

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900010038784

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PERFORMANCE

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1933/2019 - GAB

EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO E
TRABALHISTA.
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.
TERCEIRIZAÇÃO.
CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-
OBRA MEDIANTE PESSOA
JURÍDICA INTERPOSTA PARA
A EXECUÇÃO DE
ATIVIDADES-MEIO E FIM DO
CONTRATO DE GESTÃO.
POSSIBILIDADE, NOS
TERMOS DA LEI FEDERAL N.
6.019/74, COM AS
MODIFICAÇÕES
INTRODUZIDAS PELAS LEIS
FEDERAIS NS. 13.429/2017
E 13.467/2017 E NO INCISO III
DO ART. 8º DA LEI ESTADUAL
N. 15.503/2005.
IMPOSSIBILIDADE DE
SERVIDOR ESTATUTÁRIO
CEDIDO À ORGANIZAÇÃO
SOCIAL PRESTAR SERVIÇOS

MEDIANTE VÍNCULO
DIVERSO E SEREM,
REMUNERADOS, NESTE
SEGUNDO
VÍNCULO, ATRAVÉS DE
PESSOA JURÍDICA DA QUAL
SEJA SÓCIO OU
ADMINISTRADOR.
RATIFICAÇÃO DA
ORIENTAÇÃO FIRMADA NO
DESPACHO N. 457/2018 SEI
GAB E NOS ITENS 5 E 6
DO DESPACHO “AG”
N. 000454/2018.

1. Nos presentes autos a Superintendência de Performance da Secretaria de Estado da Saúde questiona, por meio do **Memorando n. 2044/2019 SUPER** ([10031901](#)), se é (i) lícita a contratação de dois servidores estatutários levada a efeito pela Organização Social Instituto de Gestão por Resultados - IGPR para, como prestadores de serviços, via interposta pessoa jurídica, desempenharem as funções de Responsável Técnico Médico e Diretor Técnico Médico na unidade de saúde por ela gerida, a saber, Centro Regulador Estadual.

2. Em síntese, consta dos autos que os servidores aludidos no Memorando, Marcelo Loze de Queiroz e Genésio Pereira dos Santos Neto: **(i)** ocupam o cargo efetivo de médico, pertencente ao quadro permanente da Secretaria de Estado da Saúde; **(ii)** foram cedidos ao IGPR para exercerem, ordinariamente, atividades médicas correlacionadas ao próprio objeto do contrato de gestão; **(iii)** além das funções corriqueiras de médico regulador foram designados para exercerem, temporariamente, atividades diretivas na Organização Social, que adota a sistemática de contratar pessoas jurídicas para postos de direção, gerência, chefia ou assessoramento; e, **(iv)** em razão dessa política interna do IGPR constituíram a Sublime Serviços Médicos Hospitalares EIRELI e a Regular Serviços Médicos Hospitalares EIRELI para dele auferirem o pagamento adicional pelo exercício temporário de direção previsto no art. 14-B, § 3º, da Lei Estadual n. 15.503/2005.

3. Em resposta à indagação que lhe fora formulada, a Procuradoria Setorial da Secretaria da Saúde exarou o **Despacho n. 1112/2019 PROCSET** ([000010194057](#)), opinando pela ilicitude da contratação dos nominados servidores com base no entendimento firmado pela Procuradoria-Geral do Estado no **Despacho “AG” n. 000454/2018** ([000010604521](#)), segundo o qual a contratação de médicos que já sejam servidores públicos, na condição de sócio de pessoa jurídica, configuraria fraude à legislação trabalhista, prática vedada pela norma do art. 8º, II, da Lei Estadual n. 15.503/2005, com a redação vigente à época (dada pela Lei Estadual n. 19.324, de 30 de maio de 2016).

4. No entanto, tendo em vista que o referido precedente fora assentado antes da atual redação do art. 8º, II, da Lei Estadual n. 15.503/05, conferida pela Lei Estadual n. 20.243, de 24 de julho de 2018, a Procuradoria Setorial provoca esta Casa a fim de obter de sua instância superior de orientação nova manifestação sobre o tema, à luz da atual conjuntura legislativa, em especial por conta da supressão, pela norma vigente, da expressão "*vedada a remuneração de empregados e diretores, estatutários ou não, por meio de interposta pessoa jurídica*".

