

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100010060444

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 421/2022 - GAB

EMENTA. MEMBRO DE DIRETORIA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. TETO REMUNERATÓRIO ESTABELECIDO PELO ART. 92, INCISO XII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS E ART. 4º, INCISO V, DA LEI ESTADUAL Nº 15.503/2005. REDUÇÃO SALARIAL E RESSARCIMENTO DO VALOR QUE EXCEDE O LIMITE DE REMUNERAÇÃO APLICÁVEL. POSSIBILIDADE. INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS APTAS A RECOMPOR OS COFRES PÚBLICOS.

1. Autos inaugurados a partir do **Despacho nº 531/2021 – CAC** ([000026365959](#)), por meio do qual a **Coordenação de Acompanhamento Contábil – CAC**, unidade da **Secretaria de Estado da Saúde – SES**, menciona supostas irregularidades praticadas pelo **Instituto de Gestão e Humanização – IGH**, Organização Social responsável pela gestão do *Hospital Estadual Materno Infantil Dr. Jurandir do Nascimento - HMI*, do *Hospital Estadual e Maternidade Nossa Senhora de Lourdes - HEMNSL* e do *Hospital Estadual de Aparecida de Goiânia Caio Louzada – HEAPA*.

2. Em síntese, consta do supradito Despacho as seguintes informações: *i)* o IGH remunera a diretora *Rita de Cássia Leal de Souza* em valor superior ao teto estabelecido pelo art. 92, inciso XII, da Constituição do Estado de Goiás e art. 4º, inciso V, da Lei estadual nº 15.503/2004; *ii)* desde o ano de 2016 o IGH descumpre as notificações da SES objetivando que a remuneração da diretora seja adequada ao teto constitucional; *iii)* foram promovidas duas ações judiciais envolvendo a remuneração da diretora, sendo uma ajuizada no Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (Estado da Bahia) e outra perante o Tribunal Regional do

Trabalho 18ª Região (Estado de Goiás); iv) o Foro específico para dirimir controvérsias relacionadas aos contratos de gestão firmados entre o IGH e o Estado/SES é a Comarca de Goiânia. Neste contexto, os autos foram remetidos à *Procuradoria Setorial da SES* indagando-se: i) considerando as decisões proferidas em ambas ações judiciais, é possível adequar a remuneração da diretora ao teto constitucional?; ii) o Estado pode buscar o ressarcimento dos valores pagos acima do teto?; iii) a decisão emanada do TRT - 5ª Região aplica-se ao Estado, haja vista o foro eleito nos contratos de gestão?; iv) podem ser mantidas as restrições à remuneração da diretora (impostas em decorrência da violação ao teto), constantes do Sistema de Prestação de Contas Econômico Financeiro – SIPEF e de inúmeros processos abertos?.

3. A **Procuradoria Setorial da SES**, mediante o **Despacho PROCSET nº 70/2022 (000026691294)**, remeteu o feito à **Procuradoria Trabalhista – PROT/PGE**, visando o esclarecimento das indagações formuladas pela CAC.

4. Através do **Parecer PROT nº 49/2022 (000027289707)**, a **Procuradoria Trabalhista – PROT/PGE** analisou as decisões proferidas pelo **Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região (000026689056)** e pelo **Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (37ª Vara do Trabalho de Salvador) (000026426990)**, concluindo ser possível executar a ordem emanada do TRT da 18ª para que o IGH adeque o salário da diretora *Rita de Cássia Leal de Souza* ao teto remuneratório do executivo estadual. Vejamos:

“12. Noutro giro, o Poder Público Estadual já pode executar a decisão prolatada pelo Egrégio TRT 18ª Região, que determinou ao IBGH a adequação do salário da empregada Rita de Cássia ao teto remuneratório do executivo estadual. Nesse sentido a regra prescrita pelo art. 896 e seu § 1º, da CLT, in verbis:

(...)

