

Secretaria de
Estado da
Casa Civil



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202100010029274

Nome: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Assunto: Consulta sobre a interpretação do art. 3º, I, "a", da Lei nº 15.503/2015.

PARECER PROCSET- 12317 Nº 84/2021

Ementa: 1. Consulta. 2. Secretaria de Estado da Saúde. 3. Interpretação do art. 3º, I, "a", da Lei nº 15.503/2015. 4. Orientação pela Procuradoria-Geral do Estado, via Despacho n.º 1236/2021-GAB. 5. Divergência com manifestação anterior. 6. Razões para reanálise da matéria. 7. Análise de qualificação de entidade pela Secretaria de Estado da Casa Civil e julgamento de propostas/inabilitação pela Comissão de Chamamento: Atribuições que não se confundem. 8. Necessidade de revisitação do assunto pela Procuradoria-Geral do Estado.

1. **RELATÓRIO.**

1.1. Cuidam-se os autos de consulta formulada pela Comissão Interna de Chamamento Público, da Secretaria de Estado de Saúde, sobre a interpretação do art. 3º, I, "a", da Lei 15.503/2005, quanto à formação do Conselho de Administração das Organizações Sociais. A consulente busca a interpretação do texto legal, bem como reposta ao questionamento se deveria/poderia a Comissão, por ocasião da análise de habilitação, debruçar-se sobre os aspectos de composição de Conselho e ainda as implicações práticas de um eventual descumprimento.

1.2. Objetivamente, fez as seguintes indagações:

a) A alínea "a" do inciso I, do art. 3º da Lei 15503/2005, trata-se de um limitador pelo legislador, de que o Conselho de Administração de uma Organização Social não ultrapasse o percentual de 55% de seus membros de associados, ou não há nenhum impedimento de que um Conselho de Administração, seja em sua totalidade composto por membros associados e que por conseguinte, as alíneas "b" e "c" sejam eleitos dentre associados?

b) A comissão de chamamento deverá quando de sua análise na fase de habilitação, avaliar pontos do Estatuto Social, tais como composição de Conselho de Administração, ainda que tais pontos já tenham sido objeto de análise quando do processo de qualificação? (Haja vista não se tratar, ao nosso ver, a decisão de qualificação de uma decisão irrestrita, uma vez que há modificações que podem ocorrer após o processo de qualificação, 'dado o lapso temporal entre a qualificação e a participação em um certame' tais como a composição de um conselho, já que o mesmo não é vitalício).

c) Em caso de poder a Comissão avaliar, quando da fase da habilitação, elementos já analisados na fase de qualificação, e percebendo estar a Organização Social, em situação de inobservância de algum dispositivo legal, como deverá proceder essa Comissão? Questiona-se: deverá proceder com a inabilitação e concomitantemente com comunicação à Secretaria de Estado da Casa Civil sobre tal descumprimento? Ou deverá a análise ficar adstrita ao campo da habilitação, sem necessidade de formalização que informe a ocorrência de descumprimento?

1.3. Em resposta, a Procuradoria Setorial da Saúde emitiu o Parecer nº 757/2021 - PROCSET (00002224921), o qual foi aprovado parcialmente pela Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, por meio do Despacho nº 1236/2021 - GAB (000022456567), com as ressalvas e os acréscimos delineados:

25. Ante o exposto, **aprovo parcialmente** o Parecer PROCSET nº 757/2021 (00002224921), com as ressalvas e acréscimos delineados, sob a síntese das ilações abaixo:

(i) ratifico a conclusão vertida na alínea "i" do item 46 do opinativo da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, relativamente ao quesito da letra "a" da Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde (000021850349), manifestando-me pela prevalência da regra geral que, por injunção da alínea "a" do inciso I do art. 3º da Lei estadual nº 15.503/2005, limita à presença máxima "de 55% de membros ou associados do próprio ente privado" no quantitativo total de componentes do Conselho de Administração das associações civis qualificadas como organizações sociais do Estado de Goiás, ressalvada a conjuntura específica suscitada no item 20 retro e desde que sob as balizas elencadas; e,

