



Referência: Processo nº 202500010035158

Interessado(a): Secretaria de Estado da Saúde de Goiás - SES GO

Assunto: Dano ao erário causado por empresa contratada por organização social.

DESPACHO Nº 1086/2025/GAB

EMENTA: CONSULTA. NEGÓCIOS PÚBLICOS. DANO AO ERÁRIO CAUSADO POR EMPRESAS CONTRATADAS POR ORGANIZAÇÃO SOCIAL. RESPONSABILIDADE CONCORRENTE DA EMPRESA E DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL, ESTA CONDICIONADA À CULPA *IN ELIGENDO* OU *IN VIGILANDO*. PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIO À INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRIGATORIEDADE DE DEFLAGRAÇÃO. RECOMENDAÇÃO DE NOTIFICAÇÃO DE TODOS OS PARTICIPANTES DO ATO LESIVO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE DIRECIONAMENTO DO PROCEDIMENTO EM RELAÇÃO A APENAS ALGUNS DOS SUJEITOS PASSIVOS POSSÍVEIS, DIANTE DO CARÁTER SOLIDÁRIO DA OBRIGAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE MOTIVAÇÃO. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Cuidam os presentes autos de consulta formulada pela Gerência Extraordinária de Tomada de Contas Especial (GETCE), da Secretaria de Estado da Saúde. Por meio do Despacho nº 291/2025/SES/GETCE (SEI nº [74432523](#)), o órgão relatou a ocorrência de danos ao erário causados por empresas prestadoras de serviços terceirizados contratadas por organizações sociais e a divergência de entendimento entre a GETCE e as áreas técnicas da Secretaria de Estado da Saúde quanto ao dever de instaurar, em relação a tais empresas, processo de fiscalização prévio à tomada de contas especial, contemplando notificação e análise das respectivas defesas.

2. O consultante reportou-se aos seguintes fundamentos mencionados pelas áreas técnicas, favoráveis à não instauração de processo de fiscalização prévio:

- a) A ausência de vínculo direto com o Estado conduz ao regime de responsabilização subsidiária, independentemente da gestão de recursos públicos (parágrafo 6º);
- b) O processo de fiscalização se limita à análise da prestação de contas de parceiros privados (organizações sociais) (parágrafo 7º); e
- c) Conforme o Despacho nº 270/2021 – GAB (SEI nº 000018658218), da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o princípio da relatividade dos efeitos contratuais proíbe a Administração Pública de se imiscuir na relação entre organização social e empresa privada (parágrafo 8º).

3. Por seu turno, a Gerência articulou diversos fundamentos em sentido oposto, destacando-se:

- a) O processo de fiscalização consiste em um conjunto de medidas documentadas pela Administração Pública aptas a caracterizar os pressupostos da tomada de contas especial, subsidiar a correção das irregularidades e as cobranças junto aos responsáveis, bem como o resarcimento (parágrafo 3º);
- b) A orientação da PGE no Despacho nº 270/2021 – GAB (SEI nº 000018658218) não veda de forma absoluta a adoção de medidas acauteladoras pelo Poder Público, visando o resguardo ao erário e ao interesse público (parágrafo 9º);
- c) As disposições da Resolução Normativa nº 8, de 2022, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, contemplam a instauração de tomada de contas especial contra pessoas que “deram causa ou concorreram para o dano ou indício de dano” (art. 5º, inciso III) e a submissão à sua jurisdição de particulares que, “embora sem vínculo com o serviço público, que atuarem em corresponsabilidade”, sendo cabível a responsabilidade solidária (art. 46, caput e § 1º, da RN; art. 209, § 5º, inciso II, e § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União; e art. 74, § 4º, inciso II, da Lei estadual nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007) (parágrafos 10 a 13); e
- d) Os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal impõem a análise das defesas das empresas fiscalizadas pelos setores técnicos da administração pública (parágrafos 14 a 17).

4. Ao final, os questionamentos da GETCE foram assim summarizados:

- a) É admissível a responsabilização de empresas terceirizadas (contratadas pelas Organizações Sociais para prestação de serviço público) e seus gestores pelo dano causado ao erário?
- b) Nos casos em que as empresas terceirizadas (contratadas pelas Organizações Sociais para prestação de serviço público) e seus gestores derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, na fase antecedente a instauração de Tomada de Contas Especial, compete ao setor fiscalizatório, o qual constatou o prejuízo aos cofres públicos, realizar as notificações e a análise das respectivas defesas apresentadas?
- c) Em caso negativo, alusivo à questão do item “b” acima, de quem seria esta atribuição?

