

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

Processo: 202200058003657

Interessado: ORGANIZAÇÃO DAS VOLUNTÁRIAS DE GOIÁS

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1543/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. CONSULTA. SERVIDORES CEDIDOS QUE PERCEBEM GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO TEMPORÁRIA DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, OU ASSOCIADA AO DESEMPENHO DE PRODUTIVIDADE (ART.14-B DA LEI ESTADUAL Nº 15.503/2005). NATUREZA JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. ENTIDADES PRIVADAS NÃO COMPONENTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. INEXISTÊNCIA DE NOMEAÇÃO PARA CARGO

EM COMISSÃO. NORMA
RESTRITIVA DE DIREITOS.
IMPOSSIBILIDADE DE
INTERPRETAÇÃO
EXTENSIVA OU MEDIANTE
O USO DE ANALOGIA.
PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE.
INAPLICABILIDADE DO ART.
61 DA LEI ESTADUAL Nº
20.491/2019. DESPACHOS
NºS 137/2022 - GAB E
1156/2022 - GAB.
RATIFICAÇÃO. DESPACHO
REFERENCIAL. PORTARIA
Nº 170-GAB/2020-PGE.
MATÉRIA ORIENTADA.

1. Iniciaram-se os presentes autos com o **Ofício nº 400/2022/OVG (000032100148)**, por meio do qual a **Organização das Voluntárias de Goiás (OVG)**, qualificada como organização social, consultou a Secretaria de Estado da Administração acerca da *“(in)aplicabilidade do art. 61, da Lei nº 20.491/2019, aos servidores efetivos cedidos a entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública que exercem função temporária de direção, chefia ou assessoramento, bem como sobre o pagamento integral dos subsídios pagos nestes casos”*.

2. Segundo sustentou a consulente, seria juridicamente plausível entender pela inaplicabilidade do dispositivo, uma vez que ele abrangeria, apenas, servidores nomeados para exercerem cargos de provimento em comissão, na Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, sem mencionar servidores cedidos a organizações sociais (as quais não integram a Administração Pública), para o exercício de funções temporárias previstas em lei específica (art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005). Outrossim, o art. 71 da Lei estadual nº 20.756/2020, claramente teria distinguido a cessão ocorrida para o exercício de cargo em comissão (inciso I), daquela ocorrida com base *“em casos previstos em leis específicas, em convênios e noutros ajustes congêneres celebrados pela Administração Pública”* (inciso II), comprovando-se tratar-se de situações juridicamente diferentes.

3. Encaminhado o feito à Superintendência de Gestão Integrada da Secretaria de Estado da Administração (**000032131054**), esta o remeteu à Comissão de

Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (OVG - SEGPLAN) ([000032176899](#)) que, por sua vez, submeteu-o à análise da Procuradoria Setorial da pasta ([000032416169](#)).

4. Foi, então, proferido o **Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 160/2022** ([000033066091](#)), que concluiu pela *“aplicabilidade do art. 61 da Lei estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019, aos servidores efetivos cedidos à OVG que exercem função temporária de direção, chefia ou assessoramento”*, uma vez que, em se tratando de verba de caráter remuneratório, deveria a ela ser conferido tratamento de direito público, na linha do que constou no **Despacho nº 137/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000027123619](#)).

5. Outrossim, alegou-se que a criação de um redutor de 40% (quarenta por cento) sobre a remuneração ou subsídio do servidor efetivo nomeado para cargo de provimento em comissão (que se considera afastado do seu cargo de origem, conforme **Despacho nº 1241/2020 - GAB** - Processo SEI nº [201900013002599](#), evento nº [000014399005](#)) buscou estabelecer um limite individual de remuneração para todos os servidores custeados pelos cofres públicos, de forma que *“o legislador quis vedar remunerar o servidor duas vezes pelo mesmo encargo laboral. Daí, o motivo de limitar o valor do cargo ou da função a 60% (sessenta por cento)”*.

6. Em razão do ineditismo da matéria, o feito foi remetido a esta Casa, nos termos do art. 2º, §1º, da [Portaria nº 170-GAB/2020-PGE](#).

7. É o relatório.

