



Referência: Processo nº 202200022080061

Interessado(a): SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE GOIÁS

Assunto: Consulta (Ipasgo Saúde).

DESPACHO Nº 2009/2023/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CRIAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO QUE SE DEU DE FORMA SÍNCRONA À EXTINÇÃO DA AUTARQUIA SUCEDIDA. RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE SUCESSORA. SUCESSÃO PROCESSUAL. REVISÃO PARCIAL DA ORIENTAÇÃO VEICULADA NO DESPACHO Nº 725/2023/GAB. MATÉRIA ORIENTADA EM CARÁTER REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.

1. Cuida-se de consulta formulada pela Presidência do *Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás*, por meio do Despacho nº 1337/2023/IPASGOSAÚDE/PRESI (SEI nº 53358197), acerca da "*responsabilidade pela condução dos processos de execuções individuais decorrentes de ações coletivas, em que o trânsito em julgado ocorreu em momento anterior à alteração da natureza jurídica do Ipasgo Saúde*".

2. No despacho de encaminhamento, é ressaltado, ainda, que a Coordenação do Contencioso da Gerência Jurídica, por meio do Despacho nº 1557/2023/IPASGOSAÚDE/CONTE (SEI nº 53332323), enumerou uma série de questionamentos relacionados ao objeto da consulta. Ei-los:

- a) Quem é a parte legítima para conduzir as ações executórias em que o pagamento ocorrerá via RPV ou Precatório?
- b) Permanecendo a condução das ações executórias com trânsito em julgado em momento pretérito à publicação da Lei Estadual nº 21.880/2023, sob a responsabilidade do SSA Ipasgo Saúde, como se dará o envio para pagamento mediante RPV ou Precatório?
- c) Como se dará o acompanhamento e a fiscalização das ações, caso permaneçam sob a responsabilidade desta SSA?
- d) De quem é a responsabilidade pela condução da Execução 0199172-89.2010.8.09.0051 (Ação Coletiva movida pelo SINTEGO)?

3. A referida Coordenação ainda aponta a existência de entendimentos conflitantes a respeito do tema no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, colacionando arestos que demonstram essa

divergência.

4. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, para manifestação.

5. É a síntese. Passa-se à fundamentação.

6. De início, consigna-se que a presente celeuma decorre, ao fim e ao cabo, da edição da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#), diploma que, em atendimento a uma **determinação** do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – exarada no Parecer Prévio de Contas Anuais do Governador e acolhida pelo Plenário da Corte –, procedeu à extinção da autarquia IPASGO e, concomitantemente, à criação do Serviço Social Autônomo *Ipasgo Saúde*, encerrando conversão da natureza jurídica de direito público – da essência de uma autarquia – em direito privado – da essência de um SSA.

7. Como assinalado no **Despacho nº 725/2023/GAB** (SEI nº 47419354), ante a natureza jurídica de direito privado da entidade criada, natural a necessidade de sua adaptação à nova realidade, máxime quanto à adequação dos institutos típicos do regime jurídico publicístico ao regime jurídico de direito privado.

8. Dito isso, a questão ora versada reside no tratamento a ser dispensado às condenações em face da autarquia IPASGO transitadas em julgado antes da edição da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#). E, como consta do encaminhamento dos autos a esta Casa, esse tema já foi tangenciado no **Despacho nº 725/2023/GAB** (SEI nº 47419354):

26. Quanto à definição do regime de transição relacionado ao pagamento de RPVs e precatórios, salienta-se que, ante a natureza de direito privado do SSA, não lhe assistirá a observância do art. 100 da Constituição Federal (regime de precatórios). Dito isso, no que diz respeito aos precatórios já expedidos quando da publicação da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#), que encerram ordem mandamental destinada à inclusão do crédito em rubrica orçamentária, entende-se que a extinção da autarquia conduz à assunção do dever de adimplir a rubrica pelo Estado de Goiás – a despeito, inclusive, do disposto no art. 20 da Lei do *Ipasgo Saúde*. É que se estaria diante de uma imposição contida no orçamento – que encerra uma rubrica líquida e certa em benefício do contribuinte. Igual inteligência se aplica às condenações em desfavor do IPASGO (autarquia) **já transitadas em julgado** quando da publicação da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#). Nesses casos, a extinção da autarquia conduz à expedição do precatório em face do Estado de Goiás – e a atuação deste ente nos trâmites que lhe precedem (ex: obtenção do *quantum debeatur*). A pensar de outra forma, ter-se-ia violação ao regime de precatórios e à coisa julgada, além de uma interferência potestativa na esfera jurídica do particular, cancelando uma reserva orçamentária ou um título executivo que já lhe é de direito. Caso se delineie direito de regresso do Estado de Goiás em face do *Ipasgo Saúde*; isso será apurado oportunamente – todavia, em instância alheia àquela objeto da expedição do precatório.

