

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000010042874

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

DESPACHO Nº 847/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. DANO AO ERÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APURAÇÃO DE DÉBITO INFERIOR A R\$50.000,00 (CINQUENTA MIL REAIS). INVIABILIDADE DE INSTAURAÇÃO DA FASE EXTERNA JUNTO AO TCE-GO (ART. 16 DA I.N 016/2016 TCE-GO). IMPOSSIBILIDADE DE FORMAÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. CRÉDITO QUE NÃO SE CONFIGURA COMO DÍVIDA ATIVA POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS PRÉVIAS À EVENTUAL AÇÃO JUDICIAL DE RESSARCIMENTO OU REALIZAÇÃO DE ARBITRAGEM JUNTO À CCMA. POSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO DO DEVEDOR NO CADIN-GO, DESDE QUE OBSERVADO O CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. COMPENSAÇÃO DO DÉBITO COM CRÉDITOS ORIUNDOS DO MESMO CONTRATO OU EM ENCONTRO FINAL DE CONTAS. VIABILIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 54 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 COMBINADO COM OS ARTS. 368 E 369 DO CÓDIGO CIVIL. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NA FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Tratam os autos de procedimento de tomada de contas especial (000027655953) instaurada pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) para averiguar possíveis irregularidades e prejuízo ao erário causado pela Organização Social Instituto Brasileiro de Gestão Hospitalar (IBGH) na execução do Contrato de Gestão nº 004/2014 e seus aditivos, cujo objeto era a operacionalização do Hospital Estadual Ernestina Lopes Jaime (HEELJ), sediado no Município de Pirenópolis (000021928904). Aludido procedimento resultou na constatação do dever de ressarcimento da quantia de R\$1.794,51 (um mil setecentos e noventa e quatro reais e cinquenta e um centavos) pela entidade ao erário.

2. O feito foi encaminhado a esta Casa por meio do Parecer SES/PROCSET-05071 nº 226/2022 (000028574804), tendo o opinativo avaliado estritamente a questão sobre as providências administrativas e judiciais que devem ser adotadas nos casos em que a tomada de contas especial apurar a existência de dano ao erário em quantia inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), ou seja, abaixo da alçada autorizativa de remessa do feito para o Tribunal de Contas de Goiás, consoante prevê o art. 16 da Instrução Normativa nº 016/2016 do TCE-GO.

3. Segundo a manifestação setorial, a controvérsia comporta análise por este Gabinete na medida em que há *“expressivo número de Tomadas de Contas Especial em curso na Secretaria de Estado da Saúde e do provável interesse de outros órgãos na matéria em foco”* (item 5.4 do Parecer SES/PROCSET-05071 Nº 226/2022 - 000028574804).

4. É o breve relatório. Segue a manifestação.

5. Inicialmente, justifica-se a competência deste Gabinete para apreciação da matéria - mesmo que o suposto valor do ressarcimento seja inferior à alçada do art. 47, § 2º da Lei Complementar estadual nº 58/2006 - pois o caso ostenta relevância jurídica e administrativa em decorrência da provável repetição da situação em outras tomadas de contas especiais em curso no âmbito da Administração Estadual.

6. Ressalta-se, ainda, que a presente análise cinge-se apenas ao questionamento enfrentado pela Procuradoria Setorial no Parecer SES/PROCSET-05071 nº 226/2022 (000028574804) acerca das providências cabíveis para cobrança do débito, sem adentrar nas demais minúcias que circundam o procedimento desse modelo, bem como não se tratará das consequências hipoteticamente aplicáveis ao IBGH, porquanto estranho à consulta e por ter sido detectado o ressarcimento ao erário.

7. Também é digno de nota preliminar que o IBGH quitou, em 08/04/2022, a integralidade da quantia apurada na tomada de contas especial, conforme a certidão acostada aos autos em 01/06/2022 (000030575436 e 000030574198). Ainda que tal circunstância encerre a pretensão de responsabilização da entidade, pelo fato de remanescer a possibilidade de formulação de questionamentos semelhantes em outras tomadas de contas especiais e considerando o papel uniformizador deste Gabinete em precedentes administrativos, prosseguir-se-á na análise das questões levantadas pelo Parecer SES/PROCSET-05071 nº 226/2022 (000028574804).

