

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100010044245

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 33/2022 - GAB

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. RESPONSABILIDADE POR INFRAÇÕES E SANÇÕES APLICADAS A PARCEIRA PRIVADA EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA PESSOALIDADE DA PENA E DA INTRASCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES. ELEIÇÃO DO PRESENTE DESPACHO COMO REFERENCIAL PARA FINS DE APLICAÇÃO DA PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Tratam os autos de solicitação de documentação para obtenção de dispensa de licença ambiental junto à **Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA)**, objetivando instituir o processo de reforma e adequação da Escola de Saúde de Goiás - SESG.

2. Por meio do **Despacho nº 1461/2021 - GEAM** (000024239454), a Gerência de Engenharia, Arquitetura e Manutenção da Secretaria de Estado de Saúde esclareceu que após a abertura da solicitação de dispensa de licença ambiental verificou-se a existência de pendências de ordem financeira por parte da Pasta, relativas ao CNPJ nº 02.529.964/0001-57 e inscrição nº 208.632-8 perante o Município de Goiânia e que inviabilizam a emissão da referida dispensa de licença.

3. A área técnica ainda sinalizou que o débito existente é relativo ao Auto de Infração nº 513388, da Vigilância Sanitária Municipal, sendo aplicado em 20/10/2017 como resultado de infração identificada na Agência Transfusional do Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz - HUGO.

4. A Superintendência de Gestão Integrada do órgão em questão, através do **Despacho nº 6728/2021 - SGI** (000024731929), encaminhou à respectiva Procuradoria Setorial consulta questionando se existe *“responsabilidade ou não do INTS em quitar o referido débito junto a Vigilância*

Sanitária Municipal, mesmo sendo o mesmo relativo a gestão anterior a assumida pelo INTS"; em outras palavras, indaga-se o limite da responsabilidade pelo adimplemento de sanção decorrente do exercício do poder de polícia do Estado.

5. Instada a se manifestar, a unidade descentralizada de consultoria jurídica proferiu o **Parecer PROCSET nº 1136/2021** (000025383997) onde, após diversos apontamentos jurídicos, concluiu que a responsabilidade por infrações e sanções oriundas das atividades ordinárias desempenhadas em unidades de saúde do Estado cuja gestão foi repassada ao domínio de organizações sociais é da própria parceira privada que exercia a gestão à época da infração; em outras palavras, os débitos são de responsabilidade do Instituto GERIR por força do **Contrato de Gestão nº 064/2012 - SES/GO** (000025700434), em respeito aos princípios constitucionais da culpabilidade e da pessoalidade (art. 5º, inciso XLV e XLVI, CF).

6. Como solução da celeuma, a parecerista sugeriu como juridicamente defensáveis as seguintes medidas: **a)** comunicação do instituto GERIR acerca do débito em aberto para que este, espontaneamente, promova a sua regular quitação; **b)** frustrada a tentativa de adimplemento amigável da sanção, a unidade de consultoria sugeriu a apuração de eventuais créditos derivados do **Contrato de Gestão nº 64/2012 - SES/GO** pelas áreas da Pasta, para que posteriormente descontem do valor correspondente à reprimenda aplicada por intermédio do Auto de Infração; e, **c)** inexistindo pendências financeiras, caberá ao Estado, por meio da Procuradoria-Geral, ingressar com demanda judicial predisposta à cobrança do montante correspondente à sanção em desfavor da organização social responsável.

7. Por fim, como forma excepcional e em atenção à circunstância de urgência na obtenção da dispensa de licença ambiental, sugeriu a possibilidade de pagamento da penalidade diretamente pelo Estado, conduta que deve ser seguida, *incontinenti*, da adoção de medidas voltadas ao ressarcimento dos cofres públicos, em importe a ser financeiramente atualizado e acrescido de encargos compensatórios e moratórios.

8. Sob a invocação do art. 1º, inciso I c/c art. 2º, § 1º, alínea a, da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, o processo veio ao Gabinete desta Casa para emissão de orientação referencial, haja vista a repercussão de ordem jurídica do caso em estudo.

9. De saída, há que se salientar que assiste razão à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde quando, a teor do **Parecer PROCSET nº 1136/2021** (000025383997), constata ser responsabilidade da parceira privada encarregada da direção do Hospital à época dos fatos os ônus financeiros decorrentes de falhas detectadas nos serviços assumidos, principalmente por se levar em consideração a existência de *nexo de causalidade* entre a conduta perpetrada e o resultado ilegal consumado.

