



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201800010038219

INTERESSADO: LUCIA MARIA DE MIRANDA E SILVA

ASSUNTO: APOSENTADORIA

DESPACHO Nº 1158/2018 SEI - GAB

Ementa: Constitucional. Administrativo. Aposentadoria. Regime Próprio de Previdência. Servidora admitida sem concurso público. Transformação em cargo público. Segurança Jurídica. Requisitos preenchidos.

1. Trata-se do pedido de aposentadoria formulado por Lucia Maria de Miranda e Silva, ocupante do cargo de Atendente de Consultório Dentário, do grupo ocupacional “Auxiliar de Saúde”, Ref. “N”, do quadro transitório da Secretaria Estadual de Saúde, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, conforme requerimento apresentado em 24/09/2018 (4146985).

2. A Procuradoria Administrativa enfrentou questão prejudicial relativa à violação a regra do concurso público (art. 37, II, §2º, CF/1988) e opinou pela concessão da aposentadoria, haja vista o preenchimento dos pressupostos legais correlatos.

3. Diante da discussão travada em torno da inconstitucionalidade da admissão da interessada no serviço público, a douta Procuradora-Chefe entendeu por bem submeter o caso ao Gabinete do Procurador-Geral, haja vista a repercussão nas searas jurídica, administrativa, financeira e social, conforme DESPACHO Nº 952/2018 (4838597).

4. É o breve relatório.

5. Infere-se dos autos que a requerente foi contratada em 07/02/1990 sob o regime celetista, conforme comprovam as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Entrementes, naquela época já estava em vigor a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, cujo art. 37, II, exigia a prévia aprovação em concurso público, mesmo antes das modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação original)

.....

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

6. Observa-se, ainda, que a interessada foi beneficiada pela Lei estadual 11.655, de 26 de dezembro de 1991, cujo art. 25 estabelecia o seguinte:

Art. 25 - Na conformidade do disposto nos arts. 39 da Constituição Federal e 94 da Constituição do Estado de Goiás, o regime jurídico único dos servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Estado de Goiás é o estatutário, disciplinado na Lei nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988, ficando, de conseqüência, os respectivos empregos públicos transformados em cargos públicos.

Parágrafo único - todos os servidores de que trata este artigo são

7. Conforme consta da peça opinativa, ao longo dos anos esta Casa consolidou o entendimento de que não ser possível a anulação da transposição de tais servidores ao regime jurídico estatutário após o decurso do prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei estadual 13.800/2001¹, ressalvada a caracterização de má-fé.

8. Ocorre que recentes decisões do Supremo Tribunal Federal apontam para inaplicabilidade do prazo decadencial na hipótese dos autos, senão vejamos:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. INVESTIDURA DERIVADA EM CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: INOBSERVÂNCIA DO INC. II E DO § 2º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECADÊNCIA DO PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE REVER ATOS ILEGAIS. INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CITAÇÃO POR EDITAL. ATENDIMENTO POR PARTE DOS INTERESSADOS. VALIDADE PARCIAL DO ATO. MANDADO DE SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDO. 1. **Não se há cogitar de decadência do poder-dever de revisão pelo Conselho Nacional de Justiça dos atos de investidura dos Impetrantes, dependendo a estabilização das relações jurídicas fundadas em patente desrespeito à determinação expressa contida no inc. II e no § 2º do art. 37 da Constituição da República da existência de circunstâncias específicas e excepcionais, reveladoras da boa-fé dos envolvidos**, o que não se verifica na espécie. Precedentes. 2. Não se há cogitar, na espécie vertente, de contrariedade ao devido processo legal, pois as normas legais e regimentais vigentes na data da prática questionada foram cumpridas, incluído o art. 98 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, declarado inconstitucional incidentalmente em processo de natureza subjetiva posteriormente julgado. 3. Mandado de segurança denegado.

(MS 27673, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 24/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 11-12-2015 PUBLIC 14-12-2015) - g.n.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PORTARIA DE NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGO EFETIVO SEM CONCURSO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DA

REPÚBLICA DE 1988: NULIDADE. ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA: INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA: INCIDÊNCIA DO ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999 EM CASO DE MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ARE 888071 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 17/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 01-12-2015 PUBLIC 02-12-2015)

9. Do voto condutor da eminente Ministra Cármen Lúcia no MS 27673/DF, colhem-se os seguintes excertos:

[...]

A pacificação do tema levou à edição da Súmula n. 685 por este Supremo Tribunal, tendo-lhe sido conferido efeito vinculante na sessão plenária de 8.4.2015, com a aprovação da Proposta de Súmula Vinculante n. 102, resultando na Súmula Vinculante n. 43, pela qual se afirma “inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (DJe 17.4.2015).