5. Por meio do Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 409/2025 (SEI nº 75057411), a Procuradoria Setorial argumentou que “a responsabilidade pelos atos praticados por empresas contratadas pelas Organizações Sociais recai integralmente sobre estas [organizações sociais], uma vez que, ao firmarem ajuste com a Administração Pública, assumem a responsabilidade plena pela execução do objeto pactuado” (parágrafo 9º). Nesse sentido,

ao celebrar parceria com uma Organização Social, a Administração Pública transfere à entidade parceira a incumbência de executar atividades de interesse público, mantendo-a responsável pela consecução das metas pactuadas e pela integridade da gestão dos recursos recebidos. Assim, eventuais atos ou omissões de terceiros contratados no curso da execução contratual ensejam **responsabilização exclusiva da Organização Social**, a quem incumbe prestar contas e reparar danos eventualmente causados ao erário (parágrafo 14).

(grifos acrescidos)

6. O parecer pontuou, ainda, que o regime de responsabilização da organização social é subjetivo, ou seja, sob o ponto de vista cível e administrativo, afigura-se indispensável a demonstração de culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, por parte da organização social em relação à empresa terceirizada causadora do dano ao erário (parágrafo 16). Em relação ao segundo questionamento, opinou que “caberá ao setor competente, responsável pela constatação do dano, notificar diretamente a Organização Social detentora do ajuste firmado com a Administração Pública” (parágrafo 18).

7. É o relatório.

8. Extraem-se das manifestações relatadas divergências importantes quanto à natureza da responsabilidade da organização social e da empresa terceirizada e quanto ao escopo e obrigatoriedade de deflagração do processo de fiscalização prévio à instauração da tomada de contas especial, em face de pessoa com a qual o Poder Público não possui vínculo contratual direto.

9. Em matéria de responsabilidade civil no âmbito das relações de direito público, aplicam-se, em conjunto, as disposições de direito privado oriundas do Código Civil com as normas publicísticas esparsas extraídas da Constituição Federal e da legislação extravagante, preponderando-se as últimas em caso de conflito de regra ou princípio.

10. É relevante pontuar, contudo, que o tratamento diferenciado conferido pelo direito público à matéria alberga distinções notáveis e âmbitos de aplicação distintos dentro desse próprio ramo do ordenamento jurídico. Por exemplo, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, consagra a regra de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviço público pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Não existe, no direito administrativo, disposição abrangente como essa em relação a danos causados por particulares em face do Poder Público. No entanto, leis específicas, como a Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, e a correlata Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, apresentam disposições nesse sentido em relação a certos atos lá discriminados, praticados por pessoas jurídicas contra a Administração Pública.

11. Nessa ordem de ideias, considerando que a consulta envolve o regime de responsabilização de particular (empresa terceirizada contratada por organização social e/ou a própria organização social) por lesão ao erário, a motivação do presente despacho se baseará, fundamentalmente, nas disposições do Código Civil e nas eventuais normas publicísticas que guardem correlação direta com o contexto jurídico da consulta (contrato de gestão), sem prejuízo, porém, da menção a outras normas setoriais de direito público que, embora não se refiram especificamente à mesma situação, revelem de forma coerente os princípios regentes do regime de responsabilização civil.

12. De partida, o art. 927 do Código Civil dispõe que aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Sob a ótica do direito civil, qualquer pessoa, física ou jurídica, com ou sem relação contratual com o Poder Público, se sujeita, materialmente, à obrigação de reparar dano para o qual concorreu.

13. Veja-se que, embora se trate de norma extraída do direito privado, o dispositivo se harmoniza com o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que se reporta de forma ampla aos “ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário”, a denotar que o regime de responsabilização contra atos lesivos ao erário é abrangente. As diversas leis esparsas de direito administrativo sancionador igualmente admitem que pessoas sem vínculo contratual com o Poder Público possam ser responsabilizadas por reparar danos causados ao patrimônio público: é assim com a Lei de Improbidade Administrativa (art. 3º da Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e com a lei estadual de responsabilização de pessoas jurídicas (art. 1º, § 2º, da Lei nº 18.672, de 2014).

