



CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO - UNIFAMETRO

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MIKAELLE AZEVEDO DE SOUSA

**ASPECTOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE GESTÃO NA GESTÃO
COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

FORTALEZA

2020

MIKAELLE AZEVEDO DE SOUSA

ASPECTOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE GESTÃO NA GESTÃO
COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Artigo TCC apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO – como requisito para obtenção do grau de bacharel, sob a orientação do Prof. M.e Alisson Costa Coutinho

FORTALEZA

2020

MIKAELLE AZEVEDO DE SOUSA

ASPECTOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE GESTÃO NA GESTÃO
COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Artigo TCC apresentado no dia 17 de dezembro de 2020 como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito do Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO – tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

Profº. M.e Alisson Costa Coutinho
Orientador – Centro Universitário Fametro

Profª. Ma. Tais Vasconcelos Cidrão
Membro - Centro Universitário Fametro

Profº. M.e Thiago Barreto Portela
Membro - Centro Universitário Fametro

Aos meus pais, João e Socorro!

As palavras nunca serão suficientes para expressar a gratidão que tenho pelo exemplo e o amor que me oferecem. Foi por vocês que cheguei até aqui e é por vocês que continuarei. Obrigada por tudo e por tanto!

AGRADECIMENTOS

A Deus por todo o cuidado, pela força e nos momentos mais difíceis, durante as minhas orações poder sentir o seu amor e a sua calma me mantendo firme para alcançar este objetivo.

A minha família de Fortaleza, que foram suporte quando eu precisei e amenizaram um pouco a saudade de casa, como também aos amigos que conquistei nesta cidade que se tornaram família.

Aos meus amigos desembargadores Edivalda, Glícia, Ramsés, Valdone e Veruska, pela parceria, pelo companheirismo e pela amizade nesses cinco anos. Vocês fizeram toda a diferença, amo vocês!

Ao meu infinito particular, que me fez ver e viver a vida de outra forma, me incentivando a dar o melhor de mim, ensinando a viver os momentos com a intensidade que eles merecem, obrigada por tudo e por tanto.

Ao meu orientador, Alisson Coutinho, por ter aceitado o convite, pela aprendizagem, pela paciência, compreensão e orientações ao longo desses últimos meses. Muito obrigada!

A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.

(Albert Einstein)

ASPECTOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE GESTÃO NA GESTÃO COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Mikaelle Azevedo de Sousa¹

RESUMO

A reforma administrativa proporcionou aos entes públicos a adoção de um novo modelo de gestão a ser firmado com instituições privadas sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais. Neste contexto, o presente trabalho realiza o estudo sobre os aspectos jurídicos do contrato de gestão, instrumento que formaliza o vínculo jurídico entre o ente público e as organizações sociais para o desenvolvimento de uma gestão compartilhada. Tem como objetivo geral investigar a eficiência deste instrumento, discorrendo sobre os posicionamentos e natureza jurídica das instituições de direito privado qualificadas como organizações sociais, analisando as divergências doutrinárias a respeito do contrato de gestão. Utilizou-se como percurso metodológico a pesquisa bibliográfica, fundamentando o estudo em doutrina jurídica, artigos científicos, na Lei Federal nº 9.637/98, como também em leis municipais e estaduais, entre outros meios correlacionados ao tema. A pesquisa demonstrou a importância do procedimento licitatório na escolha da organização social, sob o intuito de promover um melhor oferecimento nos resultados e no cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão. Além disso, foram identificadas as críticas e posicionamentos doutrinários divergentes acerca do contrato de gestão e da dispensa do procedimento licitatório. Demonstrou-se a relevância do estudo e de futuras pesquisas quanto a esse novo formato de gestão, por ser uma realidade vivenciada pelo Governo do Estado do Ceará e do município de Fortaleza.

Palavras-chave: Organizações sociais. Contratos de gestão. Gestão compartilhada. Lei Federal nº 9.637/98. Licitação.

¹ Graduanda do curso de Direito pelo Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, com o escopo de concretizar o direito fundamental à saúde, predispõe como direito de todos e dever do Estado garantir o acesso e a prestação desse serviço, tido como essencial, implementado por meio de políticas públicas, sociais e econômicas, que visem ações para sua promoção, proteção e recuperação.

Nos últimos anos, os entes políticos, como forma de garantir esse direito e proporcionar uma prestação de serviços públicos que alcance o máximo de pessoas que deles necessitem, além de primar pela eficiência na prestação do serviço, aderem com instituições privadas, sem fins lucrativos, a uma gestão compartilhada, como ocorre junto às organizações sociais (OS) por meio de contratos de gestão, para a execução dos serviços públicos a serem prestados à sociedade.

Nesse contexto, o presente trabalho discute como se dá uma gestão compartilhada entre o poder público e uma organização social na prestação de serviço fundamental, enfatizando o âmbito da saúde, analisando os aspectos jurídicos do contrato de gestão firmado para a execução dos serviços ali pactuados.

Há que se destacar que desde a reforma gerencial ocorrida nos meados da década de 90, um novo modelo de governança foi instituído visando modernas formas de governar, que tem como proposta a redução do espaço ocupado pelo Estado, de forma que as novas pactuações a serem concretizadas, sejam elas com o poder não estatal ou com os mais variados sujeitos das diversas atividades econômicas existentes, primem em atuar em prol do interesse público, por meio de uma gestão compartilhada, visando à eficiência administrativa e o atendimento aos interesses do bem comum.

Um dos setores públicos que foram atingidos por essa nova forma de se governar foi o da saúde, porquanto a ineficiência do Estado e os recursos escassos para o atendimento às necessidades exigidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) sofreram o reflexo da reforma administrativa, na qual diversos entes políticos encontraram na “parceria” com entidades privadas a oportunidade de oferecer um serviço mais amplo e de busca pela qualidade, adotando-se, assim, a gestão compartilhada para o gerenciamento e execução de serviços a serem oferecidos.