16. Diante do que foi exposto, verifica-se, salvo melhor juízo, que a decisão do Egrégio TRT da 18ª Região, que negou provimento ao recurso ordinário interposto pelo IGH, em sede de mandado de segurança, pode ser executada pelo Ente Público Estadual, por dois motivos: 1º) a sentença prolatada pelo Juízo da 37ª Vara do Trabalho de Salvador não atingiu o Estado de Goiás, conforme expressamente nela previsto (RTOrd nº 0000451-50.2020.5.05.0037); 2º) embora ainda não tenha transitado em julgado a decisão do Egrégio TRT 18ª Região no mandado de segurança (MSCiv nº 0011470-93.2019.5.18.0015), haja vista que se encontra pendente de julgamento de recurso perante o Colendo TST, o recurso de revista interposto pelo IGH só foi recebido no efeito devolutivo”.

(grifei)

5. O opinativo supra foi *aprovado* nos termos do **Despacho nº 52/2022 – PGE/PROT (000027639137)**, com os seguintes acréscimos:

“(…)

6. *Nessa linha de raciocínio, ainda que não houvesse decisão judicial, tem-se que **a partir da vigência das Leis Estaduais n. 19.324/2016, de 30/05/2016 e 19.495/2016, de 18/11/2016, que, sucessivamente, deram nova redação ao disposto no inciso V do art. 4º da Lei Estadual n. 15.503/2005, ao IGH já não era autorizado remunerar ou continuar remunerando seus diretores em valores superiores ao teto estabelecido no art. 92, XII da Constituição Estadual.***

7. *Não é demais registrar que, **de acordo com o entendimento assentado no julgamento da ADI n. 1923/DF, os recursos públicos transferidos para a Organização Social, ainda que com gestão privada, não perdem a sua natureza pública,** visto que continuam a servir a um interesse público, estando seus gestores sujeitos aos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência insertos no art. 37 da Constituição Federal, **de sorte que não há falar-se em direito adquirido a regime remuneratório,** a exemplo do que já ocorre com os servidores públicos.*

(…)”

(grifei)

6. Recambiados os autos à **Procuradoria Setorial da SES**, sobreveio o **Parecer nº 232/2022 - SES/PROCSET (000028593240)**, emitido sob a justificativa de que parcela das indagações formuladas pela CAC restaram pendentes de esclarecimento. Eis, em síntese, os termos da manifestação: *i) ante os indícios de irregularidades perpetradas pelo IGH desde o surgimento da Lei estadual nº 19.324/2016, quanto à remuneração da diretora Rita de Cássia Leal de Souza sem observar o teto constitucional, **recomendou-se** cientificar o *Tribunal de Contas do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Controladoria-Geral e a Procuradoria-Geral do Estado* (arts. 11 e 12 da Lei estadual nº 15.503/2005); **ii) opinou-se** pela *viabilidade jurídica* de se adequar a remuneração da diretora aos limites do teto estabelecido pelo art. 92, inciso XII, da Constituição do Estado de Goiás, bem assim de se ressarcir o erário pelos valores pagos acima do teto, conforme apurado em procedimento de Tomada de Contas Especial; **iii) afastou-se**, por ora, o transcurso do quinquênio prescricional previsto no **art. 1º do Decreto nº 20.910/1932**, contado a partir do surgimento da pretensão ressarcitória do Poder Público, tendo em vista o estágio em que a apuração dos fatos ainda se encontra; **iv) pontuou-se** que “o foro eleito para a resolução de controvérsias derivadas da execução dos contratos de gestão firmados pelo Estado de Goiás não se confunde com aquele competente para a discussão de adversidades que encontram origem na relação juslaboral*

estabelecida entre a Organização Social e os trabalhadores por ela contratados”; v) ante os esclarecimentos fornecidos, **reputou-se** prejudicada a indagação acerca da possibilidade de serem mantidas as restrições à remuneração da diretora, constantes do Sistema de Prestação de Contas Econômico Financeiro – SIPEF e inúmeros processos abertos. Ao fim, houve por bem a Procuradoria Setorial em remeter o feito “à *Procuradoria-Geral do Estado, via Assessoria de Gabinete, tendo em vista as repercussões de ordem jurídica e financeira do caso em estudo, bem como o ineditismo da matéria, com base no art. 1º, I, c/c art. 2º, §1º, alínea a, da Portaria nº 170-GAB/2020 – PGE*”.

