

Leonardo Aleiksciviez: Organizações sociais e contratos de gestão

No Brasil, até a década de 1980, vigorava o modelo de desenvolvimento econômico que privilegiava a



No entanto, referido modelo entrou em decadência com o

agravamento da crise fiscal do Estado, ocasionando inúmeras consequências negativas, dentre elas, a gradativa perda da qualidade dos serviços públicos no país.

Reagindo-se a esse processo, idealizou-se, na década de 1990, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, envolvendo-se a administração pública, em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes [\[1\]](#), no âmbito de todos os entes federados [\[2\]](#).

A implantação, no Brasil, do modelo de administração pública gerencial, portanto, sagrou-se como o objetivo primordial de tal reforma, pautada pelos valores da eficiência [\[3\]](#), qualidade e produtividade na prestação de serviços públicos.

Logo, como consequência do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foram definidos objetivos bem como estabelecidas diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, visando à sua modernização, destacando-se, dentre eles, aqueles referentes à implantação da publicização de serviços estatais não exclusivos [\[4\]](#), tais como os relacionados à educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Nas palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

"No Brasil, as principais alterações decorrentes da Reforma Administrativa, tendentes à adoção do modelo de administração gerencial propugnado no 'Plano Diretor da Reforma do Estado', já total ou parcialmente implementadas, podem ser assim sintetizadas:

(...)

*d) **parcerias com pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, não integrantes da Administração, para a prestação de serviços de utilidade pública e assistenciais**, visando à futura transferência ao setor privado dessas atividades, com estímulo (repasso de recursos públicos) e fiscalização do Estado (**celebração de contratos de gestão**, possibilidade de desqualificação etc.); (...)"* [\[5\]](#) (grifados e omissões não constam do original).

Alterações legislativas constitucionais [6] foram necessárias visando a tal mister e, igualmente, infraconstitucionais, com destaque, dentre essas últimas, à promulgação da Lei nº 9.637/98, a qual *"Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências"* [7].

Segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 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"* [8] (grifados não constam do original).

Nas palavras do professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

"As Organizações Sociais são entidades privadas, qualificadas na forma da Lei Federal n.º 9.637/98, que celebram "contrato de gestão" com o Estado para cumprimento de metas de desempenho e recebimento de benefícios públicos (ex.: recursos orçamentários, permissão de uso de bens públicos, cessão especial de servidores públicos)" [9] (grifados não constam do original).

Tais pessoas jurídicas de direito privado, assim qualificadas após o preenchimento de determinados requisitos legais expressos em sua legislação de regência, compõem, juntamente com outras organizações de natureza privada [10], o chamado Terceiro Setor, assim conceituado pelo referido professor:

"A expressão 'Terceiro Setor' refere-se às entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, que desempenham atividades de interesse social mediante vínculo formal de parceria com o Estado" [11].

Ainda segundo os ensinamentos do mencionado doutrinador, são características comuns a todas as entidades do Terceiro Setor:

- "a) são criadas pela iniciativa privada;*
- b) não possuem finalidade lucrativa;*
- c) não integram a Administração Pública Indireta;*
- d) prestam atividades privadas de relevância social;*
- e) possuem vínculo legal ou negocial com o Estado;*
- f) recebem benefícios públicos"* [12].

Da definição de organização social levada a efeito pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, depreende-se que o vínculo jurídico entre tal pessoa jurídica de direito privado e o poder público será efetivado por meio de contrato de gestão.

A propósito, novamente o magistério da professora Maria Sylvia:

"Fora do âmbito da Administração pública direta e indireta, os **contratos de gestão** estão previstos no direito positivo como modalidade de ajuste a ser celebrado com instituições não governamentais passíveis de serem qualificadas como organizações sociais, para **fins de prestação de serviço público ou atividades de interesse público, mediante fomento pelo Estado**" [13] (grifados e sublinhados não constam do original).

Ricardo Alexandre e João de Deus assim o conceituam:

"O contrato de gestão, também conhecido por acordo-programa, é uma espécie de ajuste feito entre, de um lado, a Administração Direta e, de outro, órgãos da própria Administração Direta ou entidades da Administração Indireta ou, ainda, entidades do chamado Terceiro Setor. **O objetivo do contrato de gestão é o atingimento de determinadas metas de desempenho pelos órgãos ou entidades em troca de determinado benefício concedido pelo Poder Público**" [14] (grifados não constam do original).

Por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, restou expressa a menção ao contrato de gestão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante denominada, apenas, de CRFB/88, conforme se depreende da introdução do §8º ao artigo 37 do Texto Constitucional:

"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:

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. (...)" (grifados não constam do original)

Introduzido no caput do artigo 37 da CRFB/88 como um dos pilares de orientação de toda a atuação da administração direta e indireta em todas as esferas de governo, o princípio da eficiência, nas palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, "... vem sendo apontado por muitos, como o 'fim último do contrato de gestão'. Por outro lado, quando firmado com as pessoas privadas denominadas 'organizações sociais', esses contratos constituem-se em um meio de efetivar o processo de privatização da prestação de serviços públicos, uma vez que **as organizações sociais visam a substituir entidades da Administração Indireta que prestam serviços públicos não exclusivos de Estado**" [15] (grifados não constam do original).

Entendem referidos autores que tal "... contrato restringe a autonomia da pessoa privada, uma vez que ela passa a sujeitar-se às exigências contidas no contrato e ao controle relativo à gestão dos bens e recursos públicos a ela cedidos, bem como ao atingimento dos resultados entre as partes acordados" [16].

Por fim, necessário ressaltar que, embora o texto constitucional se refira apenas a contrato, sem qualificá-lo como "de gestão", é consenso unânime na doutrina que o contrato a que se refere o §8º do artigo 37 da CRFB/88 é o contrato de gestão.

[1] Executivo, Legislativo e Judiciário.

[2] União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

[3] Importante ressaltar que o Princípio da Eficiência foi inserido no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98.

[4] Implementação de tal escopo mediante a transferência destes serviços para o setor público não estatal, por meio do chamado TERCEIRO SETOR.

[5] ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO**. 20ª ed. São Paulo. Editora Método. 2012. p. 134.

[6] Cite-se, como exemplo, as ECs 19 e 20/98, sendo que a EC nº 19/98 pode ser considerada como o mais importante instrumento legitimador da reforma da Administração Pública no Brasil.

[7] Importante salientar, nesse contexto, que o E. Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1.923 MC/DF, confirmou a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98.

[8] DI PIETRO, Maria Sylvia. **DIREITO ADMINISTRATIVO**. 15ª ed. São Paulo. Editora Atlas. 2003. p. 419.

[9] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito ADMINISTRATIVO**. 2ª ed. São Paulo. Editora Método. 2014. p. 192.

[10] Dentre as entidades componentes do Terceiro Setor, incluem-se as declaradas de utilidade pública, os serviços sociais autônomos (Sesi, Sesc, Senai) bem como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

[11] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* p. 189.

[12] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* 190.

[13] DI PIETRO, Maria Sylvia. **PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 7ª ed. São Paulo. Editora Atlas. 2009. p. 264.

[14] ALEXANDRE, Ricardo e DE DEUS, João. **Direito Administrativo Esquematizado**. 1ª ed. São Paulo. Editora Método. 2015. p. 87.

[15] ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. *Op. Cit.* p. 137

[16] ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. *Op. Cit.* p. 138

Date Created

22/02/2023