14. Nem faria sentido ser diferente: a circunstância de o objeto material do dano ser o patrimônio público não poderia conduzir a uma proteção mais branda que a conferida pelo direito privado aos particulares, de modo a excluir a responsabilidade daquele que é responsável direto por sua ocorrência. Quer isto dizer que a circunstância de o dano ao erário ter se originado de prestação de

serviços a terceiros no contexto de um contrato de gestão é irrelevante para excluir a responsabilidade civil da empresa terceirizada contratada pela organização social. Não se extrai das Lei estaduais nºs 15.503, de 28 de dezembro de 2005, e 21.740, de 29 de dezembro de 2022, norma em sentido diverso. Fica, portanto, pontualmente censurada a orientação vertida no parágrafo 14 do Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 409/2025 (SEI nº 75057411), segundo a qual “eventuais atos ou omissões de terceiros contratados no curso da execução contratual ensejam responsabilização exclusiva da Organização Social” (grifos acrescidos).

15. Por outro lado, se é verdade que o contrato de gestão não exclui, por si só, a possibilidade de responsabilização de empresa terceirizada causadora de dano, é também verdade que tal negócio público produz consequências jurídicas específicas em relação à organização social. Na linha do parecer da Procuradoria Setorial, não se pode olvidar que, ao celebrar um contrato de gestão, a organização social assume para si a responsabilidade pela execução do objeto pactuado, bem como pela consecução dos resultados previstos na parceria (parágrafo 18), com os riscos inerentes a tal assunção. Referida circunstância é suficiente para, sem excluir a responsabilidade de empresa terceirizada, reconhecer, cumulativamente, a possibilidade de responsabilização autônoma da organização social, como proposto pela Procuradoria Setorial.

16. Ademais, como também ponderado pelo órgão de assessoramento jurídico, afigura-se indispesável, aqui, a demonstração de *culpa in vigilando* ou *in eligendo* para a responsabilização da organização social, salvo se houver concorrência ou participação direta sua no ato danoso. Explica-se.

17. Embora parcela da doutrina considere a organização social como possível delegatária e prestadora de serviço público¹, nem mesmo tal caracterização é suficiente, no caso, para justificar a aplicação das regras de responsabilização objetiva do art. 37, § 6º, da Constituição federal, ou do art. 932, inciso III, do Código Civil. Veja-se que a consulta submetida pelo órgão consulente se refere a danos causados por empresa terceirizada contratada pela organização social, não por empregados da própria organização social (na dicção dos dispositivos normativos mencionados: “agentes, nessa qualidade”, ou “empregados, serviciais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele”).

18. Ora, a opção legítima da organização social pela descentralização de certas atividades acessórias, via contrato de prestação de serviços a terceiros (art. 4º-A da Lei federal nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974), ficaria efetivamente inviabilizada se, na condição de tomadora de serviços, a organização social fosse irremediavelmente responsabilizável por atos praticados por empregados da empresa prestadora, sobre os quais não guarda sequer relação de subordinação jurídica (art. 4º-A, § 1º, da Lei nº 6.019, de 1974).

19. Em outras palavras, o reconhecimento de uma responsabilidade objetiva, automática, independentemente da demonstração de qualquer tipo de culpa por parte da organização social, vulneraria a própria natureza trilateral que define o fenômeno da terceirização, porquanto o regime de responsabilização que paira sobre a organização social seria notavelmente mais rigoroso em comparação aos mecanismos de controle de recursos humanos a ela conferidos pelo ordenamento jurídico, desequilibrando a distribuição de riscos que usualmente se busca obter por meio desse mecanismo de organização do trabalho.

20. Ademais, conforme decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.932/DF, em relação às organizações sociais,

seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (...), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.²

(grifos acrescidos)

21. Ora, a imposição de realização de processo seletivo objetivo e impessoal para a contratação de uma empresa também afasta desse vínculo comercial o caráter de fidúcia, pessoalidade e subordinação próprios das figuras referidas no art. 37, § 6º, da Constituição federal, e no art. 932, inciso III, do Código Civil, que justifica o regime de responsabilização objetiva. Também sob a ótica da hipossuficiência econômica, não se justifica a atribuição de responsabilidade objetiva, porquanto se espera que uma empresa (no caso, a empresa terceirizada) tenha melhores condições financeiras que um empregado ou servidor público de seu tomador de serviço.