7. Relatado. Análise.

8. Contextualizando, a **Lei estadual nº 15.503, de 28/12/2005** dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais e disciplina a execução dos contratos de gestão. As **Leis estaduais nº 19.324, de 30/05/2016** e **nº 19.495, de 18/11/2016** introduziram alterações no **inciso V do art. 4º da Lei estadual nº 15.503/2005**, estipulando como atribuição do Conselho de Administração das organizações sociais “fixar a remuneração dos membros da diretoria”, em patamares “não superiores ao teto do Executivo estadual”, “estabelecido pelo art. 92, XII, da Constituição Estadual”.

Lei estadual nº 15.503, de 28/12/2005

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

(...)

V – fixar a remuneração dos membros da diretoria, em valores compatíveis com os de mercado onde, no Estado de Goiás, atua a organização social, **desde que não superiores ao teto estabelecido pelo art. 92, XII, da Constituição Estadual**; (g.n.)

- [Redação dada pela Lei nº 19.495, de 18-11-2016.](#)

~~V — fixar a remuneração dos membros da diretoria, em valores compatíveis com os de mercado onde, no Estado de Goiás, atua a organização social, desde que não superiores ao teto do Executivo estadual;~~

- [Redação dada pela Lei nº 19.324, de 30-05-2016.](#)

Constituição do Estado de Goiás

Art. 92. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação e, também, ao seguinte:

(...)

XII a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração pública direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes do Estado, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando este limite único aos subsídios dos Deputados Estaduais, conforme ressalvado na parte final do § 12 do art. 37 da Constituição da República;

[- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 16-09-2008, D.A. de 19-09-2008.](#)

9. Portanto, a partir da edição da **Lei estadual nº 19.324, de 30/05/2016** já se impunha às organizações sociais estaduais, de maneira **cogente e indubitável**, adequar a remuneração de seus diretores ao teto fixado pelo art. 92, inciso XII, da Constituição do Estado de Goiás.

10. A Procuradoria-Geral do Estado, nos autos do **Processo SEI [201800010017143](#)**, analisou a situação remuneratória da diretora contratada pelo IGH, Sra. *Rita de Cássia Leal de Souza*, emitindo orientação no sentido de não haver direito adquirido à remuneração que exceda ao teto constitucional, impondo-se sua imediata adequação a este patamar. Com efeito, é o que se extrai do **Parecer nº 002813/2016** ([3308611](#)), aprovado pelo **Despacho nº 472/2018** ([3309738](#)).

Parecer nº 002813/2016

“(…)

3. Está patente, que diretores de OS's – organizações sociais – que executam contrato de gestão, estão em situação absolutamente equivalente à de servidores públicos, não sendo razoável que sobre os mesmos não incidam princípios norteadores das ações administrativas como o Princípio da Moralidade Administrativa, presente no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988 e reproduzido no *caput* do art. 92 da Constituição Estadual, por simetria.

4. Ora, não era intuito do legislador, ao prever a possibilidade da contratação de gestão com entidades privadas com expertise em determinadas áreas afastar a incidência de princípios constitucionais como o da Moralidade, Publicidade, Impessoalidade, Legalidade e Eficiência, mas trazer para dentro da gestão de serviços públicos o conhecimento excelente que tais entidades possuíam e vinham exercendo em seus respectivos ramos de atuação.

5. Portanto, teleologicamente a norma que trouxe a alternativa de contratação de gestão é uma norma de otimização dos princípios constitucionais já aplicáveis na gestão pública e não o oposto.

6. Passo, com as considerações acima, a responder objetivamente o que foi objeto de questionamento.

Questionamento 1: *“Há a necessidade de limitação dos valores pagos a servidora a título de remuneração, conforme teto estabelecido pelo artigo 92, inciso XII, da Constituição Estadual, tendo em vista que a contratação ocorreu antes da vigência da Lei no 19.495/2016, conforme os argumentos apresentados pela Organização Social, logo se trata de direito adquirido?”*

R.: Sim. Uma vez estabelecido teto para a remuneração de diretores de organizações sociais, que mantenham contrato de gestão com o Estado de Goiás em lei que se encontra em pleno vigor, não há que se falar em sua não aplicação. Inclusive não incidindo nestes casos a tese de direito adquirido, apresentada nas razões que foram colacionadas nestes autos, haja vista que ao se assemelharem com servidores públicos na relação que mantêm tais dirigentes em vista do contrato de gestão, para eles também não haverá direito adquirido a regime, mormente em se levando em conta que dois dos contratos firmados com o caso apresentado nesta consulta e que acarretam em extrapolação do teto são posteriores à alteração legislativa.