5. É o relatório. À orientação.

6. Conheço do Despacho n. 1112/2019 PROCSET ([000010194057](#)) como parecer e o aprovo, em parte, suas conclusões.

7. Isso porque, de partida, impende registrar que grande parte da orientação jurídica veiculada no **Despacho “AG” n. 000454/2018** (cujo inteiro teor segue anexo), replicada tempos depois no **Despacho n. 440/2018 SEI GAB** (processo n. [201400029007345](#); [3346727](#)), acabou sendo revista pelo Gabinete do Procurador-Geral do Estado, nos termos do **Despacho n. 457/2018 SEI GAB** (processo n. 201400029007345; [3377424](#)), assim ementado:

"EMENTA: 1. Consulta. 2. Terceirização. 3. Contratação, por organizações sociais, de mão de obra mediante pessoa jurídica interposta, para a execução de atividades-meio e fim do contrato de gestão. 4. Orientação pela possibilidade, nos termos da Lei Federal n. 6.019/74, com as modificações introduzidas pelas Leis n. 13.429/17 e n. 13.467/17."

8. Vale frisar que o **Despacho n. 457/2018 SEI GAB ([3377424](#))**, este sim o paradigma desta Casa sobre a temática, foi proferido quando ainda vigorava a Lei Estadual n. 19.324, de 30 de maio de 2016, que conferia ao art. 8º, II, da Lei Estadual n. 15.503/2005 a seguinte redação:

"Art. 8º Na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

(...)

II – a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções, observado, em relação aos membros da diretoria, o disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, sendo vedada a remuneração de empregados e diretores, estatutários ou não, por meio de interposta pessoa jurídica." [Redação dada pela Lei nº 19.324, de 30-05-2016.](#)

9. A razão de ser da reorientação da matéria, mesmo antes da supressão do excerto legal "*sendo vedada a remuneração de empregados e diretores, estatutários ou não,*

por meio de interposta pessoa jurídica”, posteriormente levada a efeito pela Lei Estadual n. 20.243/2018, radicou na necessidade de conciliar o ordenamento estadual com as (então recentes) inovações legislativas em matéria trabalhista empreendidas pela União, ente federado que possui competência privativa para legislar sobre o tema (art. 22, I, da CR/88).

10. Não por outro motivo, pouco tempo depois o legislador estadual, dando conta do descompasso normativo, a par de que revogar parcialmente o art. 8º, II, da Lei Estadual n. 15.503/2005, acrescentou àquele artigo, quando da promulgação da Lei Estadual n. 20.243/2018, o inciso III com o seguinte teor:

"Art. 8º omissis

(...)

III – as organizações sociais poderão utilizar as modalidades de contratação de mão de obra permitidas na legislação brasileira, inclusive o previsto na Lei federal nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, com a redação dada pela Lei federal nº 13.429, de 31 de março de 2017, para contratar recursos humanos para atividades meio e fim do objeto do contrato de gestão se aí as atividades assistenciais das unidades de saúde." - [Acrescido pela Lei nº 20.243, de 24-07-2018, art. 2º.](#)

11. Para melhor compreensão dessa revisão de diretriz interpretativa, traz-se à colação os fragmentos com os principais fundamentos jurídicos do **Despacho n. 457/2018 SEI GAB (3377424)**:

"1. Em tempo, ao melhor refletir sobre a situação posta em análise e valendo do poder de autotutela, a **retificação** do Despacho n. 440/2018-GAB (fl. 125-126) (3346727) é medida que se impõe.

2. Com efeito, a assertiva de que *“Até que sobrevenha legislação ou jurisprudência sobre a terceirização de atividades-fim, as organizações sociais estão impedidas de contratar empregados para a execução de atividades ligadas à saúde mediante empresa interposta, como mera intermediadora de mão de obra”*, constante do terceiro parágrafo do citado despacho e embasada no Despacho “AG” n. 00496/2016, encontra-se anacrônica em relação à legislação trabalhista em vigor.