22. Finalmente, sob a ótica do risco assumido pela organização social, para se concluir pela responsabilidade objetiva, seria imprescindível que alguma fonte normativa enunciasse de forma clara a responsabilidade objetiva do tomador de serviço nessa hipótese. Veja-se que, no Brasil, a regra do sistema de responsabilidade civil é o regime subjetivo (art. 186 do Código Civil), sendo as hipóteses do parágrafo único do art. 927 e dos incisos do art. 932 do Código Civil exceções que merecem, como tal, ser interpretadas restritivamente, segundo consagrada diretriz hermenêutica – a primeira de acordo com a teoria do risco e a segunda de acordo com o rol taxativo lá enunciado:

Art. 927. (...) Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, **nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco** para os direitos de outrem.

(...)

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

- I – os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;
- II – o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;
- III – o empregador ou comitente, por seus empregados, serviscais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;
- IV – os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;
- V – os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.

(grifos acrescidos)

23. Por mais ampla que seja a cláusula da parte final do parágrafo único do art. 927 do Código Civil, sua norma não autoriza conclusão diversa da apresentada neste despacho, na medida em que não se extrai das atividades exercidas pela organização social, por si só, um risco mais acentuado de lesão ao erário, com ou sem a terceirização de parte de suas atividades. Já entre as hipóteses exaustivas do art. 932, a que mais se aproxima da situação ora analisada é a do já mencionado inciso III que, no entanto, pelos motivos já expostos, não se adéqua satisfatoriamente ao caso, não podendo ser aplicada de forma extensiva ou analógica.

24. Conclui-se, em atendimento à primeira indagação, que, nos casos de dano ao erário causado por empresa terceirizada contratada por organização social no contexto de contrato de gestão, tanto a prestadora de serviço, quanto a organização social podem ser responsabilizadas no plano do direito material. No entanto, a responsabilização da organização social ficará sujeita à demonstração de culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, salvo se tiver concorrido ou participado diretamente para a ocorrência do dano.

25. Relativamente aos dois últimos questionamentos, observa-se que a controvérsia diz respeito ao aspecto procedural a ser adotado em tais situações, notadamente em relação à utilização do processo de fiscalização prévio à instauração de tomada de contas especial, com notificação e análise de defesa dos interessados.

26. Do regramento da tomada de contas especial estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado por meio da Resolução Normativa nº 8, de 2022, não se extrai nenhuma disposição específica para situações como a ora analisada, notadamente no enfoque dado à questão (sobre se é possível a instauração de processo de fiscalização em face de empresas com as quais o Poder Público não tenha estabelecido vínculo contratual direto). No entanto, vários dispositivos normativos da resolução permitem inferir que o instrumento da tomada de contas especial, com seu correlato processo de fiscalização, possuem amplo âmbito de utilização, inclusive em desfavor de empresas contratadas por organizações sociais.

27. Destacam-se, em especial, os arts. 5º, inciso III, e 46, *caput* e § 1º, da Resolução, bem como o art. 209, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do Tribunal, e o art. 74, § 4º, inciso II, da Lei nº 16.168, de 2007, todos mencionados pelo órgão consultante antes da submissão da consulta à Procuradoria Setorial. Confira-se o teor desses dispositivos:

Resolução Normativa nº 8, de 2022

Art. 5º Para a instauração da TCE serão observados os seguintes pressupostos de constituição, os quais constituem requisitos necessários à existência do próprio processo: (...) III – identificação das pessoas físicas ou jurídicas **que deram causa ou concorreram para o dano ou indício de dano;**

(...)

Art. 46. Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal os particulares, **embora sem vínculo com o serviço público**, que atuarem em **corresponsabilidade com o agente público** na prática de irregularidade que cause dano ao Erário, mediante conduta culposa ou dolosa.

§ 1º **Responsável solidário** com o agente público é aquele que **de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, inclusive particular ou pessoa jurídica contratada pelo conveniente.**

Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado

Art. 209. (...) § 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas b, c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a **responsabilidade solidária** do agente público que praticou ou atestou o ato irregular e **do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.**

§ 3º A responsabilidade do terceiro de que trata o § 2º deste artigo resultará de cometimento de **irregularidade que não se limite ao simples descumprimento de obrigações contratuais ou ao não-pagamento de títulos de crédito.**

Lei nº 16.168, de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado)

Art. 74. O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

§ 4º Nas hipóteses dos incisos II, III e IV do *caput* deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a **responsabilidade solidária**:

II – de **terceiro que, de qualquer modo, tenha concorrido para o cometimento do dano apurado.**

(grifos acrescidos)

28. Os dispositivos em destaque evidenciam a ampla sujeição de particulares à tomada de contas, desde que tenham concorrido para o dano ao erário apurado (art. 5º da RN). Enfatizam-se as previsões que expressamente rejeitam a necessidade de vínculo direto com o serviço público (art. 46, *caput*, da RN) ou com o Estado, abarcando inclusive pessoas jurídicas contratadas por “convenentes” (§

1º), expressão esta que pode ser tomada em sentido amplo, para se referir às parcerias do Poder Público com o terceiro setor como um todo, inclusive via contrato de gestão e, nessa medida, abranger empresas contratadas por organizações sociais.