A descentralização dos serviços de saúde, até então uma oferta exclusiva do Poder Público, por meio da implantação do modelo de gestão em parceria e/ou compartilhada, acarretaram no surgimento das chamadas organizações sociais, instituições privadas, sem fins lucrativos, qualificadas por meio da Lei Federal nº 9.637/98, instituídas de forma a atuar de maneira complementar no gerenciamento e execução dos serviços a serem ofertados pelo SUS.

Ao se adotar esse modelo de gestão, o Estado deverá planejar, cobrar e fiscalizar os serviços e os recursos orçamentários transferidos à instituição para a execução dos mesmos, através de metas e resultados a serem obtidos, todos eles previamente definidos no contrato de gestão celebrado.

Diante da explanação, o objetivo da pesquisa foi voltado a investigar a eficiência da gestão compartilhada entre o poder público e uma organização social. Para atingir tal intento, faz-se necessário discorrer sobre os posicionamentos e natureza jurídica dessas organizações; analisar os aspectos jurídicos do contrato de gestão e as divergências doutrinárias a respeito desse instrumento, de forma a se refletir sobre a aplicabilidade do princípio da eficiência na gestão compartilhada, sobretudo na prestação de serviços de saúde pública.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa a ser realizada tem por objetivo ser exploratória, tendo em vista que pretende dotar o pesquisador de maior conhecimento acerca da temática em discussão, utilizada como os primeiros passos para um processo contínuo de pesquisa. Em relação ao tipo de abordagem será qualitativa, pois buscará relatar como é prestado o serviço público por meio de organizações sociais.

O caminho a ser utilizado se baseará na pesquisa bibliográfica. Para Marconi e Lakatos (2003), essa pesquisa abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas até meios de comunicações orais, com a finalidade de proporcionar o pesquisador a ter contato direto com tudo que foi escrito, dito ou filmado a respeito do assunto, tornando a pesquisa bibliográfica não uma repetição do que já foi discutido, mas trazer um novo olhar e novas conclusões a respeito do tema. Tomando como base essa explicação, a pesquisa se fundamentará em doutrina jurídica, artigos científicos, monografias, dissertações, sites institucionais, leis, com destaque para a área do Direito Administrativo, entre outros que estejam relacionados ao tema.

Para a discussão do tema em comento, a pesquisa será dividida em três capítulos. O primeiro, que sucede esta introdução, tem caráter mais conceitual, na qual é realizada uma abordagem e discussão sobre as peculiaridades das organizações sociais (OS), conceituando termos e discorrendo sobre a Lei Federal nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação dessa instituição.

No capítulo subsequente, são abordados os aspectos jurídicos do contrato de gestão, instrumento de contratualização dos serviços entre o Poder Público e as OS's, de forma a demonstrar as divergências doutrinárias acerca deste instrumento.

Em seguida, no terceiro capítulo será realizada a análise de um contrato de gestão do Estado do Ceará, mais precisamente da Secretaria de Estado da Saúde do Ceará (SESA) com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), organização social responsável por gerir os serviços de saúde de algumas unidades hospitalares do Estado.

2 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A GESTÃO COMPARTILHADA COM O PODER PÚBLICO

Nos meados da década de 90, quando da reforma gerencial, também chamada de reforma administrativa, uma nova forma de governar surgiu com o propósito de um novo tipo de governança. Referida reforma trouxe mudanças e novas entidades foram surgindo, que auxiliam hoje o Estado na prestação dos serviços públicos como é o caso das paraestatais.

A reforma administrativa trouxe novas qualificações e pessoas jurídicas, destacando-se, dentre elas, as entidades paraestatais, ou seja, organizações particulares alheias à estrutura governamental. Estas entidades fazem parte do denominado terceiro setor, tendo em vista que as suas peculiaridades as afastam do primeiro setor, reservado ao Poder Público, e do segundo setor, composto por empresas privadas com atividades lucrativas. (LIMA, 2018, p. 36)

Quanto ao Terceiro Setor, este é formado por um:

[...] conjunto de organizações que não são nem estatais, nem mercantis, ou seja organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. (ROCHA, 2003, p.15 *apud* GOMES, 2020, p. 180)

Nesse ínterim, a expressão terceiro setor é utilizada como forma de diferenciar essa nova modalidade, conforme entendimento de Carvalho Filho (2017, p. 329):

Tem sido utilizada a expressão terceiro setor para indicar esse segmento, de modo a diferenciá-lo do Estado propriamente dito (primeiro setor) e da iniciativa privada voltada à exploração econômica lucrativa (segundo setor). O terceiro setor é

integrado por sujeitos e organizações privadas que se comprometem com a realização de interesses coletivos e a proteção de valores supraindividuais. Enfim, é uma manifestação da sociedade para promover a realização dos direitos fundamentais, especialmente em vista da constatação da insuficiência dos esforços estatais para o atingimento de tais objetivos.

Portanto, a reforma administrativa visou transformar a administração pública em gerencial, abrangendo conceitos modernos de administração, buscando tornar eficiente a prestação dos serviços públicos, reservando um papel de importância e destaque para as organizações privadas sem fins lucrativos.

Essa nova visão de governança alicerçada nos mandamentos constitucionais e nas leis infraconstitucionais, influenciaram de forma significativa a implementação de um novo modelo de gestão pública, em que há descentralização dos serviços em busca da qualidade na prestação destes a população.

Como um padrão de apresentação do terceiro setor, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, passaram a ser qualificadas como organizações sociais, quando atendidos os critérios estabelecidos na Medida Provisória nº 1.591 de 07 de outubro de 1997, posteriormente convertida na Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais (OS), tratando também a lei sobre a criação do Programa Nacional de Publicização.