8. As organizações sociais - assim juridicamente qualificadas pelo Poder Público - são entidades privadas, sem fins lucrativos, que atuam na prestação de serviços públicos não exclusivos do estado, tais como saúde, educação, ensino, pesquisa científica, cultura e proteção ao meio ambiente. No Estado de Goiás, a qualificação dessas entidades é regida pela Lei estadual nº 15.503/2005.

9. Apesar de tais entidades não integrarem a estrutura da Administração Pública direta ou indireta, a qualificação jurídica de organização social lhes permite celebrar contratos de gestão com o Poder Público, a partir dos quais, mediante o cumprimento de programas de trabalho, podem ter suas atividades fomentadas com benefícios e incentivos, entre eles, o de cessão de servidores públicos, com ônus para origem, nos termos do art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005:

“Art. 14-B. É facultada ao Poder Executivo a cessão de servidor às organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º O ato de disposição pressupõe aquiescência do servidor, computando-se o tempo de serviço prestado para todos os efeitos legais, inclusive promoção por antiguidade e aposentadoria, esta vinculada, quando for o caso, ao desconto previdenciário próprio dos servidores públicos do Estado.

§ 2º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 3º Não será permitido, com recursos provenientes do contrato de gestão, o pagamento, pela organização social, de vantagem pecuniária permanente a servidor público cedido, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento ou associada ao desempenho de produtividade.

§ 4º O valor pago pelo Estado a título de remuneração e de contribuição previdenciária do servidor colocado à disposição da organização social será abatido do valor de cada repasse mensal, tendo como teto o valor apurado a cada mês-competência, sendo vedada a fixação de valor fixo.

§ 5º Durante o período da disposição, o servidor público observará as normas internas da organização social, cujas diretrizes serão consignadas no contrato de gestão.

§ 6º Caso o servidor público cedido à organização social não se adapte às suas normas internas ou não esteja exercendo as suas atividades em conformidade com elas, poderá ser devolvido ao seu órgão ou entidade de origem, com a devida motivação.

§ 7º A juízo do Governador do Estado, é facultada ainda a cessão, com ônus para a origem, de militares e bombeiros militares a organizações sociais que tenham como finalidade precípua, definida em suas normas estatutárias, a assistência social, hipótese em que se aplicam, no que couber, as disposições dos §§ 1º a 6º, sem prejuízo das normas de regência próprias dos militares e bombeiros militares, relativamente ao período de afastamento motivado pela respectiva cessão." (g. n.)

10. Conforme consta do art. 14-B, § 3º, da Lei estadual nº 15.503/2005, não se permite que sejam pagas, a servidor público cedido, vantagens pecuniárias permanentes com recursos provenientes do contrato de gestão, salvo no caso de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento, ou associada ao desempenho de produtividade.

11. Cinge-se a controvérsia quanto à aplicabilidade, ou não, do art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019 a tais servidores cedidos às organizações sociais, que exerçam funções temporárias e, por isso, percebam os adicionais do art. 14-B, § 3º, da Lei estadual nº 15.503/2005. A redação do dispositivo legal é a seguinte:

"Art. 61. O servidor público, ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego permanente, ou o militar, titular de posto ou graduação, quando nomeado para cargo de provimento em comissão na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, poderá optar:

I – pela integralidade do subsídio fixado para o cargo em comissão que vier a ocupar, caso em que deixará de receber a remuneração ou subsídio referente ao cargo efetivo, emprego, posto ou graduação; ou

II – pela remuneração ou subsídio correspondente ao cargo de provimento efetivo, emprego, posto ou graduação, que será percebida cumulativamente com o equivalente a 60% (sessenta por cento) do subsídio fixado para o cargo em comissão que vier a ocupar, assegurada complementação até o valor deste, se do somatório resultar quantia inferior.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, também, ao servidor de entidade paraestatal, de outros poderes ou níveis de governo, titular de cargo de provimento efetivo ou emprego permanente em sua origem e, temporariamente, cedido para o Estado de Goiás para ocupar cargo em comissão remunerado exclusivamente à base de subsídio." (g. n.)

12. Pois bem. **Preliminarmente, é necessário delimitar o âmbito de abrangência da presente análise.** É que, em que pese a consulta apresentar passagens dotadas de generalidade, ao questionar sobre a aplicabilidade do art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019, aos “*servidores efetivos cedidos a entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública*”, esta análise restringir-se-á aos casos de servidores cedidos especificamente para organizações sociais, tais como a consulente, em exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento, ou associada ao desempenho de produtividade, nos termos do art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005, e dos **Despachos nºs 137/2022 - GAB e 1156/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), eventos nº [000027123619](#) e nº [000031750267](#), respectivamente). Situações envolvendo outras categorias de entidades deverão ser objeto de consulta própria, que analise as respectivas peculiaridades fático-jurídicas.