29. Já os dispositivos do regimento interno e da lei orgânica do TCE, que tratam especificamente sobre o julgamento das contas, também elucidam a natureza cumulativa e solidária da responsabilidade do terceiro que, “de qualquer modo”, concorre para a ocorrência do dano, em harmonia com as diretrizes anteriormente apresentadas neste despacho. Inclusive, o § 3º do art. 209 do regimento interno deixa claro que o fundamento da responsabilização do terceiro contratado não se confunde com o mero inadimplemento contratual, pelo contrário: é justamente o ato praticado fora do escopo contratual que atrai a sindicabilidade via Tribunal de Contas, a evidenciar que condutas fora das relações contratuais diretas do Estado estão, sim, sujeitas à responsabilização pela via da tomada de contas especial, desde que presentes seus pressupostos de constituição (art. 6º da RN nº 8, de 2022).

30. Nessa ordem de ideias, conclui-se que está dentro do escopo do processo de fiscalização prévio à tomada de contas especial a notificação e análise de defesas de empresas terceirizadas contratadas por organizações sociais, caso haja indícios de sua participação no ato danoso, ficando também neste ponto parcialmente retificada a orientação do parecer da Procuradoria Setorial. Destaca-se que, nos termos do art. 7º da Resolução Normativa nº 8, de 2022, o processo de fiscalização se impõe como dever ao administrador público, tendente a caracterizar os pressupostos de constituição do processo de tomada de contas especial, subsidiar a correção das irregularidades e as cobranças junto aos responsáveis, bem como obter o ressarcimento. Ou seja, trata-se de verdadeiro poder-dever, razão pela qual se impõe o reconhecimento da obrigatoriedade de sua deflagração, sempre que pertinente.

31. Por outro lado, as ponderações da Procuradoria Setorial no sentido de que “não se pode imputar à Administração Pública a responsabilidade por condutas praticadas por terceiros alheios ao ajuste formal, notadamente empresas contratadas diretamente pela Organização Social” (parágrafo 15), devem ser balizadas de acordo com as disposições do capítulo XIII da Resolução Normativa nº 8, de 2022, segundo o qual somente haverá responsabilização da autoridade em caso de omissão na instauração ou impulsionamento da tomada de contas especial e no atendimento às diligências ou prazos (art. 44, *caput* e § 1º, da RN). Especificamente quanto às medidas administrativas internas (processo de fiscalização), o art. 7º, § 3º, da Resolução, dispõe que sua não instauração ou conclusão dentro do prazo, sem justo motivo, conduz à aplicação da multa prevista no inciso II do art. 112 da Lei nº 16.168, de 2007.

32. Ou seja, só há risco de responsabilização solidária ou de aplicação de multa em caso de omissão injustificada na adoção das medidas internas ou na instauração ou condução da tomada de contas especial. O mero reconhecimento de que empresas contratadas por organizações sociais também podem ser responsabilizadas por essa via não implica qualquer tipo de responsabilidade adicional ao Poder Público ou ao gestor.

33. À guisa de conclusão, uma consideração merece ser feita sobre amplitude subjetiva dos processos de investigação, à luz da natureza solidária da obrigação de ressarcir o dano, definida pelo art. 74, § 4º, inciso II, da Lei nº 16.168, de 2007. Como visto, a omissão na adoção das medidas administrativas internas (processo de fiscalização) e na deflagração da tomada de contas especial pode conduzir à responsabilização solidária ou aplicação de multa em desfavor da autoridade. Exsurge daí possível dúvida sobre a obrigatoriedade de tais procedimentos serem deflagrados em face tanto da empresa contratada, quanto da organização social ou apenas em relação a uma dessas pessoas jurídicas, em razão ao caráter solidário da obrigação.