8. Advirta-se à Secretaria Estadual de Saúde, contudo, que todas informações sobre o processo administrativo de responsabilização, tais como aquelas sobre o pagamento do débito, devem ser reportadas no processo principal em tempo oportuno, principalmente porque a informação da quitação do dano ao erário em questão, somente aportou nestes autos no dia 01/06/2022 (000030574198 e 000030575436). Por ser circunstância extintiva de eventual processo de responsabilização em face do particular, a notícia do ressarcimento ao erário deveria ter sido comunicada com a maior brevidade possível neste processo. Tais providências, mais do que facilitar o conhecimento dos fatos, contribui para a escorreita orientação jurídica, evitando, por conseguinte, a movimentação inócua da máquina administrativa.

9. Ressalte-se de início que, nas situações semelhantes à narrada nestes autos, **antes da instauração da tomada de contas especial**, deve a pasta **adotar as medidas a que alude o parágrafo único do art.3º da Resolução Normativa nº 016/2016 - TCE-GO**. Uma vez detectado que a situação se amolda a uma das hipóteses previstas nos incisos do art.3º do mencionado normativo, deve a Administração Estadual valer-se do procedimento previsto na Lei Complementar nº144/2018, e encaminhar o feito à **Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA)** da PGE-GO, conforme dito no item “c.2” da conclusão do Parecer SES/PROCSET-05071 nº 226/2022 (000028574804) e consoante estabelecido no Despacho nº 612/2022 - GAB (Processo SEI 201614304000869 - 000029776739) e no Despacho nº 1734/2021-GAB (Processo nº 202100047002066).

10. Realizado este breve intróito, retoma-se o debate principal, sobre as medidas cabíveis ao Estado nos casos em que a tomada de contas especial apura dano ao erário em montante abaixo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

11. O procedimento de tomada de contas especial encontra-se regulado na Resolução Normativa nº 016/2016 do TCE-GO, caracterizando-se como “*processo administrativo de natureza excepcional, devidamente formalizado, com rito próprio, destinado a apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano à administração pública estadual, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento ao erário*” (art. 1º da R.N. 016/2016) e suas hipóteses de cabimento estão dispostas no art. 3º do mesmo ato normativo e no art. 62 da Lei estadual nº 16.168/2007.

12. Nesse rumo, porém, o art. 16 do supracitado ato normativo aponta que somente haverá a fase externa do procedimento - ou seja, com o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas de Goiás - nos casos em que o dano ao erário apurado no âmbito administrativo seja superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

13. Desse modo, considerando que a tomada de contas especial com constatação de débito abaixo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) limita-se a procedimento de âmbito exclusivo do Poder Executivo, a primeira observação a ser feita é pela inviabilidade da formação de título executivo extrajudicial em favor do Estado com as conclusões do relatório final. Isso porque a formação de título executivo nas tomadas de contas especiais acontece somente quando há a denominada *fase externa* do procedimento, com julgamento no respectivo Tribunal de Contas, à luz do que dispõe 71, § 3º e 75, *caput*, da Constituição Federal e conforme esclarecido no **Despacho Referencial nº 554/2021-GAB** (Processo nº 202000047000862). Mesmo que na esfera administrativa seja instaurada a tomada de contas especial, resguardando-se a garantia constitucional do contraditório e ampla defesa ao investigado, não há que se falar em formação de título executivo extrajudicial em favor do Estado, pois não há previsão legal para tanto (princípio da *nulla titulus sine lege*) e porque o crédito não é originário de ato de poder de império do Estado, mas sim da apuração de um ilícito civil¹.

14. Assim, nos termos do entendimento do parecer setorial, entende-se que é **defeso** ao Poder Público incluir o valor do dano ao erário apurado em tomada de contas restrita à fase interna como dívida ativa de natureza não tributária e manejar ação de execução fiscal para o recebimento da quantia devida.

15. Em decorrência de não ser possível o ajuizamento de execução fiscal, restaria ao Estado propor eventual ação de conhecimento para formação de título executivo judicial, encaminhando-se o feito para a especializada competente desta Casa. Porém, antes de se buscar as vias judiciais, deve-se tentar a solução prévia do caso na via administrativa e/ou conciliatória, especialmente em face do baixo valor envolvido e pelo risco da demanda judicial tornar-se antieconômica para o Estado, ou seja, com custos muito maiores que o valor recebido.