Referida lei, também conhecida como Lei das OS's, abrange as áreas em que as organizações sociais poderão exercer suas atividades, quais sejam aquelas dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, a cultura e à **saúde**. (Grifo)

Cumprindo observar então que as organizações sociais também são chamadas de entidades paraestatais, atuando em parceria com o Estado, por desempenharem atividades de interesse da coletividade (GOMES, 2020), buscando desenvolver serviços que atendam satisfatoriamente a todos que deles necessitem.

Nesse sentido, as organizações sociais surgiram como uma possibilidade para os entes públicos oferecerem serviços necessários aos interesses da coletividade, sem a necessidade de concessão ou permissão. Já que existem diferenças entre concessionárias e permissionárias quanto as OS, dentre as quais se destaca que não há um contrato de concessão ou permissão para o exercício dos serviços públicos, não há licitação prévia, não existe a intervenção, encampação ou decretação de caducidade pelo ente público às atividades das OS como ocorre com as concessionárias e permissionárias, o que demonstra a diferença do

regime jurídico das organizações sociais e das delegatárias dos serviços públicos (ALEXANDRINO, PAULO, 2015).

Outra diferença a ser comentada refere-se à busca pelo lucro que ocorre nas concessões e permissões, já que trata de serviços públicos remunerados mediante tarifa, o que não ocorre com as organizações sociais, tendo em vista que para receber a qualificação como OS, a pessoa jurídica de direito privado, necessita antes de qualquer outra característica, ser uma entidade sem fins lucrativos.

A Lei Federal 9.637/98, não cria, portanto, uma nova entidade administrativa, mas sim qualifica uma entidade privada como organização social, para que esta realize atividades que atenda ao interesse social. Meirelles e Filho (2016, p. 483), entendem que:

A *organização social*, portanto, não é um novo ente administrativo, é uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais, etc.) para a realização de atividades necessariamente de interesse coletivo.

Para Di Pietro (2017, l. 11.2), a qualificação como organização social da entidade privada constitui:

[...] iniciativa do Poder Público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público. O grande objetivo é fugir ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública e permitir que o serviço público seja prestado sob o regime jurídico de direito privado.

Em vista disso, por não se enquadrarem na administração direta e nem indireta, quando qualificadas pelo ente público as organizações sociais celebram um contrato de gestão (aprofundaremos esse instrumento em tópico posterior) para que possa receber fomento e assim desenvolver as atividades constantes na própria legislação que as qualifica. A esse respeito considerar-se-á que:

Para a qualificação de uma entidade privada como organização social é necessário - além do enquadramento como pessoa jurídica sem fim de lucro e do objetivo social relacionado às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura ou saúde - que haja aprovação, quanto à conveniência e oportunidade da qualificação, pelo ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto da organização social. Portanto, a qualificação como organização social é ato discricionário do poder público. (ALEXANDRINO, PAULO, 2015, p. 135)

Desse modo as entidades privadas, para habilitarem-se como organização social, deverão cumprir os requisitos trazidos pela Lei Federal nº 9.637/98, precisamente os contidos no artigo 2º do referido diploma legal. Mister ressaltar que os Estados e Municípios possuem

competência própria para instituir sua legislação quanto às organizações sociais, não sendo impostos a estes entes a obrigatoriedade de seguir o modelo proposto na lei federal.

Por último, vale destacar que a lei é de observância obrigatória apenas para a União Federal e, portanto, incide sobre os serviços públicos federais. Mas, assim como o Governo Federal concebeu essa nova forma de prestação de serviços, nada impede que Estados, Distrito Federal e Municípios editem seus próprios diplomas com vistas à maior descentralização de suas atividades, o que podem fazer adotando o modelo proposto na Lei nº 9.637/1998 ou modelo diverso, desde que, é óbvio, idênticos sejam seus objetivos. O importante é que a qualificação seja atribuída a entidades que se propunha a executar serviços sociais comunitários em parceria com o Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 255)

Por tais razões, é que os entes públicos, sejam eles municipais, estaduais ou federais, passaram a adotar parcerias com as organizações sociais, para que estas desempenhassem e oferecessem no agir compartilhado, serviços essenciais como o da saúde, com o propósito de atingir a qualidade na prestação dos serviços públicos, denominando-se essa pactuação o que se conhece por gestão compartilhada, tendo em vista que o gerenciamento do serviço passa a ser da entidade sem fins lucrativos, mas o patrimônio investido continua sendo público.

De acordo com Corralo e Cardoso (2016), a gestão compartilhada consiste então na articulação do Estado com entidades públicas não-estatais, a fim de que estas possam concretizar políticas públicas através de contratos de gestão. Os mesmos autores também evidenciam que esse tipo de gestão não se trata apenas de uma simples delegação de serviço, mas sim de um agir compartilhado entre o Estado e o particular, onde além do serviço, também compartilham o conjunto de riscos causados nesse tipo de parceria.

Partindo desses pressupostos, da mudança ocorrida a partir da reforma administrativa e do novo modelo de governança implantado, a gestão associada de interesses públicos fora surgindo primando pela atuação em parceria com outros atores da sociedade, sejam eles com ou sem fins lucrativos, tudo visando à eficiência e qualidade na prestação do serviço público. Para Moraes *et al.* (2018, p. 05):

[...] as OS apresentam vantagens sobre outras formas de organizações estatais. Ao se tornarem portadoras da condição de direito privado gozariam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado, o que representaria, entre outras vantagens, a contratação de pessoal nas condições de mercado, a adoção de normas próprias para compras e contratos e a ampla flexibilidade na execução orçamentária e financeira.

Assim, no setor da saúde foi adotado esse modelo de gestão compartilhada, o que não desabona o Estado de ser o prestador do serviço e da sua fiscalização. Embasado nesse entendimento Lima (2018, p. 51) enfatiza que:

No modelo de gestão em parceria com essas organizações, cabe ao Estado planejar o serviço a ser executado, definindo metas de produção e de qualidade, destinando recursos orçamentários aos custos de serviços. Cabe também ao Estado cobrar os resultados previamente definidos ao contrato de gestão. Assim, embora a prestação de serviços das unidades de saúde e, em algumas situações, também a sua gestão, passem a ser das organizações sociais, o serviço de saúde continua sendo considerado público.