34. Pois bem. No contexto de um contrato de gestão, espera-se que a Administração Pública, ao tomar conhecimento de forma incipiente sobre um suposto dano ao erário, notifique inicialmente a própria organização social com a qual estabeleceu diretamente o vínculo de parceria. Caso, após ouvi-la, tome conhecimento de que o dano apurado tenha, na realidade, sido causado por empresa contratada pela parceira privada, a cobrança em face de ambas as pessoas é recomendável, porém não obrigatória, como forma de maximizar as chances de recomposição dos cofres públicos.

35. Com efeito, nos termos do art. 275 do Código Civil, há solidariedade passiva quando “o credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto” (grifos acrescidos). Ademais, “não importará renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores”. Se assim é, os atos procedimentais tendentes ao ressarcimento ao erário, instrumentalizados no processo de fiscalização e na tomada de contas especial, podem ser dirigidos em face de apenas um dos possíveis responsáveis ou de ambos, a critério do credor, observando-se, em todos os casos, a necessidade de comprovação de *culpa in eligendo* ou *in vigilando* em relação à organização social, quando não tiver concorrido ou participado diretamente do evento danoso.

36. Há que se enfatizar que a solidariedade passiva é um benefício conferido ao credor no intuito de facilitar a cobrança da dívida cível, não dificultá-la. Assim, no contexto da tutela do patrimônio público, caso o ressarcimento ao erário possa ser alcançado sem a necessidade de notificação da empresa terceirizada, não se impõe a adoção dessa diligência, e disso não deve decorrer nenhuma espécie de penalização em face da autoridade ou do Poder Público. Frisa-se que, nessa hipótese, ficará resguardada à organização social a faculdade de ajuizar ação de regresso contra a causadora principal do dano (art. 283 do Código Civil).

37. Similarmente, é possível que, em determinado caso concreto, se avalie que as chances de êxito no ressarcimento ao erário serão maiores, caso o processo de fiscalização e a tomada de contas especial seja conduzida apenas em face da empresa terceirizada, constatando-se a irrelevância da participação da organização social. Nesse caso, como no anterior, nada impede que a cobrança seja voltada exclusivamente em face da empresa contratada, a teor do art. 275 do Código Civil, desde que haja elementos suficientes recomendando esse caminho.

38. O que se afigura imprescindível nos dois casos, por força dos princípios de direito público, é uma motivação robusta por parte do agente público para justificar a opção por buscar o ressarcimento em face de apenas uma das entidades privadas. Sem alguma justificativa de tal natureza, recomenda-se que o processo de fiscalização e a ulterior tomada de contas especial sigam a diretriz de maximização das chances de recomposição do erário, mediante notificação e análise das defesas de todos os potenciais envolvidos.

39. Pelo exposto, **aprova-se, com acréscimos e ressalvas, o Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 409/2025 (SEI nº 75057411)**, fixando as seguintes orientações jurídicas:

- a) Em caso de dano ao erário causado por empresa de prestação de serviços a terceiros (terceirização) contratada por organização social, o dever de ressarcimento ao erário recai, cumulativamente, sobre a empresa contratada e sobre a organização social. Exclusivamente em relação à organização social, a responsabilidade fica condicionada à demonstração de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*, salvo se tiver concorrido ou participado diretamente do evento danoso;
- b) Quando noticiado dano ao erário, impõe-se a adoção de medidas administrativas internas prévias à instauração da tomada de contas especial (processo de fiscalização).

Como regra, recomenda-se a deflagração dos procedimentos em face de todos os potenciais responsáveis, como forma de maximização das chances de reposição ao erário. Excepcionalmente, admite-se a utilização desses instrumentos em face de apenas um dos corresponsáveis (art. 275 do Código Civil), devendo essa opção ser objeto de justificativa formal e adequada por parte do agente público.

40. Matéria orientada, **restituam-se os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta **orientação referencial**, instruída com cópia do Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 409/2025 (SEI nº 75057411) e do presente despacho, aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

1 MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas*. In: Revista de Contratos Públicos – RCP. Belo Horizonte, ano 3, n. 3, mar/ago 2013, p. 6.

2 BRASIL, República Federativa do. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de constitucionalidade nº 1.923/DF*.

Relator ministro Ayres Britto. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em 30 de jun de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 25/07/2025, às 09:01, 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 **76416399** e o código CRC **2CBB9BB6**.



Referência: Processo nº 202500010035158



SEI 76416399