(ii) oriento, em resposta às interpelações das letras "b" e "c" do Despacho nº 99/2021 - CIGSS (000021850349), que o poder-dever de análise minudente do estatuto da entidade aspirante à parceira privada por parte da Comissão de Chamamento Público, não lhe autoriza a obstar a prossecução da participação da organização social no certame em face de elementos salvaguardados pela presunção de legitimidade do credenciamento administrativo junto ao Estado de Goiás, de sorte que, sem prejuízo da pronúncia da sua habilitação no procedimento seletivo em curso, na eventualidade de vir a ser constatada divergência da composição do Conselho de Administração assentado no seu estatuto social, com a regra da alínea "a" do inciso I do art. 3º da Lei estadual nº 15.503/2005, ou eventual outra aparente desconformidade, deverá imediatamente proceder à formal comunicação da ocorrência à Secretaria de Estado da Casa Civil, para adoção das providências apuradoras a seu cargo e, se for o caso, para abertura de procedimento de desqualificação, na forma do art. 15 da Lei estadual nº 15.503/2005, com oportunização de contraditório e ampla defesa à interessada.

1.4. Com a matéria orientada, concluiu a PGE pela restituição do processo à Secretaria de Estado da Saúde e, em paralelo, a esta Secretaria de Estado da Casa Civil, por intermédio desta Procuradoria Setorial, para ciência e adoção das providências que reputasse plausíveis frente ao disposto na segunda parte do item 24 do referido despacho.

1.5. O item 24 do Despacho diz o seguinte:

24. Sob esse prisma peço vênia para discordar das ilações levadas a cabo por parte dos itens 30 e 32, bem como pelos itens 31, 33, 36, 39, 40 a 42 do Parecer PROCSET nº 757/2021 (00002224921), sendo que, no que atine à proposição legislativa sugerida pelos subsequentes itens 43 a 45 do opinativo, deve-se assinalar que sem prejuízo da sujeição do seu estudo e consideração da viabilidade técnica à Secretaria de Estado da Casa Civil, não se vislumbra óbices jurídicos para que sejam por essa deflagrados procedimentos periódicos ou episódicos de "verificação do atendimento dos requisitos de qualificação arrolados no texto da Lei estadual nº 15.503/2005", independentemente de previsão legal, dado o caráter condicionado do título à preservação dos requisitos exigidos para sua outorga. (Grifou-se a segunda parte do item).

1.6. No âmbito da Secretaria de Estado da Saúde foi exarado o Despacho n.º 2800/2021-GAB (000023012886), que solicita reexame da orientação jurídica, tendo em vista a *poder-dever* atribuído à Comissão para análise dos requisitos documentais, dentre eles, a compatibilidade da

entidade com o edital e, por consequência, com a Lei n.º 15.503/2005, bem ainda pela grave insegurança jurídica que poderá acarretar ao certame.

1.7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

2.1. De início registra-se que nestes autos, esta Setorial não foi instada a manifestar-se apesar de ter sido mencionada no despacho que inaugura o processo. Nada obstante, cumpre externar o entendimento quanto aos pontos, considerando a atribuição conferida à Procuradoria-Geral do Estado pelo artigo 1º, §3º da Lei n.º 15.503/2005, atuação que se materializa com a análise primeira dos requisitos de qualificação por esta Setorial, como *longa manus* da PGE.

2.2. Sobre a questão colocada no item 24 do Despacho nº 1236/2021 - GAB (000022456567) incumbe apontar que esta unidade defendeu, em certa ocasião, a possibilidade de revisitação de todas as qualificações, a fim de averiguar a compatibilidade das entidades com o regramento legal, em virtude da alteração considerável na composição do Conselho de Administração, introduzida pela Lei n.º 20.487/2019. Trata-se do Parecer nº 107/2019 - PROCSET (8736460), que foi aprovado, parcialmente, pelo Despacho nº 1672/2019 - GAB (9747206).