O que se observa da discussão até aqui abordada, é que o tipo de modelo de gestão compartilhada existente entre entes públicos e as OS no âmbito da saúde, faz com que o ente não exerça a administração das unidades de saúde, entretanto exercerá o papel de fiscalizador, atuando no planejamento e controle dos investimentos do dinheiro público repassado as organizações sociais para a prestação deste serviço, tudo estipulado em contrato de gestão, situação que ocorre, por exemplo, na cidade de Fortaleza e no Estado do Ceará.

Os artigos 197 e 199 da Constituição Federal de 1988, são claros em dizer que as ações e serviços de saúde cabem ao Poder Público, dispondo o ente sobre as regulamentações, fiscalizações e controle, podendo a execução desses serviços ser realizadas diretamente por ele ou por terceiros, permitindo que entidades filantrópicas e sem fins lucrativos tenham preferência na atuação de forma complementar no Sistema Único de Saúde – SUS, resumindo a gestão compartilhada discutida nesta seção.

Não obstante aos que apoiam esse modelo de gestão, há muitos posicionamentos contrários e críticas a esse tipo de parceria realizado pelos entes públicos. A professora Maria Sylvia Zanella di Pietro é incisiva nas críticas, principalmente no que condiz ao Programa Nacional de Publicização trazido na Lei Federal nº 9.637/98, senão vejamos:

Exatamente por isso, é curioso falar-se em Programa Nacional de Publicização quando, na realidade, o que está sendo idealizado é exatamente a privatização sob outra modalidade que não a venda de ações, já que a qualificação da entidade como organização social implica a extinção de um órgão público ou de uma pessoa jurídica de direito público (autarquia ou fundação) e, em seu lugar, o surgimento de uma pessoa jurídica de direito privado não enquadrada no conceito de Administração Pública, seja Direta ou Indireta. (DI PIETRO, 2017, l. 11.6)

Continua em suas considerações que “apesar da terminologia utilizada, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de privatização de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública” (DI PIETRO, 2017, l.11.6).

Referente à crítica levantada anteriormente pela professora Di Pietro sobre a privatização do serviço público, aborda a autora Travagin (2017, p. 1000) o seguinte entendimento:

As OSS, entretanto, não são complementares, e sim substitutivas da gestão estatal, que é afastada da atividade em questão após a celebração do contrato de gestão. A suposta parceria entre o Estado e a OSS na verdade trata-se de uma transferência de atividades e recursos do público para o privado. É uma privatização disfarçada de parceria.

Corroborando com o entendimento trazido por Di Pietro quanto ao Programa de Publicização, o também professor José dos Santos Carvalho Filho faz sua crítica abordando que:

O termo publicização atribuído ao Programa parece-nos inadequado e infeliz. Primeiramente, porque parece antagonizar-se com o termo privatização, o que, como já vimos, não é verdadeiro. Depois, porque, de fato, nenhuma atividade estará sendo publicizada, o que ocorreria somente se fosse ela deslocada da iniciativa privada para a área governamental. No caso, é o inverso que sucede, posto que pessoas governamentais é que vão dar lugar a entidades de direito privado. O que existe, na realidade, é o cumprimento de mais uma etapa do processo de desestatização, pelo qual o Estado se afasta do desempenho direto da atividade, ou, se se preferir, da prestação direta de alguns serviços públicos, mesmo não econômicos, delegando-a a pessoas de direito privado não integrantes da Administração Pública. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 253)

Outra crítica contundente do professor, diz respeito à ausência de fiscalização por parte do Poder Público junto às organizações sociais, o que pode levar a um desvio dos objetivos pactuados, fugindo do propósito inicialmente pretendido.

Não obstante, entendemos que o sucesso do empreendimento depende de fator que, segundo temos observado, tem estado ausente ou deficiente nas atribuições do Poder Público, qual seja, o da fiscalização das entidades e do cumprimento de seus objetivos. Sem fiscalização, é fácil vislumbrar situações de descalabro administrativo, de desfiguração dos objetivos e, o que é pior, de crimes financeiros contra o governo. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 254)

Os debates pró e contra a esse modelo de gestão são extensos e trazem vários questionamentos dos quais são analisados a partir do que é pactuado entre as organizações sociais e os entes públicos. Por isso, para entender como se dá esse tipo de gestão, abordaremos no próximo tópico os aspectos jurídicos do contrato de gestão, instrumento responsável pela contratualização da parceria existente entre o Poder Público e as organizações sociais.

3 ASPECTOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE GESTÃO: DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS SOBRE O INSTRUMENTO

O contrato de gestão é o instrumento jurídico pelo qual é firmado entre o poder público e a OS, a contratualização dos serviços a ser prestados à população, ou seja, a parceria existente entre o público e o privado. O artigo 5º da Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998, conceitua o instrumento da seguinte forma:

Art. 5º - Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º. (BRASIL, 1998)

Quanto ao assunto Ditterich, Moysés e Moysés (2012, p. 617) entendem que:

[...] os contratos de gestão surgem como instrumentos de implantação de uma administração por objetivos e busca inexorável por resultados no setor público, visando à qualidade de serviços e à eficiência das organizações. Esses contratos são compromissos gerenciais entre o governo e a diretoria de uma empresa ou setor estatal, com objetivos e metas periódicas, cuja supervisão é realizada pelo Estado.

Portanto, dentro do processo de contratualização com as organizações sociais, os contratos de gestão têm como objetivo flexibilizarem a burocracia dos contratos administrativos comumente realizados com o ente público e por meio deste instrumento buscar firmar a parceria na prestação de serviços de forma que a organização social cumpra com as metas ali pactuadas e prestem os serviços inerentes do Estado, mas que serão ofertados pela instituição privada.