13. Partindo-se dessa premissa, tem-se que a situação de tais servidores cedidos a organizações sociais, tal como exposto no **Ofício nº 400/2022/OVG** ([000032100148](#)), não se subsume à regra do art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019, cuja redação é clara ao dispor que seu âmbito de abrangência se restringe ao servidor “*nomeado para cargo de provimento em comissão na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo*”.

14. **No presente caso, não há nomeação para cargo de provimento em comissão - os quais somente podem ser criados por lei (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” , da Constituição Federal[1], e art. 20, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Estadual[2]) - mas, tão somente, um acréscimo remuneratório pelo exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento, ou associada ao desempenho de produtividade, junto a entidades privadas (organizações sociais) que não integram a Administração Pública estadual direta, autárquica ou fundacional do Poder Executivo.**

15. Tanto não se está diante de situação comparável à dos cargos em comissão, criados por lei e submetidos a regime jurídico estatutário que, pelo **Despacho nº 137/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000027123619](#)), foi proferida por esta Casa, em caráter referencial, orientação no sentido de que as organizações sociais possuem liberdade para a fixação e concessão de referidas gratificações:

"17. Portanto, fixando aqui a primeira premissa fundamental, cabe dizer que é fora de propósito a intenção de uniformizar os pagamentos das gratificações que os parceiros privados se disponham a realizar em benefício dos servidores que lhes foram cedidos pelo Estado de Goiás, assim como é descabida, apenas para ilustrar, eventual pretensão de uniformizar as remunerações pagas pelas organizações sociais de saúde aos seus empregados, bem como padronizar, ainda a título exemplificativo, os procedimentos de compras de cada um dos parceiros privados. Trocando em miúdos, o estabelecimento de um "regime jurídico único" para as organizações sociais em assuntos que são afetos à gestão de bens e serviços públicos importaria em suprimir do parceiro privado a vantagem comparativa que dá ensejo ao fomento estatal. Ou seja, se é para ter uniformidade, padronização e engessamento, a execução direta é a alternativa mais apropriada, em que a Administração, por sua própria conta e risco, submetida a um regime exclusivo de direito público, presta o serviço público correspondente, pelo que cabe aqui uma advertência relevante: o tema da parceria-fomento deve ser visto pela Administração e pelos agentes públicos sem as amarras de uma pré-compreensão rígida de um modelo específico de Estado." (g. n.)

16. Ora, se não há que se falar no estabelecimento de um "regime jurídico único" no tocante à própria instituição de gratificações pelas organizações sociais, com mais razão ainda não se deve estender, aos servidores cedidos a tais organizações, um dispositivo legal expressa e especificamente direcionado a situação fática diversa, sob o fundamento de uniformização hermenêutica. **Ressalte-se, inclusive, que, também segundo as máximas de hermenêutica, normas restritivas de direitos não admitem interpretação extensiva ou o uso da analogia, sendo que o art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019, ao limitar os valores a serem percebidos pelos servidores, nas situações em que especifica é, claramente, uma norma restritiva de direitos.**

17. É bem verdade que no item 22 do **Despacho nº 137/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000027123619](#)) constou que, em razão de tais adicionais pagos pelas organizações sociais ostentarem natureza remuneratória, prevalece o tratamento de direito público em matéria de teto, de descontos previdenciários e de incidência de imposto de renda.

18. Ocorre que sustentar a inaplicabilidade do art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019 aos servidores cedidos a organizações sociais, que recebam adicionais pelo exercício temporário de funções de direção, chefia, assessoramento, ou associadas ao desempenho de produtividade, em nada infirma referida orientação.

19. É que o pressuposto para a aplicabilidade do teto constitucional (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal[3]) e para a incidência de descontos previdenciários e de imposto de renda é, de forma mais ampla, a natureza remuneratória da verba, natureza essa efetivamente detida pelos adicionais previstos pelo art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005, que a tais regras se submetem. Já o pressuposto para a aplicabilidade da regra do art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019 é, de forma mais restrita, a nomeação para o exercício de cargo em comissão na Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, o que não se verifica no caso das organizações sociais.