2.3. Naquele momento, esta Setorial considerou viável ante a imensa alteração legal e suscitou a possibilidade de revisitação das qualificações, no item 3.2 do seu opinativo:

3.2. Tendo em vista as qualificações já ocorridas, considera-se prudente que sejam revisitadas, a fim de aferir o adequado atendimento dos requisitos estabelecidos, o que poderia ser iniciado com aqueles que já possuem contrato vigente, por meio de missiva do Titular desta Secretaria de Estado da Casa Civil às entidades. Entretanto, não se desconhece que a referida lei passa por um processo de estudo com vistas à ampla revisão de seu conteúdo para posterior envio ao Poder Legislativo, o que certamente demandará nova análise das qualificações anteriores. (grifou-se)

2.4. Assim, embora inicialmente tenha se considerado adequada tal revisitação, no próprio opinativo esta Setorial ressaltou a questão de nova alteração legal que estaria (como de fato ainda está) em vias de ocorrer. Entretanto, foi exatamente, neste ponto, que o parecer não foi aprovado pela Procuradoria-Geral do Estado. Veja:

7. No entanto, malgrado as sucessivas alterações legislativas materializadas no art. 3º, inciso I, da Lei Estadual n. 15.503/2005, por meio das Leis Estaduais ns. 19.324, de 30.05.2016; 19.495, de 18.11.2016; e, 20.487, de 31.05.2019, certamente observadas quando da análise de cada pleito da entidade, deixo de acolher a sugestão inserta no subitem 3.2 do Parecer PROCSET n. 107/2019, uma vez que, além de extrapolar o objeto da consulta formulada nos autos, como citado acima, os processos de qualificação foram efetivamente submetidos a controle de juridicidade próprio (art. 1º, § 3º) e a atribuição do título jurídico fora materializado por ato do Chefe do Poder Executivo (art. 1º, caput).

8. Dessa forma, diversamente das hipóteses de fiscalização periódica a ser realizada nos Contratos de Gestão celebrados (art. 10, §§ 1º-A e 2º), nota-se a ausência de exigência legal de revisão de requisitos para manutenção da qualificação, realçando que, a hipótese de desqualificação de entidade como Organização Social deve ser processada segundo os motivos insertos no art. 15 da Lei Estadual n. 15.503/2005, cujo ato igualmente deve ser materializado pelo Chefe do Poder Executivo, assegurando-se ao interessado a garantia constitucional do direito ao contraditório e da ampla defesa (art. 5, LV, da Constituição Republicana).

12. Ante o exposto, **aprovo parcialmente o Parecer PROCSET n. 107/2019** (8736460), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Casa Civil, com os **acréscimos** deste Despacho, **afastando**, por conseguinte, a sugestão contida no seu subitem 3.2.

(grifou-se)

2.5. Nessa ordem de ideias, mesmo em um contexto de grande alteração legislativa a orientação jurídica emanada do Gabinete foi no sentido de ausência de exigência legal de revisão dos requisitos para manutenção da qualificação. De fato, não parece ser adequada a revisitação periódica dos requisitos de qualificação (ainda que naquele momento de grande alteração legislativa, essa Setorial tivesse cogitado e sugerido).

2.6. Percebe-se, pois, certa incoerência entre o argumento do Gabinete da PGE naquela orientação e aquele colocado nestes autos, ao sugerir que sejam "*deflagrados procedimentos periódicos ou episódicos de* 'verificação do atendimento dos requisitos de qualificação arrolados no texto da Lei estadual nº 15.503/2005', independentemente de previsão legal, *dado o caráter condicionado do título à preservação dos requisitos exigidos para sua outorga.*"

2.7. Para além da ausência de previsão legal, ao analisar cada qualificação ocorrida em momento passado a Administração acabará por necessariamente ter de *desqualificar* (aquelas que estiverem em desacordo com a lei e não se ajustarem no tempo oportuno) ou *confirmar* uma qualificação. Mas veja, que estando em desacordo - como pode de fato ocorrer, tanto pelas alterações legais quanto pelas estatutárias - há possibilidade da ausência de interesse da entidade em manter tal título no âmbito do Estado de Goiás. Por outro lado, estando tudo corretamente de acordo com os requisitos legais, parece ser trabalho infrutífero, considerando que nem sempre as entidades qualificadas buscam a celebração de ajustes no âmbito do Estado (embora se tenha ciência de que a qualificação não constitui um fim em si mesma).

2.8. Em situação análoga, houve no âmbito desta Procuradoria Setorial pedido de *convalidação* do decreto de qualificação (Processo n.º 202000013002044). Embora em certas hipóteses seja possível a convalidação de ato administrativo normativo, considerando que o decreto encontrava-se vigente, revestido de legalidade e operando efeitos, esta Setorial opinou pelo indeferimento do pleito. É certo que em virtude da ausência de eternização do Conselho haverá casos em que embora adequadamente qualificada, a entidade atualmente não atenda às exigências legais. Ocorre que, a nosso ver, a resolução do ponto não se dará no campo da qualificação/desqualificação, mas sim por ocasião do Chamamento Público, o que acaba por trazer ponto de divergência também sobre a orientação indicada no item 25, II do Despacho nº 1236/2021 - GAB (000022456567), citado no item 0.3 acima.