(...)”

Despacho nº 472/2018

1. Aprovo os fundamentos jurídicos do Parecer nº 2813/2018¹, que concluiu pela incidência do teto sobre a remuneração de diretores de organizações sociais, que mantenham contrato de gestão com o Estado de Goiás, conforme previsto na Lei nº 15.503/2015. Nesta oportunidade observou-se que tais dirigentes não possuem direito adquirido a regime, mormente levando-se em conta que dois dos contratos firmados com o caso apresentado nesta consulta e que

acarretam em extrapolação do teto são posteriores à alteração legislativa. E mais, o montante que exceder o teto deverá ser contabilizado como incremento de valores correspondentes ao repasse em vista do cumprimento das metas contratuais, sendo abatido no repasse seguinte do montante que seria devido pelo Estado de Goiás.

11. Entretanto, a despeito da matéria já ter sido orientada pela Procuradoria-Geral do Estado, a CAC/SES informa que o IGH insiste em não adequar a remuneração da diretora *Rita de Cássia Leal de Souza* ao teto constitucional. Tanto que, no afã de preservar o patamar remuneratório da diretora, o IGH impetrou mandado de segurança perante o TRT da 18ª Região (MSCiv - 0011470-93.2019.5.18.0015), aduzindo que a adequação exigida configura ato coator em afronta ao direito adquirido à remuneração percebida, ainda que extrapolado o teto constitucional. Todavia, em sede de Recurso Ordinário (ROT 0011470-93.2019.5.18.0015), o Tribunal firmou entendimento no sentido de inexistir “direito adquirido a patamar remuneratório estabelecido ao arrepio da lei estadual, da Constituição Estadual e da Constituição Federal”, podendo-se reduzir a remuneração da diretora para adequá-la limite constitucional.

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. ATO ADMINISTRATIVO DO SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DE GOIÁS. TETO SALARIAL. SALÁRIO DE EMPREGADO DIRETOR DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. CUSTEIO COM RECURSOS PÚBLICOS. LIMITE CONSTITUCIONAL. REDUÇÃO. POSSIBILIDADE. Nos termos do acórdão STF ADI1.923/DF as organizações sociais sujeitam-se ao núcleo essencial do artigo 37 da CF. Há limite constitucional para pagamento do salário de empregado diretor de organização social **com recursos provenientes do erário** e esse limite é a Constituição Estadual, a qual reproduz norma da Constituição Federal, conforme se infere do acórdão STF ADI1.923/DF. **Não existe direito adquirido a patamar remuneratório estabelecido ao arrepio da lei estadual, da Constituição Estadual e da Constituição Federal.** (grifei)

12. Como bem assentado no **Parecer PROT nº 49/2022** ([000027289707](#)), “embora ainda não tenha transitado em julgado a decisão do Egrégio TRT 18ª Região no mandado de segurança (MSCiv nº 0011470-93.2019.5.18.0015), haja vista que se encontra pendente de julgamento de recurso perante o Colendo TST, o recurso de revista interposto pelo IGH só foi recebido no efeito devolutivo”. De modo que **o decisum pode ser executado de imediato, cumprindo ao IGH adequar a remuneração da diretora Rita de Cássia Leal de Souza ao patamar fixado pelo art. 92, inciso XII, da Constituição do Estado de Goiás**, sob pena de lhe serem aplicadas as sanções previstas no contrato de gestão, além de restar configurada eventual prática de ato de improbidade.