Fomentando essa linha de raciocínio, Barbosa e Elias (2008) entendem que o papel do contrato de gestão é o de estabelecer metas e objetivos para o alcance de indicadores que deverão ser observados quando da avaliação dos serviços prestados pelas OS, como também estabelecer as responsabilidades dos compromissos assumidos por estas instituições, principalmente pela grande transferência de recursos públicos repassados para obtenção dos resultados.

Entretanto, existem divergências doutrinárias quanto à denominação deste instrumento, pois ao entender de muitos estudiosos, não se trata de um contrato propriamente dito, mas sim de um convênio ou um acordo operacional entre o ente público e a organização social.

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 a contraposição de interesses que caracteriza os contratos em geral; há, isto sim, uma cooperação entre os pactuantes, visando a *objetivos de interesses comuns*. Sendo paralelos e comuns os interesses perseguidos, esse tipo de negócio jurídico melhor há de enquadrar-se como convênio. Cabe advertir, entretanto, que é possível considerar o citado negócio como contrato *lato sensu*, como o fazem alguns, tendo em vista que nele também se celebra um ajuste bilateral, mas, tecnicamente, sempre se fará a ressalva de que, naquela categoria, os pactuantes alvitram interesses comuns, e não contrapostos. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 254)

O entendimento análogo do contrato de gestão com convênio, também é compartilhado pelo jurista Marçal Justen Filho, no seu livro Curso de Direito Administrativo, expressando o autor que:

O contrato externo de gestão que vincula uma organização social à Administração Pública consiste numa modalidade de convênio público, subordinado às regras específicas e diferenciadas. Mas isso não significa a identidade entre contrato de gestão e convênio, eis que existem regras legais específicas para a figura. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 520)

Já para o jurista Hely Lopes Mirelles e o professor José Emmanuel Burle Filho, o contrato de gestão se adequa mais a um acordo operacional do que a um contrato ou convênio, vejamos:

Na verdade, não se trata de um contrato propriamente dito, porque não há interesses contraditórios. Trata-se mais de um acordo operacional - acordo de Direito Público - pelo qual o órgão superior da Administração direta estabelece, em conjunto com os dirigentes da entidade contratada, o programa de trabalho, com a fixação de objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, limites para despesas, assim como o cronograma da liberação dos recursos financeiros previstos. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 299)

Contudo, no julgamento pelo STF da ADI 1.923, que tinha como objetivo declarar a inconstitucionalidade de toda a Lei Federal nº 9.637/98, tendo como relator o Min. Ayres Britto e redator do Acórdão o Min. Luiz Fux, restou como entendimento desta Corte acerca do contrato de gestão o seguinte:

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. (BRASIL, STF, 2015)

Em relação às exigências e formalidades deste instrumento, Carvalho Filho (2010, p. 386) *apud* Sampaio Filho (2013, p. 38), trata dos fatores que devem ser observados.

Nos contratos de gestão, devem ser observados os princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da economicidade, que, como sabemos, incidem sobre todas as atividades da Administração. Devem ainda ser definidos, com a maior precisão possível, os direitos e obrigações das partes, e principalmente é necessário especificar o programa de trabalho sugerido pela organização, bem como os prazos de execução das atividades e as metas a serem alcançadas. Urge também fixar o método de avaliação de desempenho a ser adotado não só em termos de qualidade como também de produtividade.

Nos termos do Voto-Vista do Ministro Luiz Fux, durante o julgamento da ADI 1.923, este deixa claro que “embora não submetido formalmente à licitação, a *celebração do contrato de gestão* com as Organizações Sociais deve ser conduzida de forma **pública, impessoal e por critérios objetivos**, como consequência da incidência direta dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.” (BRASIL, STF, 2015, grifo do autor e grifo nosso)

Quanto ao aspecto dos contratos de gestão não serem obrigatoriamente submetidos à licitação, o assunto remete a uma série de discussões doutrinárias e jurisprudenciais, inclusive com severas críticas de autores renomados, mesmo esta dispensa constando na Lei Federal nº 9.637/98 (art. 12, § 3º) e na Lei 8.666/93 (Lei de licitações e contratos administrativos), transcritos respectivamente, sendo esta modalidade de contratação uma peculiaridade das OS.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

(...)

§ 3º. Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 24. É dispensável a licitação quando:

(...)

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.

Celso Antonio Bandeira de Mello também expõe sua crítica sobre o tema ao arguir o questionamento sobre a possível inconstitucionalidade dessa forma de contratação, vejamos:

Todo questionamento que possa caber [acerca das organizações sociais] – e cabe, diga-se, desde já – não diz respeito à viabilidade de um contrato entre Estado e um terceiro, mas a alguma particularidade de disciplina que se lhe queira outorgar. No caso, o tema se propõe porque a lei disciplinadora das organizações sociais pretendeu, inconstitucionalmente, permitir que travem contratos administrativos com o Poder Público sem licitação e sem qualquer cautela, mesmo a mais elementar, resguardadora dos princípios constitucionais da impessoalidade (prestante para assegurar o princípio da moralidade) garantidora dos interesses públicos. (MELLO, 2009, p. 235)

Continua o autor que “há nisto uma inconstitucionalidade manifesta, pois se trata de postergar o princípio constitucional da licitação (art. 37, XXI) e, pois, o princípio constitucional da isonomia (art. 5º), do qual a licitação é simples manifestação puntual, conquanto abrangente também de outro propósito (a busca do melhor negócio)” (MELLO, 2009, p. 239).