10. As sanções administrativas, integrante da quarta fase do ciclo de polícia, são expressão da atividade repressiva decorrente do poder de polícia. José dos Santos Carvalho Filho¹ define que são todos os atos que representam a punição aplicada pela Administração pela transgressão de normas de polícia, sendo as mais comuns a multa, a inutilização de bens privados, a interdição de atividade, o embargo de obra, a cassação de patentes, a proibição de fabricar produtos e entre outros.

11. O judicioso parecer ainda pontua que as sanções devem ser aplicadas em observância ao devido processo legal, bem como por se tratar de processo acusatório, deve reconhecer-

se a incidência, por analogia, de alguns axiomas consagrados no âmbito do Direito Penal e Processual Penal.

12. Na mesma senda, Gustavo Binenbojm² aduz que já se alcançou o consenso no sentido de que o regime jurídico aplicável ao poder punitivo da Administração, também manifestado na atividade repressiva decorrente do poder de polícia, deve encontrar fundamento e limite na sistemática constitucional de maneira semelhante àquela estabelecida no âmbito do Direito Penal³. Essa limitação é consequência da cláusula do Estado democrático de direito e dos seus diversos desdobramentos no ordenamento jurídico infraconstitucional.

13. Como resultado, aplicam-se ao poder punitivo da Administração Pública os princípios da **culpabilidade**, da **personalidade da pena** (art. 5º, XLV da CF) e da **individualização da sanção** (art. 5º, XLVI, CF), que se traduzem na baliza de que apenas o sujeito que atuou de forma irregular poderá ser individualmente responsabilizado/sancionado.

14. Nesse cenário, com razão a parecerista ao consignar a aplicação na celeuma debatida do princípio da intranscendência subjetiva. Isso porque, mencionado princípio, quanto a sua natureza negativa, consagra o impedimento aplicação de sanções que extrapolem a dimensão pessoal infrator.

15. Por todo o exposto, **conheço parcialmente o Parecer PROCSET nº 1136/2021** (000025383997), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, naquilo que restrito ao objeto da consulta deduzida no **Despacho nº 6728/2021 - SGI** (000024731929) ("*responsabilidade ou não do INTS em quitar o referido débito junto a Vigilância Sanitária Municipal, mesmo sendo o mesmo relativo a gestão anterior a assumida pelo INTS*"), **deixando, no entanto, de conhecê-lo** em relação às medidas sugeridas para adimplemento do débito, firmando-se a *tese geral* de que o parceiro privado que executava o objeto do contrato de gestão à época da transgressão da norma é responsável pelo cumprimento da(s) sanção(ões) de polícia aplicada(s), sendo obstada a transferência dos ônus a terceiros.

16. Matéria orientada, devolvam os autos à **Secretaria de Estado de Saúde, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento desta orientação e adoção das providências a seu cargo. Antes, porém cientifiquem-se do teor desta orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET nº 1136/2021** - 000025383997 - e do presente despacho) 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.

FREDERICO ANTUNES COSTA TORMIN
Procurador-Geral do Estado em substituição

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

2 BINENBOJM, Gustavo. *O Direito Administrativo Sancionador e o Estatuto Constitucional do Poder Punitivo Estatal: Possibilidades, Limites e Aspectos Controvertidos da Regulação do Setor de Revenda De Combustíveis*. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, Edição Especial: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

3 Esse entendimento, no sentido de sujeitar o exercício do poder punitivo da Administração Pública às mesmas balizas do Direito Penal, também foi adotadas nos ensinamentos do professor Marçal Justen Filho:

"(...) sanções administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante. Os princípios fundamentais de direito penal vêm aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo. (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª Ed. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2012, p. 571).

Inclusive, a Corte Cidadã já assentou no julgamento do RMS 24559/PR, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que "(...) a atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades e da dignidade da pessoa humana, que se plasmarão no campo daquela disciplina."

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **FREDERICO ANTUNES COSTA TORMIN**, Procurador (a) Geral do Estado, em 11/01/2022, às 17:33, 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 **000026524960** e o código CRC **11DF387C**.

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 202100010044245



SEI 000026524960