9. A conclusão glosada decorre de duas premissas jurídicas que conduzem ao estabelecimento de um marco temporal à sucessão processual (trânsito em julgado): uma de natureza orçamentária, oriunda dos reflexos da expedição de precatório ou RPV, e outra que repercute a responsabilidade do ente central frente à extinção de uma autarquia. Aquela garante que, em relação aos precatórios e RPVs já expedidos quando da edição da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#), haja a assunção do dever de adimplemento pelo Estado de Goiás; esta atrai conclusão no sentido de que qualquer título executivo judicial já firmado (o que se dá pelo trânsito em julgado da fase cognitiva) em face do IPASGO e ainda não executado também seria de responsabilidade do Estado de Goiás.

10. Esse entendimento delinearía – em atenção ao teor dos questionamentos exarados pela Coordenação do Contencioso da Gerência Jurídica – a sucessão processual da autarquia IPASGO pelo

Estado de Goiás nas demandas executivas relacionadas a títulos executivos judiciais forjados antes da sua extinção. É isso que consta da orientação glosada *supra*: "*igual intelecção se aplica às condenações em desfavor do IPASGO (autarquia) já transitadas em julgado quando da publicação da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#). Nesses casos, a extinção da autarquia conduz à expedição do precatório em face do Estado de Goiás – e a atuação deste ente nos trâmites que lhe precedem (ex: obtenção do quantum debeatur)*".

11. Ocorre que parte desse entendimento merece ser revisto, conforme razões expostas nas linhas subsequentes.

12. Entrementes, válido o seguinte vaticínio: a definição da correta sucessão processual, ao fim e ao cabo, dar-se-á conforme determinado pelo juízo competente ao processamento da execução, na aquilatação da pertinência subjetiva de determinada parte para compor o polo passivo da lide. Aqui, doutro lado, apenas se define, com esteio jurídico – por óbvio –, a linha de atuação desta Casa na condução de eventuais ações em que tal discussão seja erigida – como na execução coletiva objeto destes autos.

13. Fixada essa ressalva, destaca-se que, em relação à parte da orientação pretérita que se refere às execuções em que, quando da publicação da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#), já havia sido determinada a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, não há razão para modificação de posicionamento: cuida-se de uma rubrica líquida e certa (em relação ao precatório) ou de uma ordem mandamental de pagamento (RPV) que assiste ao exequente, não sendo possível essa interferência potestativa na sua esfera jurídica mediante uma alteração na estrutura administrativa do Estado.

14. A outro giro, no que diz respeito às execuções lastreadas em título executivo judicial que precede a publicação da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#), sem a expedição de precatório ou RPV, **mister que se defenda, em juízo, a sucessão processual pelo SSA Ipasgo Saúde.**

15. Isso porque, embora não se olvide que a extinção de uma pessoa jurídica de direito público integrante da Administração Pública indireta implique a responsabilidade subsidiária do ente central, fato é que, no caso ora versado, houve, **de forma síncrona**, a criação do SSA, a delinear uma verdadeira transformação da personalidade jurídica da entidade autárquica. Não por outra razão, observa-se a continuidade – e a sucessão – da entidade autárquica extinta pelo Serviço Social Autônomo criado.

16. É dizer: a extinção da autarquia não é um fenômeno singular, desvinculado da criação do SSA.

17. A própria Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023, consagra essa sucessão, consoante se depreende de seu art. 20:

Art. 20. O Ipasgo Saúde, instituído no art. 1º desta Lei, sucederá a Autarquia extinta no art. 32 também desta Lei, em todos os seus direitos, créditos e obrigações de qualquer natureza, contratos ou atos administrativos.