No entanto, qualquer questionamento a respeito da constitucionalidade ou não das organizações sociais não se submeterem ao processo licitatório, foi dissipado no julgamento da ADIN 1.923, que trouxe o seguinte entendimento da Corte máxima do país:

14. As dispensas de licitação instituídas nos arts. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, 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 exime, 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. (BRASIL, STF, 2015)

Como uma das principais críticas desse modelo de gestão, Di Pietro entende que para as organizações sociais se enquadrarem nos princípios aludidos pela Constituição Federal sobre gestão de patrimônio público, deveriam as OS seguir alguns critérios como, por exemplo, exigência de licitação para escolha da organização; qualificação técnica e financeira para a administração do patrimônio público; submissão aos princípios da licitação, dentre outros. (DI PIETRO, 2017). Tudo isso como forma de garantir a lisura e a efetiva prestação do serviço com o cuidado no gerenciamento dos bens públicos recebidos pelas organizações sociais nesse pacto formalizado pelo contrato de gestão.

Insta ressaltar que as críticas levantadas pelos autores quanto à dispensa do processo licitatório para a celebração do contrato de gestão ocorre, principalmente, por entenderem que a realização deste procedimento traria maior segurança jurídica e garantiria a aplicação dos princípios básicos e correlatos inerentes ao processo de licitação, em especial a prática do princípio da isonomia.

Além do mais, a realização de um processo licitatório para a escolha da instituição qualificada como organização social seria conveniente, já que a “disputa” para contratar com o poder público se tornaria mais interessante, tendo em vista que tais instituições procurariam demonstrar resultados mais eficientes, no intuito de oferecerem melhores serviços e, assim, manterem o contrato de gestão firmado com o poder público.

De toda forma, a execução do procedimento também oferecia maior segurança e maior confiabilidade na contratação para o desenvolvimento dos serviços desta gestão compartilhada, garantindo que o dinheiro público repassado para as organizações sociais fosse de fato investido e aplicado no melhor serviço a ser dispensado à população, sendo esta a

verdadeira beneficiada com a diligência no processo licitatório e por ser a maior interessada que os serviços de saúde sejam prestados de forma eficiente pelo poder público.

Como mencionado na seção anterior, tanto o Município de Fortaleza como o Estado do Ceará possuem contratos de gestões firmados com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), organização social responsável pelo domínio do gerenciamento de boa parte da rede de saúde municipal (desde o ano de 2013) e estadual (desde o ano 2002).

Entretanto, no final do ano de 2019, o Município de Fortaleza realizou o chamamento público nº 030/2019 – SMS, onde buscava a seleção de organização social, já qualificada na área da saúde no âmbito municipal, para o gerenciamento e execução das atividades e serviços das redes de atenção à saúde, onde foi selecionada a organização social Associação Beneficiente Cisne – Instituto Cisne de Ensino e Pesquisa – ICEPES. (TCE, 2020), perdendo o ISGH o monopólio que exercia na rede de atenção primária a saúde do município de Fortaleza.

A perda do monopólio de uma única OS e o processo de chamamento público, corrobora com o que foi discutido ao longo desta seção, pois se verifica a importância que o procedimento traz, pois a abertura do espaço para que novas instituições façam parte do modelo de gestão compartilhada adotado pelo ente público, ocasionará, em tese, que tanto o ISGH (ainda detentor da maior parte do gerenciamento da rede) e o Instituto Cisne, busquem proporcionar e cumprir as metas estabelecidas nos contratos de gestão de forma eficiente e que atenda aos anseios da população.

Diante do até aqui abordado, passaremos a analisar um, dos cinco contratos de gestão do Estado do Ceará com o ISGH, organização social responsável pela gerência de cinco hospitais do Estado, para que possa ser avaliado à luz da temática atravessada na presente pesquisa.

4 CONTRATOS DE GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ E DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

No Estado do Ceará, a contratação com organização social para gerir as unidades de saúde começou a se vislumbrar a partir da promulgação da Lei Estadual nº 12.781 de 30 de dezembro de 1997 e suas alterações, em que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispondo sobre sua qualificação e dando outras providências.

Posteriormente, o Município de Fortaleza também promulgou Lei Municipal, a de nº 8.704 de 13 de maio de 2003, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, criando o Programa Municipal de Publicização e a Comissão Municipal de Publicização.

No entanto, somente no ano de 2002 é que o Governo do Estado qualificou a primeira instituição privada, sem fins lucrativos, por intermédio do Decreto Estadual nº 26.811 de 30 de outubro de 2002, em que qualificou o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) como organização social, sendo esta instituição a primeira a receber o título de OS e também a primeira a firmar contrato de gestão para a gerência de unidades hospitalares estaduais, em um processo de regionalização de saúde.

O ISGH além de ser qualificado no âmbito estadual, também fora qualificado como OS no âmbito municipal, através do Decreto Municipal nº 13.555 de 14 de maio de 2013, cujo objetivo da qualificação tinha como base responsabilizar o Instituto “pela gestão e operação, bem como pelo desenvolvimento das ações e serviços de saúde da rede de unidades de atenção primária à saúde, centros de atenção psicossocial, hospitais, unidades radiológicas, SAMU, laboratórios, policlínicas, unidades odontológicas e outros, além de prestar consultoria e assessoramento técnico e especializado na área de saúde e de gestão hospitalar.” (FORTALEZA, 2013)

Portanto, hoje, o ISGH possui contratos de gestão tanto com o Estado quanto com o Município. Na rede estadual gere 04 (quatro) hospitais, sendo eles: o Hospital Regional Norte – HRN localizado no município de Sobral – CE; o Hospital Regional do Sertão Central – HRSC localizado no município de Quixeramobim – CE; o Hospital Regional do Cariri – HRC localizado no município de Juazeiro do Norte – CE e o Hospital Geral Dr. Waldemar de Alcântara – HGWA no município de Fortaleza – CE, além de 06 (seis) Unidades de Pronto Atendimento – UPA (Praia do Futuro, Autran Nunes, Canindezinho, José Walter, Conjunto Ceará e Messejana), todas localizadas em Fortaleza - CE. Na rede municipal gere a rede de atenção primária à saúde que abrange os mais de 100 (cem) postos de saúde e os centros de atenção psicossocial do município de Fortaleza, além de 03 (três) Unidades de Pronto Atendimento – UPA (Cristo Redentor, Itaperi e Jangurussu). (ISGH, 2019, on-line)

Entretanto, com o escopo de proporcionar melhor análise e direcionamento dos pontos já discutidos ao longo deste estudo, selecionamos o contrato de gestão firmado entre o Governo do Estado do Ceará com o ISGH, por intermédio da Secretaria de Saúde (SESA),

datado de 01 de novembro de 2002 (o primeiro contratualizado), que tinha como objeto a operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos pelo Hospital Geral Dr. Waldemar de Alcântara, contrato este renovado, a partir de então, todos os anos, pelo que passaremos a analisar, para fins de estudo, o aditivo do corrente ano que se finalizará em março/2021.