16. A primeira medida administrativa cabível nestes casos, então, é a **inscrição do responsável pelo débito no Cadastro Estadual de Inadimplentes (CADIN-GO)**, destoando-se aqui das conclusões exaradas nos itens 4.1 a 4.10 da manifestação setorial.

17. Ainda que a conclusão da fase interna da tomada de contas especial não resulte na formulação de título executivo, a leitura do art. 1º da Lei estadual nº 19.754/2017 alcança a conclusão de que as pessoas físicas e jurídicas que se encontrem inadimplentes no cumprimento de obrigações assumidas perante a administração pública podem ser inscritas no CADIN, independentemente de tal se configurar título executivo. A redação do art. 2º do citado normativo aborda um conceito amplo de

inadimplência, cujos reflexos nem sempre possibilitam a constituição de título executivo, como na hipótese ventilada pelo seu §1º.

18. Nessa perspectiva, a Lei nº 19.754/2017 prescreve que podem ser inscritos no cadastro único os responsáveis por “**obrigações pecuniárias vencidas e não pagas em relação aos órgãos e às entidades da Administração direta e indireta de quaisquer dos Poderes, Ministério Público, Tribunais de Contas e Defensoria Pública, incluídas ainda as autarquias, fundações de direito público, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações de direito privado**”, desde que o correspondente débito seja em valor acima de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

19. A compreensão de que a inscrição no CADIN estadual prescinde da formulação de título executivo ou confissão do débito também encontra amparo nas conclusões do Despacho nº 981/2021 - GAB (000021345671), quando se afirmou que constatado dano ao erário por particular na execução de convênio seria possível a sua inscrição no CADIN como **medida antecedente** à própria Tomada de Contas Especial².

20. Sobre os pressupostos a serem adotadas quando da inscrição de pessoas jurídicas em cadastros de inadimplentes, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.067.086, em sede de Repercussão Geral no Tema 327, fixou as teses abaixo transcritas:

A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), **pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido:**

a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada) e;

b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.”

21. Observa-se que há plena harmonia entre a decisão acima colacionada e as disposições do art. 3º da Lei estadual nº 19.754/2017³, no que concerne à prévia comunicação do inadimplente acerca da sua inscrição no CADIN.

22. Ainda que os contratos de gestão tenham regime jurídico diferente dos convênios, é preciso reconhecer que nas situações nas quais é apurado débito em favor do erário em patamar inferior à R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o procedimento fica restrito à fase interna devido à imposição legal (art. 16 da R.N nº 016/2016 do TCE-GO), de forma que, se respeitados o contraditório e ampla defesa à entidade, a questão encontra amparo no item “b” da tese de repercussão geral, pois, como dito, não é possível o julgamento destas tomadas de contas especiais junto ao Tribunal de Contas.

23. Assim sendo, uma vez assegurado à organização social o exercício do contraditório e ampla defesa em processo administrativo, o não adimplemento do débito apurado ensejará a inscrição da entidade devedora no CADIN-GO, pois atendidas as balizas dispostas na tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

24. Além da possibilidade de inscrição dos responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas no CADIN-GO, resta analisar a possibilidade de compensação direta do débito em encontro final de contas com outros créditos devidos pela Administração ao parceiro particular, mediante aplicação do art. 54 da Lei federal nº 8.666/1993 c/c os arts. 368 a 380 do Código Civil, tomada aquela por empréstimo por ausência de prescrição nesse sentido na lei que rege os contratos de gestão. Sobre o tema, diante da concisa e clara explicação, adota-se parte da manifestação da setorial para fundamentar a controvérsia:

4.24. Por outro quadrante, o Código Civil, no título do adimplemento e extinção das obrigações, dita no art. 368 que *“se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.”* E, no art. 369, que *“a compensação efetua-se entre dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis.”*

4.25. Na definição de Carlos Roberto Gonçalves³, a compensação consiste em um *“meio de extinção de obrigações entre pessoas que são, ao mesmo tempo, credor e devedor uma da outra. Acarreta a extinção de duas obrigações cujos credores são, simultaneamente, devedores um do outro. É modo indireto de extinção das obrigações, sucedâneo do pagamento, por produzir o mesmo efeito deste.”*

4.26. O doutrinador classifica a compensação em **legal**, **convencional** ou **judicial**. É legal *“quando decorre da lei, independentemente da vontade das partes. É convencional, quando resulta de acordo das partes, dispensando algum de seus requisitos. E, por fim, é judicial quando efetivada por determinação do juiz, nos casos permitidos pela lei.”* Acrescenta o autor que a compensação legal opera-se automaticamente, de pleno direito, não depende de anuência da outra parte, e indica que os seus requisitos, que valem também para a compensação judicial, *“são a reciprocidade dos créditos; b) liquidez das dívidas; c) exigibilidade das prestações; d) fungibilidade dos débitos (homogeneidade das prestações devidas)”*.

