sobretudo, afastar a arbitrariedade na escolha da Organização Social que irá firmar Contrato de Gestão com a Administração Pública, garantindo, assim, maior isonomia e objetividade ao procedimento de seleção. Nesse sentido, veja, a seguir, o que afirma Marçal Justen Filho:

Outra é a questão da seleção das organizações sociais para firmar contratos de gestão (...) É imprescindível adotar processo objetivo de seleção dos interessados relativamente ao contrato de gestão.

Suponha-se, por exemplo, que a Administração intencione outorgar aos particulares a gestão de um educandário. Não é possível que seja escolhida arbitrariamente uma organização social - mantida, por exemplo, pelo chefe político local. Os princípios de isonomia e da chamada 'indisponibilidade do interesse público' continuam a disciplinar a atividade estatal. Logo, deverá facultar-se a possibilidade de disputa pelo contrato de gestão, selecionando-se a melhor proposta segundo critérios objetivos pré-estabelecidos. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 25-26)

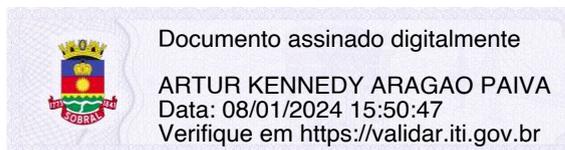
Assim, com vistas a conduzir a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, pretende-se desenvolver uma **Chamada Pública**, dando assim maior publicidade e transparência nas eventuais contratações.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os fundamentos fáticos e jurídicos acima delineados, bem como em cotejo da documentação acostada aos autos em epígrafe, esta Coordenadoria Jurídica **OPINA** pela possibilidade da **REALIZAÇÃO** e **PROSSEGUIMENTO** da referida **CHAMADA PÚBLICA** com o objetivo de credenciar e selecionar Organizações Sociais para celebração de possível Contrato de Gestão com o Município de Sobral, através da Secretaria da Cultura e Turismo – SECULT, para **ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL, OPERACIONALIZAÇÃO, FORMAÇÃO E EXECUÇÃO**

DE AÇÕES, SERVIÇOS E ATIVIDADES VOLTADAS A ESCOLA DE CULTURA, COMUNICAÇÃO, OFÍCIOS E ARTES, ESCOLA DE MÚSICA E DE PROJETOS A ELES VINCULADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO SOBRAL.

Esse é o entendimento, salvo melhor juízo.



ARTUR KENNEDY ARAGÃO PAIVA

Coordenador Jurídico – SECULT

OAB/CE nº 27.626