20. Também não infirma a conclusão do presente despacho o fato de o **Despacho nº 137/2022 - GAB** (SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000027123619](#)) ter orientado pelo pagamento das gratificações via folha de pagamento do estado, **já que referida orientação enfatizou aspectos operacionais/de procedimentalização, sem alteração da natureza jurídica das verbas**, tal como constou no **Despacho nº 1156/2022 - GAB** (SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000031750267](#)):

"(...) o ato normativo infralegal cuja edição se orientou no item 24 do Despacho nº 137/2022 - GAB (000027123619) refere-se a ato que vise à sistematização e à operacionalização do pagamento das gratificações por meio dos sistemas do Estado, com especial ênfase ao procedimento de glosa/dedução dos repasses mensais aos parceiros privados, em nada se referindo à criação de um "regime jurídico único" que busque uniformizar valores ou critérios de concessão, elementos submetidos à esfera decisória do parceiro privado, nos termos do item 17 do Despacho nº 137/2022 - GAB (000027123619)".

21. Registre-se, ainda, que a Lei estadual nº 20.491/2019 é posterior à Lei estadual nº 15.503/2005, de forma que o legislador, ao editar a Lei estadual nº 20.491/2019, já tinha conhecimento das disposições da Lei estadual nº 15.503/2005, inclusive da possibilidade de instituição, pela organização social, de gratificações direcionadas a remunerar o exercício temporário de determinadas funções. Ou seja: se não as previu no art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019, fê-lo intencionalmente, comando ao qual deve a Administração Pública fiel obediência, em respeito ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal[4]).

22. Por fim, transcrevam-se abaixo trechos do **Despacho nº 1156/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000031750267](#)), que, dialogando com o **Despacho nº 137/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), evento nº [000027123619](#)), assim concluiu a respeito do fato de estarem envolvidos, na execução dos contratos de gestão, recursos de origem pública:

*"21. Disso se conclui que, apesar de as organizações sociais possuírem liberdade para fixação e concessão de gratificações relativas a funções de direção, chefia, assessoramento ou associadas ao desempenho de produtividade, **referidas entidades***

se encontram vinculadas aos termos e obrigações do programa de trabalho estipulado no contrato de gestão, assim como ao cronograma de desembolso previamente estabelecido, sem, claro, olvidar-se da sujeição ao abatimento dos valores pagos pelo estado a título de remuneração e de contribuição previdenciária dos servidores cedidos.

22. É dizer: o dever de cumprimento de suas obrigações previstas no programa de trabalho do contrato de gestão, a preexistência de cronograma de desembolso, assim como a imposição legal de abatimento dos valores despendidos pelo estado com os servidores cedidos, a título de remuneração e contribuição previdenciária, funcionam como um contrabalanceamento à prerrogativa da organização social em instituir gratificações, impedindo que se confira, a tais entidades, um arbítrio absoluto e inconsequente quanto às decisões relativas à gestão de pessoal, imprescindível ao sucesso da execução da parceria." (g. n.)

23. Em face do exposto, **deixo de acolher o Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 160/2022 ([000033066091](#))**, orientando, em caráter referencial, pela inaplicabilidade do art. 61 da Lei estadual nº 20.491/2019 aos servidores cedidos a organizações sociais, no âmbito de contratos de gestão, que percebam adicional relativo ao exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento, ou associada ao desempenho de produtividade, nos termos do art. 14-B, § 3º, da Lei estadual nº 15.503/2005, **ao tempo em que ratifico, por oportuno, as orientações contidas nos Despachos nºs 137/2022 - GAB e 1156/2022 - GAB** (Processo SEI nº [201600010021535](#), eventos nºs [000027123619](#) e [000031750267](#), respectivamente).

24. Orientada a matéria, em caráter referencial (Portaria nº 170-GAB/2020-PGE), retornem os autos à **Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, dando-se **ciência** aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

[\[1\]](#) "Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)." [2] "Art. 20. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta e na Constituição da República. § 1º São de iniciativa privativa do Governador as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) b) Os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria, e a fixação e alteração de sua remuneração ou subsídio; (...)." [3] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 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, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (...)" [4] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)"

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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