2.9. É que o entendimento desta Procuradoria Setorial - apesar de não ter sido instada no momento oportuno - é no sentido de que as competências atribuídas a esta Casa Civil não se confundem com a atribuição conferida à Comissão Interna de Chamamento Público. Vejamos.

2.10. Segundo o artigo 1º da Lei Estadual n.º 15.503/2005, decreto do Chefe do Executivo será expedido para a qualificação das entidades que assim interessarem e cumprirem os requisitos legais. Incumbe à Casa Civil o recebimento de tais pedidos (art. 1º, §2º). A análise quanto à qualificação técnica se dará pela Pasta temática e o exame dos requisitos jurídicos será feito pela Procuradoria-Geral do Estado (art. 1º, §3º).

2.11. Assim, a qualificação da pessoa jurídica de direito privado constitui um título emitido de acordo com a situação demonstrada naquele momento. Uma espécie de registro estático que a legitima a, posteriormente, participar do chamamento público para a celebração de contrato de gestão e, portanto, receber os benefícios daí decorrentes. Isso porque como bem lembrado no Despacho n.º 1236/2021-GAB, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 1923/2015-DF, consignou que a "*atribuição do título constitui 'etapa inicial e embrionária' para posterior e eventual colaboração da entidade qualificada com o Poder Público*".

2.12. Por sua vez, a Comissão deve analisar toda a documentação por ocasião do chamamento público e, sim, inabilitar aquela que não se encontre de acordo com as regras editalícias e previstas na Lei n.º 15.503/2005, conforme:

Art. 6º-B O procedimento de seleção de organizações sociais para efeito de parceria com o Poder Público far-se-á com observância das seguintes etapas:
- Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.

I – publicação de edital, com antecedência mínima de 30 dias para apresentação de propostas;

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

II – recebimento e julgamento das propostas de trabalho;

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

III – homologação.

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

§ 1º Os atos previstos nos incisos I, II e III deste artigo constituem atribuição do Secretário de Estado ou do Presidente da entidade da respectiva área objeto de fomento público por meio da celebração de contrato de gestão, incumbindo-lhe, ainda, constituir **comissão formada por, no mínimo, 3 (três) membros ocupantes de cargo de provimento efetivo, com a finalidade de proceder ao recebimento e julgamento das propostas.**

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

(grifou-se)

2.13. Ademais, tal comissão deve **julgar** as propostas de acordo com o estabelecido no edital, que segundo a lei:

Art. 6º-C O edital de seleção conterà:

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

I – descrição detalhada da atividade a ser executada e dos bens, recursos e equipamentos a serem destinados ao fim pretendido;

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

II – critérios objetivos para a seleção da proposta que, em termos de gestão, eficiência operacional e técnica do serviço público a ser prestado, melhor atenda aos interesses perseguidos pela Administração Pública;

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

III – exigências relacionadas com a comprovação de regularidade jurídica e fiscal, a boa condição econômico-financeira da entidade, bem como com a **qualificação técnica e capacidade operacional da entidade para a gestão da atividade;**

- [Acrescido pela Lei nº 18.331, de 30-12-2013.](#)

IV – prazo para apresentação da proposta de trabalho, obedecido o intervalo temporal mínimo estabelecido pelo inciso I do art. 6º-B.

(grifou-se)

2.14. Veja que se tratam de atribuições que não representam ingerência na competência desta Casa Civil. A análise para fins de qualificação não se confunde com o exame para fins de habilitação e classificação no certame. Do mesmo modo, a inabilitação no certame, não implica necessariamente na desqualificação. Embora estejam intrinsecamente relacionadas, a qualificação indica que a entidade encontra-se apta a celebrar o contrato de gestão com o Poder Público e que, naquele momento, atende todos os requisitos técnicos e jurídicos, presunção *iuris tantum*¹. No momento do chamamento público, todavia, incumbe à organização social interessada visitar seu estatuto, seu corpo técnico, em comparação com a Lei n.º 15.503/2005, em sua atual redação.