3. É que a figura da *terceirização*, compreendida na acepção *lato sensu* como a transferência de parte de atividades componentes da cadeia produtiva de um agente econômico que explora bens e serviços, chamado *tomador* ou *contratante*, para outro agente do mercado designado *prestador*, vem ganhando novos contornos no ordenamento jurídico desde 2007, com a edição da Lei Federal n. 11.442, quando se

passou ser possível o uso dessa espécie de arranjo contratual para serviços de transporte rodoviário de cargas.

4. Verifica-se uma tendência do legislador ordinário, atento às constantes transformações do sistema capitalista (cada vez mais globalizado) e dentro da margem de conformação que lhe assiste (com especial destaque aos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa e da livre concorrência e ao núcleo essencial dos princípios de proteção ao trabalho), de não apenas validar essa *estratégia empresarial de produção* mas de ampliar seu espectro para abarcar, de um modo geral, tanto atividades consideradas *meio* (como os exemplos clássicos de serviços de vigilância e limpeza) como também, mais recentemente, as próprias atividades *finalísticas* (ou principais, na dicção do legislador) do *tomador* (ou contratante, na dicção do legislador).

5. Essa opção política provavelmente tenha alcançado seu ápice com as novéis Leis Federais n. 13.429 e 13.467, ambas de 2017. Tais diplomas impactaram drasticamente a realidade e dinâmicas empresariais e introduziram profundas mudanças na Lei Federal n. 6.019/74, de modo a passar a permitir a polêmica *terceirização de atividades-fim*. Veja-se o teor dos principais dispositivos da lei alterada:

Art. 4º-A. Considera-se **prestação de serviços a terceiros** a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, **inclusive sua atividade principal**, à **pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução**. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços. (Incluído pela Lei nº 13.429, de 2017)

§ 2º **Não se configura vínculo empregatício** entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante. (Incluído pela Lei nº 13.429, de 2017)

Art. 4º-C. São asseguradas aos empregados da empresa prestadora de serviços a que se refere o art. 4º-A desta Lei, quando e enquanto os serviços, **que podem ser de qualquer uma das atividades da contratante**, forem executados nas

dependências da tomadora, as mesmas condições: (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Art. 5º-A. **Contratante** é a **pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal**. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 1º É vedada à contratante a utilização dos trabalhadores em atividades distintas daquelas que foram objeto do contrato com a empresa prestadora de serviços. (Incluído pela Lei nº 13.429, de 2017)

§ 2º Os **serviços contratados poderão ser executados nas instalações físicas da empresa contratante ou em outro local**, de comum acordo entre as partes. (Incluído pela Lei nº 13.429, de 2017)

(...)

§ 5º A **empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas** referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços, e o recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 13.429, de 2017)

6. No que importa ao tema ora tratado e independente de qualquer posicionamento ou orientação ideológica, é indiscutível, repita-se, que hoje está positivada no ordenamento jurídico a contratação de prestação de serviços a terceiros, seja para o desenvolvimento de atividades-meio, quanto de atividades-fim.

7. Diante dessa inegável constatação, é imperiosa a reformulação da proposição assentada no quarto parágrafo do despacho de número 440. Afinal, a superveniência dos atuais diplomas sobre a matéria sem dúvida alguma derogaram a Súmula n. 331 do TST, notadamente a tese jurídica sedimentada em seu item Iⁱ.

8. Poder-se-ia opor à possibilidade da contratação em apreço às organizações sociais por ausência de previsão na legislação estadual, em particular na Lei n. 15.503/05. Tal ilação, contudo, também não se sustenta.

9. Primeiro, porque conforme o item 6 do Despacho “AG” n. 000454/2018, subscrito sob a égide das Leis Federais n. 13.429/17 e n.

13.467/17: “(...) a princípio, **inexiste no texto da Lei n. 15.503/2005 óbice para admissão pelas organizações sociais de pessoas jurídicas para a consecução do objeto do contrato de gestão**. O que o normativo estadual veda é que tal contratação, quando feita mediante interposta pessoa jurídica, se dê com inobservância e fraude à legislação, sobretudo às legislações trabalhista, tributária e previdenciária”.

10. Depois, porque o art. 19-C da Lei n. 6.019/74, incluído pela Lei n. 13.429/17, previu a seguinte norma de direito intertemporal: “Os contratos em vigência, se as partes assim acordarem, poderão ser adequados aos termos desta Lei”.