4.27. A Procuradoria-Geral do Estado, no **Despacho nº 22/2020-GAB** (Processo nº 201900010022401), que aprovou o **Parecer PROCSET nº 927/2019** desta Procuradoria Setorial (v. 9439435), pronunciou-se, nos itens 6 a 8 – com apoio na Lei nº 8.666/1993, a Lei Geral de Licitações, no art. 54, segundo o qual *“os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”*⁴ –, quanto à viabilidade jurídica de utilização do instituto da compensação, tratado pelo Código Civil, nos arts. 368 e 369, no que couber, na extinção de créditos e débitos simultâneos oriundos da execução de contratos administrativos. E ressaltou, no item 9, que as dívidas precisam *“ser certas, líquidas, vencidas e homogêneas (vale dizer: oriundas de relações contratuais) (...), a compensação apenas deve se dar entre créditos e débitos relativos à execução de contratos administrativos, com o que se resguarda a homogeneidade dessas parcelas”*.

4.28. Sublinhe-se que, para a compensação, basta que as dívidas sejam certas, líquidas, vencidas e homogêneas, não é primordial que estejam consubstanciadas em um título executivo.

4.29. Sob outro viés, veja-se que no sobredito **Parecer PROCSET nº 927/2019** (Processo nº 201900010022401, v. 9439435), lastreou-se a tese da compensação entre créditos e débitos decorrentes de contratos administrativos nos seguintes julgados do TCU e do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

- TCU, Acórdão nº 1.181/2003-Plenário: com posição pela validade da compensação de saldo devedor de uma empresa em um contrato e créditos em outro contrato, condicionada a uma série de requisitos, entre os quais, *“a redução a termo da “Confissão de Dívida” da empresa, acerca da correção do débito a ela imputado, com a indicação de que a restituição dos valores se fará mediante compensação com créditos detidos pela Empresa junto à Administração”*;

- TCU, Acórdão nº 1127/2017-Plenário, assim enunciado: *“Constatado superfaturamento, é legítima a compensação de débitos e créditos existentes entre a Administração Pública e a empresa contratada, diante de indiscutível existência de dívidas recíprocas e das dificuldades inerentes ao processo de reparação de dano ao erário, bem como com fundamento no art. 54 da Lei 8.666/1993, que prevê a aplicação supletiva de normas do direito privado aos contratos administrativos, como é o caso do instituto da compensação, constante do art. 368 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).”* No voto, o Relator ressaltou, nos itens 85 e 86, que na hipótese apreciada, os valores compensados, *“além de se constituírem como dívidas líquidas e vencidas, são oriundos de um mesmo instrumento contratual, havendo, ainda, identidade das partes nos polos ativo e passivo das obrigações decorrentes dos contratos de locação em questão”*, ademais, *“o credor dos valores pagos a maior à contratada na execução dos referidos contratos (município), reconheceu que, efetivamente, após a suspensão cautelar dos pagamentos, continuou na posse do imóvel ora locado, sem efetuar a devida contraprestação pecuniária, fato este incontroverso”*; e

- STJ, MS 4382/DF: em que a corte decidiu pela incidência da compensação automática, sem intervenção judicial, de créditos e débitos em contratos administrativos. No voto, o Relator assinalou que a impetrante não pediu a desconstituição do ato que declarou nulo o reajuste [dos valores do contrato administrativo, que constituíram os créditos da Administração Pública], pretendeu apenas a declaração de nulidade da compensação [entre os valores do reajuste, pagos a maior pelo Estado, e os pagamentos ainda devidos ao contratado]. Isto é, o particular não refutou a certeza dos débitos, de que o reajuste contratual não teria validade.

25. Considerando que a apuração do débito em tomada de contas especial na sua fase interna não constitui título executivo com certeza e liquidez do débito e que a dívida não se torna incontroversa em razão da simples apuração administrativa, a Procuradoria Setorial entendeu não ser possível a compensação administrativa sem a autorização do particular, exceto quando do reconhecimento da dívida pela própria entidade ou quando o débito tornar-se incontroverso pelas manifestações dos envolvidos.