18. Na mesma senda, o art. 21 do mesmo diploma consagra que o "*patrimônio da Autarquia extinta será incorporado ao do Serviço Social Autônomo instituído no art. 1º desta Lei, no prazo limite de até 31 de dezembro de 2024*". Como se sabe, a responsabilidade subsidiária do ente

central se justifica "pelo fato de que, se alguém foi lesado por criatura que não tem mais como responder por isto, quem a criou outorgando-lhe poderes pertinentes a si próprio, propiciando nisto a conduta gravosa reparável, não pode eximir-se de tais consequências"^[1]. Na espécie, a criação (síncrona) do SSA viabiliza e garante o adimplemento, como a própria lei assim o prevê, de eventuais passivos da autarquia. E o faz inclusive mediante a destinação de todo o patrimônio pertencente, até então, à entidade autárquica. Ora, a própria destinação patrimonial é, igualmente, indicativo da sucessão realizada.

19. Em arremate – e ainda com esteio nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello –, "apenas no caso de exaustão de seus recursos [da entidade autárquica] é que irromperá responsabilidade do Estado"^[2]. Não é o que ocorre no caso vertente: os recursos da autarquia, sejam líquidos ou imobilizados, não se elidiram; apenas tiveram sua titularidade transferida à entidade sucessora, sendo natural que ela passe, *pari passu*, a arcar com o passivo da entidade extinta, independentemente da natureza do lastro (se título executivo judicial ou não).

20. Essa sucessão, como não poderia deixar de ser, terá reflexos processuais: o polo passivo dos feitos executivos, em linha com o que restou orientado em relação àqueles ainda na fase cognitiva, deverá ser assumido pelo SSA, responsável pelo adimplemento dos valores devidos anteriormente pela entidade autárquica extinta. Isso, sem prejuízo, exclusivamente, dos casos em que a expedição do precatório ou da RPV precede a inovação legislativa, conforme parcela mantida da orientação pretérita (ora parcialmente revisitada).

21. Nessa esteira, tais processos serão conduzidos pelo corpo jurídico do *Ipasgo Saúde*, responsável pelo débito exequendo e legitimado a compor o polo passivo da lide. E, nos casos em que o juízo competente entender que o Estado deve compor o polo passivo da execução (item 12), caberá, naturalmente, à PGE atuar em defesa do Erário, alegando, inclusive a ilegitimidade passiva do Estado.

22. Na confluência do exposto, **lavra-se** a presente orientação, com revisão parcial do posicionamento consignado no **Despacho nº 725/2023/GAB** (SEI nº 47419354), que pode ser sintetizada da seguinte forma:

(i) a definição da correta sucessão processual, ao fim e ao cabo, dar-se-á conforme determinado pelo juízo competente ao processamento da execução, na aquilatação da pertinência subjetiva de determinada parte para compor o polo passivo da lide;

(ii) por outro lado, para fins de diretriz de atuação interna, entende-se que, no que diz respeito às execuções lastreadas em título executivo judicial que precede a publicação da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#), sem a expedição de precatório ou RPV, a responsabilidade pelo pagamento do débito exequendo é do SSA *Ipasgo Saúde*, que sucedeu à autarquia extinta em suas obrigações, na forma dos arts. 20 e 21 da [Lei nº 21.880, de 20 de abril de 2023](#);

(iii) delineada a sua responsabilidade pelo adimplemento do débito, o SSA é o legitimado a compor o polo passivo da lide nos feitos executivos em comento, sucedendo, processualmente, à autarquia extinta, de modo que esses processos serão conduzidos pelo corpo jurídico do *Ipasgo Saúde*. Nos casos em que o juízo competente entender que o Estado deve compor o polo passivo da execução, caberá à PGE atuar em defesa do Erário, alegando, inclusive a ilegitimidade passiva do Estado.

23. Com tais considerações, restituam-se os autos ao **Ipasgo Saúde**, diretamente à Presidência do SSA (ante a inativação da Procuradoria Setorial anteriormente vinculada à autarquia IPASGO e, temporariamente, ao SSA), para ciência. Antes, porém, dê-se conhecimento deste **despacho**

referencial aos Procuradores do Estado lotados nas unidades com atuação contenciosa e ao **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed.: Malheiros, 2015. p.170.

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed.: Malheiros, 2015. p.170.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/12/2023, às 17:20, 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 **54174841** e o código CRC **7D641D48**.



Referência: Processo nº 202200022080061



SEI 54174841