13. No que tange aos **valores remuneratórios que excederam o teto constitucional**, o IGH deverá ressarcir o erário tomando-se como marco a edição das **Leis estaduais nº 19.324, de 30/05/2016 e nº 19.495, de 18/11/2016**, haja vista que o contrato de gestão não poderia estar sendo executado ao arrepio dos princípios e regras legais/constitucionais vigentes. Observo que a *conclusiva averiguação dos fatos, a quantificação do prejuízo causado, a identificação dos responsáveis e a operacionalização do ressarcimento* deverão ser apurados mediante **Tomada de Contas Especial**, a qual deve ser precedida das medidas delineadas no art. 3º, parágrafo único **da Resolução Normativa nº 16/2016 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. Considerando o estágio preliminar de delineamento dos fatos, tem-se por não iniciado o marco prescricional para o Estado postular judicialmente a devida recomposição, calhando registrar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade (Tema de Repercussão Geral nº 897 do STF - *São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*)

14. Destaco que o vínculo havido entre o IGH e o Estado/SES decorre do **contrato de gestão**, sendo que a diretora *Rita de Cássia Leal de Souza* é empregada tão somente da organização social, não possuindo relação com o ente estatal. Logo, as exigências do Estado/SES acerca da adequação ao teto remuneratório constitucional, bem assim de ressarcimento pelos valores pagos acima deste patamar, são dirigidas única e exclusivamente ao IGH, como decorrência do ajuste firmado entre ambos. Vale dizer, a maneira como o IGH agirá perante sua empregada/diretora, relativamente à adequação ao teto (descenso remuneratório ou rescisão contratual) e devolução do excedente, é tema que escapa à presente análise, porquanto restrito ao liame empregador/empregado. Também por isso, a indigitada decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região não se aplica ao Estado de Goiás, sendo irrelevante, *in casu*, o foro de eleição estabelecido no contrato de gestão.

15. Nesta perspectiva, comprovada a renitência do IGH em descumprir o contrato de gestão, notadamente quanto a observância do teto constitucional remuneratório, à lume da legislação estadual, Constituição Estadual e Constituição Federal, impõe-se aos responsáveis pela fiscalização do ajuste proceder na forma dos **arts. 11 e 12 da Lei estadual nº 15.503, de 28/12/2005, pena de responsabilização solidária**, senão vejamos:

Art. 11 Os **responsáveis pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão**, ao tomarem conhecimento de **qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos públicos por organização social**, dela darão **ciência ao Tribunal de Contas do Estado e à Assembléia Legislativa, sob pena de responsabilidade solidária**.

Art. 12. **Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 11**, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os **responsáveis pela fiscalização**, quando assim exigir a

gravidade dos fatos ou o interesse público, **representarão ao Ministério Público, à Controladoria e à Procuradoria-Geral do Estado**, para adoção das medidas cabíveis. (grifei)

16. Por fim, tenho que os esclarecimentos ora vertidos satisfazem a indagação acerca da possibilidade de serem mantidas as restrições à remuneração da diretora *Rita de Cássia Leal de Souza*, constantes do Sistema de Prestação de Contas Econômico Financeiro – SIPEF e outros processos equivalentes.

17. Ante o exposto, ao tempo em que acolho os fundamentos e conclusões alcançados pelo judicioso **Parecer nº 232/2022 - SES/PROCSET (000028593240)**, da **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Saúde**, **oriento** no sentido de ser juridicamente possível exigir, de imediato, que o **Instituto de Gestão e Humanização – IGH** adeque a remuneração de sua diretora/empregada, Sra. *Rita de Cássia Leal de Souza*, ao teto remuneratório previsto no inciso V do art. 4º da Lei estadual nº 15.503/2005 e inciso XII, do art. 92, da Constituição do Estado de Goiás, devendo a Organização Social ressarcir o erário pela remuneração adimplida acima deste patamar, conforme apurado mediante Tomada de Contas Especial, não se olvidando de proceder às notificações/representações legalmente previstas (item 15).

18. Retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins; simultaneamente, dê-se ciência da presente orientação à **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB^[1].

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

^[1] O Centro de Estudos Jurídicos da PGE providenciará o compartilhamento de informações entre as Procuradorias Judicial, Tributária, Administrativa, Regionais e Advocacias Setoriais.

ASSESSORIA DE GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s)
29 dia(s) do mês de março de 2022.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.