26. Contudo, ao contrário do entendimento exarado na manifestação opinativa setorial, a aplicação subsidiária do art. 54 da Lei federal nº 8.666/1993 c/c os arts. 368 e 369 do Código Civil aos contratos de gestão - em face da inexistência de regramento semelhante na legislação reguladora do tema, como dito alhures - ampara a possibilidade de compensação do débito apurado na tomada de contas especial ou até mesmo em processo administrativo instaurado para esse desiderato com outros valores a serem creditados à entidade no âmbito do mesmo contrato ou em encontro final de contas, independentemente da concordância da entidade ou da formulação de acordo.

27. Isso porque a decisão exarada na tomada de contas especial em sua fase interna (acaso respeitado o contraditório e ampla defesa do interessado) tem o condão de conferir certo grau de certeza e liquidez ao valor devido, ainda mais se considerada a natureza da dívida (originária da execução do respectivo contrato de gestão). Dessa forma, é aplicável o mesmo raciocínio jurídico daqueles casos de compensação de créditos e débitos oriundos de contratos administrativos, nos quais não é exigível concordância do particular para a compensação, nem mesmo quando os fatos são controvertidos.

28. Sob esse enfoque, o Acórdão 1127/2017-Plenário do TCU não exige que para a compensação em contratos administrativos o particular concorde com o débito e nem mesmo que seja incontroverso, dispondo apenas que a dívida apurada pela Administração tenha por referência a mesma relação contratual. Extrai-se do voto do julgado:

83. Embora não prevista de forma explícita na legislação administrativa pátria, a compensação de obrigações encontra guarida na legislação civil, sendo que o Código Civil vigente (Lei 10.406/02) estabelece, em seu art. 368, que, 'se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem', sendo que tal preceito pode ser aplicado aos contratos administrativos por força do disposto no art. 54 da Lei 8.666/93, que, por sua vez, reza que 'os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado'.

84. O próprio Tribunal já tratou dessa matéria, conforme excerto do voto condutor do Acórdão nº 3.408/2007 – 1ª Câmara, proferido pelo Relator, Auditor Marcos Bemquerer Costa (destacou-se) :

‘3. Com relação à possibilidade de compensação, sobre a qual divergem a Unidade Técnica e o MP/TCU, entendo pertinente tecer algumas considerações. Em diversas situações, em que se discutem débitos provenientes da execução de contrato, tem o Tribunal se manifestado pela possibilidade de compensação entre o valor devido pelo prestador de serviço/fornecedor com os saldos contratuais. Nos casos de dívidas com a União referentes à aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, há precedentes em que esta Corte ordena ao gestor do referido sistema a compensação do débito com créditos futuros da

instituição devedora. Nesses casos, trata-se de dívidas líquidas e certas, passíveis de serem administradas por um único órgão.

29. Em idêntica direção, a conclusão alcançada no Despacho nº 22/2020 - GAB (SEI 201900010022401):

9. Assim, tratando-se de dívidas certas, líquidas, vencidas e homogêneas (vale dizer: **oriundas de relações contratuais**), não há óbices à compensação. Vale lembrar, neste ponto, que *“não será admitida a compensação da obrigação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública”* (art. 54 da Lei n. 4.320/64); dessa forma, a compensação apenas deve se dar entre créditos e débitos relativos à execução de contratos administrativos, com o que se resguarda a homogeneidade dessas parcelas.

30. Outro argumento que reforça a viabilidade da compensação do débito apurado em tomada de contas especial concerne à pertinência com a natureza do recurso destinado à organização social, haja vista que o repasse efetuado por meio do contrato de gestão envolve verbas públicas para ações já pré-definidas. Assim, mesmo quando transferido recurso financeiro estatal à organização social, sua natureza permanece pública, diante da obrigatoriedade do aporte nas ações de interesse público dispostas no contrato de gestão.

31. Dessa forma, a compensação titulariza o poder-dever de autotutela e acautelamento da Administração quanto à destinação dos recursos estatais, sendo certo afirmar que os atos da administração que apuram o débito - ainda mais quando precedidos do contraditório e ampla defesa - estão acobertados pela presunção de legitimidade e veracidade. Cabível, portanto, a compensação com créditos atinentes ao mesmo contrato de gestão ou no encontro de final de contas da contratação.