2.15. Ainda que intimamente relacionadas - as atribuições da Casa Civil e da Comissão - há diferenças. A exemplo, a análise jurídica no momento da qualificação afere os requisitos indicados no estatuto com aqueles prescritos na Lei n.º 15.503/2005. Não há qualquer exame quanto aos nomes de cada integrante, se são ou não associados, o currículo ou qualquer outra condição que não seja aferir o estatuto da entidade com o disposto na lei. Por sua vez, a análise da Comissão deve sim descer às minúcias a fim de averiguar, naquele caso e momento, o atendimento às exigências editalícias, inclusive quanto aos nomes/qualificações/currículos dos integrantes do corpo diretivo da entidade.

2.16. A qualificação confere a possibilidade de a entidade participar do chamamento público. Sem ela, nem se cogita de celebrar contrato de gestão com o Poder Público. Uma vez escolhendo participar do certame, além de apresentar a devida qualificação, a organização social deve se atentar para a necessidade de atender criteriosamente aos requisitos do edital, que em determinado ponto serão aqueles mesmos analisados por ocasião da qualificação, porém com análise concreta.

2.17. Não atendendo ao edital, impõe-se a inabilitação, com a subsequente informação à esta Casa Civil para a notificação da entidade quanto à sua adequação aos requisitos, sob pena de desqualificação. Data maxima venia, habilitar uma entidade que não se encontra adequada com o regramento legal representa afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e indevida penalização com a entidade que foi diligente e aferiu todos os requisitos legais, de acordo com sua atual composição, antes da apresentação de sua proposta no certame.

2.18. Além da já falada insegurança jurídica que tal orientação poderá acarretar, há ainda a possibilidade de recursos administrativos e até judicialização do certame, pelo fato de a Comissão ter habilitado uma organização social que atualmente não observa a Lei n.º 15.503/2005, o que pode representar prejuízo ao chamamento e, em última análise, à própria prestação dos serviços públicos.

2.19. Ademais, a circunstância pode ensejar responsabilização indevida desta Casa Civil por eventual ausência de uma espécie de "fiscalização", nos casos em que organizações sociais sejam habilitadas nos certames, mesmo sem o adequado atendimento dos requisitos legais.

3. CONCLUSÃO.

3.1. Considerando o exposto, esta Setorial entende que as atribuições legais conferidas à esta Casa Civil e à Comissão de Chamamento Público não se confundem. E, assim como a Secretaria de Estado da Saúde, considera que a orientação jurídica estampada no Despacho n.º 1236/2021-GAB (000022456567) merece ser melhor refletida. Tendo em vista, ainda, o entendimento divergente no que se refere a orientação anterior da Casa, faz-se necessário encaminhar os autos à Procuradoria-Geral do Estado, com fundamento no art. 2º, §1º, "b" e "c", da Portaria nº 170/2020-GAB.

3.2. Remetam-se os autos à **Assessoria de Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás**, para resolução da divergência, reapreciação e orientação da matéria. Após, volvam-se os autos para conhecimento e providências decorrentes.

PROCURADORIA SETORIAL DO (A) SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL, ao(s) 20 dia(s) do mês de setembro de 2021.

HELIANNY SIQUEIRA ALVES GOMES DE ANDRADE
Procuradora do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial

¹Vide item 17, do Despacho n.º 1236/2021-GAB: 17. Consoante precaução de José dos Santos Carvalho Filho^[11], “é certo que não se trata de presunção absoluta e intocável. A hipótese é de presunção iuris tantum (ou relativa), sabido que pode ceder à prova em contrário, no sentido de que o ato não se conforma às regras que lhe traçavam as linhas, como se supunha”.



Documento assinado eletronicamente por **HELIANNY SIQUEIRA ALVES GOMES DE ANDRADE, Procurador (a) Chefe**, em 20/09/2021, às 11:51, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000023778473** e o código CRC **D265393B**.

PROCURADORIA SETORIAL

RUA 82 400, PALÁCIO PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA, 8º ANDAR - Bairro SETOR CENTRAL - GOIANIA - GO - CEP 74015-908

- .



Referência: Processo nº 202100010029274



SEI 000023778473