Na Lei Estadual 12.781/97, na seção IV que trata sobre “Contrato de gestão”, o artigo 8º estabelece as cláusulas que devem conter no instrumento de contratualização entre o Poder Público Estadual e a O.S contratada, a saber:

Art. 8º O Contrato de Gestão, de que trata o artigo anterior, deve conter cláusulas estabelecendo, além das responsabilidades e obrigações das partes, o seguinte:

I - metas, prazo de execução e critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de eficiência e eficácia;

II - responsáveis pela fiscalização e avaliação do contrato, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - edição e publicação de relatórios de gestão e de prestação de contas correspondentes ao exercício financeiro;

IV - limites e critérios para remuneração e vantagem de empregados e dirigentes de entidade;

V - créditos a serem previstos no orçamento e o cronograma de desembolso;

VI - vinculação dos repasses financeiros públicos para o cumprimento das metas previstas no contrato;

VII - permissão de uso de bens públicos, com cláusula de inalienabilidade dos bens imóveis, e possibilidade de regime de permuta de bens móveis, mediante prévia e expressa autorização do Poder Público. (CEARA, 1997)

Ao analisar o Contrato de Gestão nº 01/2020 – HGWA, observa-se que o inciso I encontra-se atendido nos Anexos I, III e IV do instrumento, como também na cláusula décima primeira. O inciso II, atendido na cláusula nona, que trata sobre a fiscalização, acompanhamento e avaliação de desempenho. O inciso III, na cláusula décima que estabelece a prestação de conta. O inciso IV é atendido no anexo V que trabalha o “Programa de Trabalho”. Os incisos V e VI no anexo II – Sistemática de Pagamento e, por fim, o inciso VII na cláusula oitava da permissão do direito de uso e da administração dos bens públicos.

O que se observa, é que o contrato de gestão, ora em análise, atende ao disposto na lei estadual supramencionada, embora tal adequação e atendimento ao que vem solicitado na legislação, não desabone a fragilidade que tal instrumento possui, pelas discussões aqui já levantadas, principalmente no que diz respeito ao processo licitatório, dispensado neste procedimento, conforme expresso na cláusula primeira do contrato em comento.

Impende ressaltar que para a celebração do contrato de gestão, conforme trazido em discussão nas seções anteriores, como também abordado no artigo 9º da Lei Estadual nº 12. 781/97 é necessário que sejam observados os princípios que regem a administração pública, quais sejam, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. No que tange a tais princípios, Gomes (2020, p. 196) traz a seguinte observação:

A insegurança jurídica de que é dotada tal previsão, mostra-se evidente, uma vez que não há certeza da imparcialidade por parte da contratante quando da escolha das entidades que serão contratadas, bem como se há o devido respeito a princípios como a moralidade e impessoalidade durante esta seleção.

É notório que a escolha do poder público para realizar esse tipo de parceria, vai além do aspecto administrativo e do próprio conceito de eficiência, mas envolve também um caráter político, em consonância com o que foi proposto pela própria reforma gerencial lá nos meados da década de 90.

Ante o exposto, observa-se que boa parte da rede de saúde estadual e municipal é completamente gerida por uma organização social, o que demonstra um novo modelo de gestão pública adotado, caracterizado pela parceria firmada entre ente público e uma instituição privada, concretizando o que denominamos de gestão compartilhada, apesar de muitos não optarem por esse tipo de definição.

Quanto ao aspecto político, são constantes as críticas levantadas pelos parlamentares locais a respeito dos contratos de gestão firmados pelo Governo do Estado do Ceará com o ISGH, seja nas sessões da Assembleia Legislativa, seja nos discursos dos opositores do Governo, pelo que consideram essa forma de gestão uma terceirização indireta, além de questionarem a falta de fiscalização dos órgãos responsáveis e ausência de prestação de contas por parte da organização do montante de verba pública recebida para a realização dos serviços.

Mister se faz ressaltar, que pela Lei das OS os Tribunais de Contas e a própria contratante, nesse caso, o ente público, poderão exercer a fiscalização das ações destas instituições, o que convenhamos, deixa bastante a desejar, tendo em vista a fragilidade dessa cláusula no próprio contrato e na lei que o rege, o que dá margem para o desvio total da finalidade deste instrumento e do modelo de gestão proposto.

Ademais, o contrato ora em análise, atende, em tese, o que disciplina a legislação, no entanto, devem ser observadas as fragilidades que rodeiam a sua execução e fiscalização,

para que as falhas existentes não desencadeiem fraudes e atos de improbidade, típico do nosso sistema público e dos contratos firmados com entes públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo modelo de gestão proporcionado pela Reforma Administrativa fez surgir as parcerias entre o ente público e instituições privadas, sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, parcerias estas firmadas por meio de contratos de gestão.

Quanto ao contrato de gestão, ao longo do presente trabalho, buscou-se demonstrar os aspectos jurídicos deste instrumento de contratualização entre o poder público e as OS, em que foram demonstradas as críticas e controvérsias constantes na doutrina e jurisprudência, assim como tratando de trechos do julgamento parcialmente procedente da ADI 1.923, que buscava a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, conhecida como Lei das OS's.