32. Finalizando este tema, ressalta-se que a fase interna da tomada de contas especial, em regra, tem natureza inquisitorial e que somente com a instauração da fase externa junto ao respectivo Tribunal de Contas inaugura-se o contraditório substancial do interessado, como sobredito no Despacho nº 1697/2019 - GAB (SEI 201500005003774 - 9806693) e em diversas manifestações do TCU (a exemplo do [Acórdão 2016/2018-Segunda Câmara](#); [Acórdão 653/2017-Segunda Câmara](#); e [Acórdão 1522/2016-Plenário](#)). Todavia, **caso a Administração proceda com a notificação do interessado para apresentar manifestação e defesa já na fase interna**, é possível a constituição de procedimento administrativo justificador da compensação do dano apurado com créditos oriundos do mesmo contrato no encontro final de contas, tendo em conta a semelhança do regime da Lei federal nº 8.666/1993, aplicável aqui por empréstimo.

33. Ainda, oportuno observar que, acaso tomadas as medidas acima elencadas e remanescendo a inadimplência e/ou situação de irregularidade da entidade com o Poder Público estadual, a situação, à luz das prescrições dos artigos 11 e 12 da Lei 15.503/2005, deve ser comunicada aos órgãos competentes para adoção das providências cabíveis, bem como eventual abertura de procedimento administrativo de descredenciamento da organização social em voga.

34. Em conclusão, com vistas a orientar o tema em virtude da possível reiteração de controvérsias semelhantes, conforme disposição da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, deve a matéria ser tratada de forma referencial, apontando-se de forma sintetizada a sequência de atos administrativos e providências cabíveis quando for constatado possível dano ao erário na execução de contratos de gestão:

34.1. Depois de adotadas as medidas a que alude o parágrafo único do art. 3º da Resolução Normativa nº 016/2016 - TCE-GO, mas antes da instauração da tomada de contas especial, o feito deve ser remetido à CCMA para tentativa de autocomposição consensual (caso haja cláusula contratual compromissória nesse sentido);

34.2. Frustrada a autocomposição consensual, quando possível, deve ser realizada a tomada de contas especial para apuração dos responsáveis e do *quantum* devido;

34.3. Apurado na fase interna da tomada de contas especial, por meio de relatório circunstanciado da respectiva comissão, dano ao erário inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e desde que tenham sido observados os princípios do contraditório e ampla defesa, a autoridade competente deve:

34.3.1. Inscrever o responsável no CADIN-GO, conforme art. 3º da Lei estadual nº 19.154/2017;

34.3.2. Realizar a compensação do débito com créditos decorrentes do mesmo contrato de gestão ou em encontro de contas final, independentemente da concordância do devedor;

34.4. Ultimadas as medidas destacadas e persistindo o débito, deve o feito ser encaminhado para resolução da CCMA por meio de arbitragem (caso haja cláusula contratual compromissória nesse sentido), e, mesmo assim, persistindo o débito, a questão deve ser encaminhada para a procuradoria especializada, a fim de avaliar o cabimento de eventual medida judicial, sem prejuízo da ciência aos órgãos competentes referidos nos arts. 11 e 12 da Lei 15.503/2005, bem como da Pasta competente pela qualificação da entidade como organização social para avaliar acerca da manutenção do correspondente título.

35. Em conclusão, **conheço parcialmente** o Parecer SES/PROCSET-05071 nº 226/2022 (000028574804) e, **na parte conhecida, aprovo parcialmente suas conclusões**, consoante as razões e acréscimos de fundamentação acima expostos, que passam a fazer parte desta manifestação.

36. Volvam-se os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial.

37. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, 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). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

1 Conforme ensinamento de Daniel Amorim Assumpção Neves “*são títulos executivos extrajudiciais somente aqueles documentos que a lei federal expressamente prevê como tal, não havendo no direito nacional a*