11. A três, porque se encontra em vias de ser convertido em lei estadual a proposta legislativa objeto do Autógrafo de Lei n. 270, de 16.05.2018, de iniciativa da Governadoria do Estado, que pretende adaptar (para tornar expressa na) a legislação goiana às citadas normas trabalhistas, editadas pela União na competência legislativa privativa que lhe confere o art. 22, I, *in fine*, da CR/88.

12. Em particular, entre outras alterações, será suprimida a parte final do art. 8º, II, da Lei Estadual n. 15.503/05, que veda “a remuneração de empregados e diretores, estatutários ou não, por meio de interposta pessoa jurídica”, e, a fim de espantar qualquer nesga de dúvida, um inciso III será acrescentado com a seguinte redação:

“as organizações sociais poderão utilizar as modalidades de contratação de mão de obra permitidas na legislação brasileira, inclusive o previsto na Lei federal n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, com a redação dada pela Lei federal n. 13.429, de 31 de março de 2017, para contratar recursos humanos para atividades meio e fim do objeto do contrato de gestão, incluindo-se as atividades assistenciais das unidades de saúde.”
(destaques nossos)

13. Por fim, tal qual proclamado no Despacho n. 400/2018-GAB (3276690) nos autos SEI 201800013002339, de minha lavra, a referida proposição legislativa não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade, formal ou material, pois “*não obstante a Lei Federal n. 13.429/17 ser alvo de impugnações perante o STF (...), milita a seu favor a presunção de constitucionalidade, devendo a sua incidência repercutir na legislação estadual enquanto assim se mantiver*”.

14. De mais a mais, a verdade é que a citada presunção de constitucionalidade das normas trabalhistas que preveem a *terceirização de atividades-fim* desponta reforçada com a medida cautelar deferida pelo Min. Luis Roberto Barroso em 19/12/2017, assim ementada:

Ementa: DIREITO DO TRABALHO. **MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA DA CONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS. TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE-FIM**. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A Lei nº 11.442/2007 (i) regulamentou a contratação de transportadores autônomos de carga por proprietários de carga e por empresas transportadoras de carga; (ii) autorizou a terceirização da atividade-fim pelas empresas transportadoras; e (iii) afastou a configuração de vínculo de emprego nessa hipótese.

2. **É legítima a terceirização das atividades-fim de uma empresa.** A Constituição Federal não impõe uma única forma de estruturar a produção. Ao contrário, o princípio constitucional da livre iniciativa garante aos agentes econômicos liberdade para eleger suas estratégias empresariais dentro do marco vigente (CF/1988, art. 170).

3. **A proteção constitucional ao trabalho não impõe que toda e qualquer prestação remunerada de serviços configure relação de emprego (CF/1988, art. 7º).**

4. A persistência de decisões judiciais contraditórias, após tantos anos de vigência da Lei 11.442/2007, reforça a presença de perigo de dano de difícil reparação e gera grave insegurança jurídica, em prejuízo a todas as partes que integram a relação contratual de transporte autônomo de carga.

5. Verossimilhança do direito e perigo da demora demonstrados. Medida cautelar deferida.

15. Com tais considerações e em linha de conclusão, **torno sem efeito** o Despacho n. 440/2018-GAB (fl. 125-126) (3346727) e, conseqüentemente, os Despachos “AG” n. 004906/2016 (fls. 92/98) e n. 00454/2018 (fls. 113/119) naquilo que for colidente com esta orientação, para, daqui por diante, **instruir o Consulente a admitir, mediante alteração contratual, que a IDTECH e as demais organizações**

sociais que mantenham contrato de gestão com a Pasta por ele titularizada celebrem contratos de prestação de serviços a terceiros, nos termos da Lei Federal n. 6.019/74, com as alterações promovidas pelas Leis n. 13.429/17 e n. 13.467/17, tanto para a execução de atividades-meio quanto atividades-fim do objeto do contrato de gestão, incluindo-se as atividades assistenciais das unidades de saúde.