No tocante às inúmeras críticas e lacunas deixadas pelas leis infraconstitucionais em relação à dispensa do processo licitatório para a escolha destas instituições, foram dissipadas pelo STF, no já citado julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923, em que é frisado pela Suprema Corte a necessidade apenas da observância dos princípios que regem a Administração Pública, o que convenhamos tais princípios nem sempre serão observados, tendo em vista que o comportamento dos gestores públicos não nos leva a acreditar que tal observância será efetivamente concretizada.

Em que pese, a dispensa desse procedimento poderá acarretar possíveis falhas e irregularidades na execução das metas, assim como na fiscalização destas instituições, principalmente no que condiz ao vultoso montante transferido para as organizações sociais para a concretização do estipulado no contrato de gestão.

A análise do Contrato de Gestão nº 01/2020 – HGWA, firmado entre o Governo do Estado do Ceará e o ISGH, buscou verificar a luz da legislação se os requisitos legais constavam no instrumento, o que ficou demonstrado, pelo menos de forma escrita o cumprimento de tais requisitos. O que não desabona a gestão das críticas por parte dos parlamentares e de demais opositores do governo dessa forma de gerenciar a saúde em nosso Estado.

Destarte, esse novo modelo de gestão (compartilhada) adotado no Estado do Ceará e no município de Fortaleza, onde praticamente toda a rede pública de saúde é gerida por uma organização social, demonstra um novo panorama quanto à atuação das OS e a sua participação direta na prestação dos serviços públicos de saúde, o que merece um maior estudo sobre o impacto na eficiência e qualidade dos serviços oferecidos.

Em um sistema de saúde precarizado e com um déficit de investimento notório como o do Brasil, onde parte do serviço oferecido é de péssima qualidade e não atende aos anseios da população, principalmente quando ofertado diretamente pelo Estado, esse tipo de contratação com as organizações sociais dentro da nossa realidade, nos faz refletir e levantar questionamentos até onde o privado pode realmente ser eficiente e “substituir” o ente público, ou é apenas mais uma forma encontrada pelos gestores públicos de burlar a legislação e cometer seus atos de improbidade e corrupção, tão presentes nas administrações públicas brasileiras.

Diante de todo o exposto, é necessário cautela e observância aos estudos já realizados e aos que serão propostos quanto ao tema das organizações sociais, tendo em vista ser uma realidade presente na administração pública, o que torna o assunto relevante e necessário a discussão contínua da academia e dos operadores de Direito, em especial os da área administrativa e do direito público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23 ed. rev.. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARBOSA, Nelson Bezerra; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. **As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado**. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v15n5/v15n5a23.pdf>. Acesso em 01 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em 01 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 01 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Voto-vista. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADI1923LF.pdf. Acesso em 01 maio 2020.

CEARÁ. **Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997**. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/seguridade-social-e-saude/item/6185-lei-n-12-781-de-30-12-97-d-o-de-30-12-97>. Acesso em 16 nov 2020.

CEARÁ. **Decreto-Lei nº 26.811, de 30 de outubro de 2002**. Qualifica como organização social o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Qualificacao-Decreto-26811-de-30-de-outubro-de-2002.pdf>. Acesso em 16 nov 2020.

CORRALO, Giovani da Silva; CARDOSO, Bruna Lacerda. **A gestão compartilhada como reflexo de uma governança pós-moderna**. In: V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MOTEVIDÉU – URUGUAI, 2016, Montevideu. Direito Administrativo e Gestão Pública. Artigos. 2016. p. 26-44.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*.

DITTERICH, Rafael Gomes; MOYSÉS Simone Tetu; MOYSÉS Samuel Jorge. **O uso de contratos de gestão e incentivos profissionais no setor público de saúde**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 4, p. 615-627, 2012.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FILHO, Sérgio Ricardo Furtado Sampaio. **Organizações Sociais no contexto da Reforma Administrativa: disciplina e controvérsias**. 2013. 67f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 8.704, de 13 de maio de 2003**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, cria o Programa Municipal de Publicização e a Comissão Municipal de Publicização. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/711#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualificac%C3%A7%C3%A3o%20de,a%20Comiss%C3%A3o%20Municipal%20de%20Publiciza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 16 nov 2020.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.155, de 14 de maio de 2013**. Qualifica como organização social o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/decreto/2013/1316/13155/decreto-n-13155->

[2013-qualifica-como-organizacao-social-o-instituto-de-saude-e-gestao-hospitalar-isgh](https://www.isgh.org.br/2013-qualifica-como-organizacao-social-o-instituto-de-saude-e-gestao-hospitalar-isgh). Acesso em 16 nov 2020.

GOMES, Cecília Freitas. **Atuação das organizações sociais de saúde no estado de Pernambuco: uma análise sobre os impactos da ADI 1923 no concernente ao controle das instituições**. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, vol. 7, n.1, p. 175-199, 2020.

INSTITUTO DE SAUDE E GESTÃO HOSPITALAR (ISGH). **Contratos de gestão**. Fortaleza, 2019. Disponível em: isgh.org.br/transparencia/contratos-de-gestao. Acesso em: 29 out 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

LIMA, Joana Aurélio de. **Terceiro Setor e Saúde: a prestação de serviços do Sistema Único de Saúde pelas organizações sociais**. 2018. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. – atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ed. São Paulo; Malheiros, 2009.

MORAIS, Heloisa Maria Mendonça de. *et al.* **Organizações Sociais de Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, Recife, vol. 34, n. 1, p. 1-13, 2018.

TRAVAGIN, Leticia Bona. **O avanço do capital na saúde: um olhar crítico às Organizações Sociais de Saúde**. Rev. Saude e Debate. Rio de Janeiro, v. 41, n. 115, p. 995-1006, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2017.v41n115/995-1006/pt/>. Acesso em 30 out 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE). **Portal de licitações**. Fortaleza. Disponível em: https://licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/outras_modalidades/detalhes/proc/152004/licit/1772. Acesso em 29 out 2020.