*possibilidade de criação de título extrajudicial fundado apenas na vontade das partes envolvidas na relação jurídica de direito material (nulla titulus sine lege) (Manual de Direito Processual Civil - Volume único 10. edição - JusPodivm. 2018 p. 1122). Ainda, conforme Leandro Paulsen: "Assim, nem todo o crédito da Fazenda Pública pode ser inscrito em dívida ativa. Apenas aquele decorrente do poder de império, exercido na modalidade de poder de polícia ou de outra atividade legalmente conferida à autoridade de direito público, enquanto atividade típica e própria da entidade de direito público, ainda que outros créditos possam ser considerados no conceito amplo de receita pública. Destarte a origem do crédito, se não decorrente do poder de império, deverá ser ato ou contrato administrativo típico, sendo que outros créditos regem-se pelas normas comuns de responsabilidade civil disciplinada pelo direito privado. **Estão excluídos do conceito, por exemplo, os créditos decorrentes de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público** ou os créditos cedidos por outros entes que hajam sido originários de atos ou contratos privados. (Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à luz da Doutrina e da Jurisprudência, 6ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 159).*

2 Conforme as conclusões do aludido Despacho:

25. Por todo o exposto, **aprovo parcialmente o Parecer Jurídico ADSET nº 60/2021 (000020685504)** da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Cultura, **destoando de seus itens 14, 18 (parte final) e 20 (alínea "a")**, ao tempo em que manifesto-me pela adoção das providências destacadas abaixo:

- a) como medida preliminar à instauração da tomada de contas especial, recomenda-se a tentativa de autocomposição amigável do conflito quanto à aplicabilidade dos recursos públicos, por intermédio da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual - CCMA, nos termos da Portaria nº 440-GAB/2019-PGE;
- b) de forma paralela à providência descrita na alínea retro, pela necessidade de promover a provocação ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por meio da consulta aventada pelo arts. 108 e 109 da Lei estadual nº 16.168/2007, quanto à hipótese de dispensar a abertura de tomada de contas especial quando envolver valores insignificantes;
- c) pela imediata inscrição da conveniente do CADIN Estadual, na forma do art. 1º, incisos I e II, e § 3º, do Decreto (e não Lei) estadual nº 9.142/2018 (item 19 do opinativo) e registro da inadimplência no SIGECON - Sistema Estadual de Gestão de Transferências Voluntárias, se não tiver sido feito; e,**
- d) diante do efetivo esgotamento das medidas administrativas cabíveis, pela instauração da tomada de contas especial no presente caso, em atendimento das regras pautadas pela Resolução Normativa nº 016/2016 - TCE/GO, salvo se houver indicativo do referido Tribunal de Contas pela desnecessidade da medida, diante do caso concreto.

3 Art. 3º A inclusão no CADIN ESTADUAL far-se-á 30 (trinta) dias após comunicação expressa ao devedor da existência do débito passível de registro, pelas seguintes autoridades:

I – Secretário de Estado, no caso de inadimplemento relacionado ao respectivo órgão da Administração direta do Poder Executivo;

II – dirigentes máximos, nos casos de inadimplementos relacionados aos demais Poderes, Ministério Público, Tribunais de Contas, Defensoria Pública, bem como autarquias, fundações de direito público, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações de direito privado.

§ 1º A responsabilidade pela execução dos procedimentos de inclusão, suspensão e exclusão dos registros no CADIN ESTADUAL encontra-se a cargo de cada órgão ou entidade titular do respectivo crédito.

§ 2º A atribuição prevista no caput deste artigo poderá ser delegada a servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente do órgão ou da entidade.

§ 3º A comunicação ao devedor será feita por via postal ou eletrônica, no endereço indicado no instrumento que deu origem ao débito, considerando-se entregue 15 (quinze) dias após a data de sua expedição.

§ 4º Comprovada a regularização da pendência que deu causa à inclusão, o órgão ou a entidade responsável pelo registro procederá, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à respectiva baixa.

§ 5º Nos casos definidos no Regulamento, mormente em decorrência do pequeno valor do débito e do grande número de devedores, a comunicação de que trata este artigo poderá ocorrer por publicação no Diário Oficial do Estado ou por outro meio a ser definido em Regulamento.

§ 6º A Controladoria-Geral do Estado realizará a inclusão de que trata o caput, independentemente do órgão ou da entidade credora, quanto aos débitos que, no âmbito do Poder Executivo, apurar, mediante observância das garantias da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, nos feitos de sua competência, com obediência ao procedimento de que trata este artigo.

§ 7º Fica facultado aos órgãos e às entidades da Administração Pública estadual a celebração de contratos ou convênios com órgãos de proteção ao crédito.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 01 dia(s) do mês de junho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 30/06/2022, às 11:14, 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 **000030576747** e o código CRC **2F7E47C1**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202000010042874



SEI 000030576747