15.1. Nesse contexto, apesar de sua previsão legal expressa, convém ressaltar que as organizações sociais que pretenderem contratar mão de obra mediante interposta pessoa jurídica, deverão se atentar para que a prestadora “possua capacidade econômica compatível com a sua execução. (art. 4º-A, Lei n. 6.019/74)”.

12. Por outro lado, a releitura da Lei Estadual n. 15.503/2005, no sentido de admitir que as Organizações Sociais possam contratar e alocar pessoas jurídicas na execução de atividades finalísticas do contrato de gestão, mesmo antes da revogação parcial do inciso II de seu art. 8º e a inclusão do inciso III, não significou, em absoluto, a concessão de um salvo conduto para a prática deliberada da *pejotização* (na acepção pejorativa do termo).

13. Tal estratégia, desde sempre vedada pelo ordenamento jurídico, em especial pelo art. 9º da CLT^[1], consiste na intermediação dissimulada de uma pessoa jurídica como fornecedora de serviços vinculados à atividade principal do tomador (geralmente outra pessoa jurídica) que, a despeito do envoltório formal de um contrato civil ou empresarial, mantém com os prepostos ou sócios daquela verdadeira relação jurídica de emprego, com todos os elementos que lhe são inerentes, sobretudo o da subordinação.

14. Tampouco essa estruturação da cadeia de produção - notabilizada pela inserção de um ou mais agentes econômicos autônomos não apenas em atividades intermediárias como também no chamado *core business* de outro agente dito principal, a princípio lícita, pode servir de chancela para a prática de transgressões funcionais disciplinares, a exemplo da proibição expressa do servidor público de “participar da gerência ou da administração de empresa industrial ou comercial, exceto as de caráter cultural ou educacional” ou de “exercer comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista, cotista ou comanditário” (art. 303, VI e VII, da Lei Estadual n. 10.460/88), à primeira vista incorridas pelo servidor Genésio Pereira dos Santos Neto ([9574411](#)) e, também, ao que tudo indica, pelo servidor Marcelo Loze de Queiroz ([9574317](#)).

15. Nessa ordem de ideias e conforme registrado no item 15 do **Despacho n. 457/2018 SEI GAB** ([3377424](#)) e ratificado no item 7 deste Despacho, a revisão de orientação até então prevalente se deu apenas naquilo que contrastasse com aquele outro. Por isso é que nem todo o **Despacho “AG” n. 000454/2018** fora superado, permanecendo atualmente em vigor, por exemplo, os seguintes dizeres:

*"5. Ao adotar a expressão "interposta pessoa jurídica", o legislador não tencionou proibir, generalizadamente, a contratação de pessoas jurídicas para a prestação de serviços nas organizações sociais. **A interpretação que se deve outorgar ao dispositivo transcrito é de que aqueles indivíduos que já laboram para a organização social na qualidade de empregado celetista, servidor estatutário ou diretor não podem prestar serviços mediante vínculo diverso e serem, remunerados, neste segundo vínculo, através de pessoa jurídica.***

*6. (...) **O que o normativo estadual [art. 8º, II, da Lei n. 15.503/2005] veda é que tal contratação, quando feita mediante interposta pessoa jurídica, se dê com inobservância e fraude à legislação, sobretudo às legislações trabalhista, tributária e previdenciária.***

16. Ante o exposto e para fins de orientação geral, ficam ratificadas as conclusões outrora assentadas no **Despacho n. 457/2018 SEI GAB ([3377424](#))**, assim como ratificadas também ficam as proscições enunciadas nos **itens 5 e 6 do Despacho "AG" n. 000454/2018 ([000010604521](#))**, sendo, portanto, defeso ao servidor estatutário cedido à Organização Social a prestação de serviços mediante vínculo diverso e serem, remunerados, neste segundo vínculo, através de pessoa jurídica da qual seja sócio ou administrador.

17. Restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências que reputar necessárias (inclusive, para fins de difusão em face das demais Organizações Sociais que possuem contrato de gestão com o Estado). Antes, porém, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do **Despacho n. 1112/2019 PROCSET** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Administrativa e Trabalhista**, nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, bem como encaminhem-se ao **DDL/PGE** para anotação à margem do **Despacho n. 440/2018 SEI GAB** e **Despachos "AG" ns. 004906/2016 e 000454/2018**.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

[1] "Art. 9º - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

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