3. Entretanto os efeitos da Súmula Vinculante n. 43 não alcançam os atos impugnados, pois praticados antes da respectiva publicação, não podendo retroagir para dar-lhes respaldo.

Os precedentes jurisprudenciais que tratam do provimento derivado de cargos públicos não impunham a invalidação automática dos atos administrativos já praticados, existindo julgados pelos quais mantidos atos de provimento derivado por outras circunstâncias, como a necessidade de atribuir segurança jurídica pelo transcurso do tempo, levando à aplicação do limite temporal previsto na Lei n. 9.784/1999, em cujo art. 54 se estabelece:

[...]

4. Nesse sentido, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal concedeu a ordem em mandado de segurança cujo objeto era a determinação do Tribunal de Contas da União para o Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região anular atos de reenquadramento realizados há vários anos (Mandado de Segurança n. 29.305, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe 10.10.2012).

[...]

6. Esse debate mostra-se despiciendo na espécie vertente, pois, em recente

juízo, este Supremo Tribunal firmou o entendimento de a restrição temporal ao exercício da autotutela ser afastada quando o ato administrativo afrontasse diretamente a Constituição da República.

Refiro-me ao julgamento do Mandado de Segurança n. 26.860/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, no qual examinada a atuação do Conselho Nacional de Justiça na revisão de atos de delegação de serventias extrajudiciais sem a observância do postulado do concurso público de provas e títulos, com ementa de seguinte teor:

[...]

A partir desse julgamento, assentou-se a tese, sintetizada no voto do Ministro Dias Toffoli, de “ser impossível atribuir-se legitimidade a qualquer investidura em cargo público não comissionado realizada sem prévia aprovação em concurso público após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sob pena de se transpor a ordem constitucional e de se caminhar de encontro aos ditames preconizados pelo Estado Democrático de Direito”.

Naquela ocasião, o Ministro Gilmar Mendes fez a necessária distinção com precedente no qual reconhecida a necessidade de estabilização de situações criadas administrativamente, pela existência de circunstâncias específicas e excepcionais, reveladoras da boa-fé dos envolvidos (funcionários da Infraero), tais como a realização de processo seletivo rigoroso e a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista (Mandado de Segurança n. 22.357, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 5.11.2004).

[...]

10. Pelo que se observa, a jurisprudência do Pretório Excelso caminha no sentido de afastar a decadência em hipóteses de flagrante inconstitucionalidade. De toda forma, observa-se uma ressalva no tocante à circunstâncias específicas e excepcionais, reveladoras de boa-fé dos envolvidos.

11. *In casu*, cumpre observar que a requerente já alcançou 31 anos, 09 meses e 12 dias de tempo de serviço e contribuição, estando atualmente com 63 anos de idade. Ao longo desses anos, o Estado de Goiás nunca questionou o ato de investidura da interessada, mas ao contrário, permitiu que vertesse suas contribuições ao regime próprio de previdência e trabalhasse continuamente sob as regras da Lei 10.460/1988 - Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás.

12. Outrossim, após a transformação do emprego em cargo público, houve novos enquadramentos nos sucessivos planos de cargos e remuneração, conforme as Leis estaduais 15.337/2005 e 18.464/2014. As apostilas foram expedidas pelos Secretários de Estado, na forma da lei, inculcando na servidora a legítima expectativa de que sua inclusão no quadro dos servidores efetivos foi feita em conformidade com o Direito.

13. A anulação da incorporação da autora ao quadro de servidores estatutários deste Estado, após tantos anos de dedicação e trabalho não se compagina com o espírito constitucional. Negar a aposentadoria à requerente, após tantos anos de serviços, constituiria irremissível atentado à segurança jurídica.

13. Embora a ninguém seja dado alegar desconhecimento das normas constitucionais, é certo que, no presente caso, a responsabilidade pelo prolongamento de uma situação inconstitucional pesa mais severamente sobre o Estado e seus agentes públicos, a quem cabe zelar pelo estrito cumprimento das normas jurídicas.

14. É inegável que a passagem do tempo produz efeitos jurídicos e as situações consolidadas ostentam a proteção legal decorrente de institutos consagrados no ordenamento pátrio como a prescrição e a decadência. A segurança jurídica é um princípio constitucional conforme estabelece o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal².

15. Ademais, não se pode negar que a aposentadoria, de certo modo, tem uma característica sinalgmática, pois não decorre de favor ou de ação assistencial do Estado, mas visa a retribuir, em alguma medida, as contribuições feitas pelo servidor ao longo da sua vida funcional.

16. A anulação da investidura da autora no cargo público efetivo, depois de tantos anos, estando a servidora idosa, é medida afrontosa ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º e 230, CF/1988³), porque não se evidencia qualquer má-fé de sua parte. Não se pode negar proteção previdenciária a quem trabalhou por décadas no serviço público e que, estando idoso, dificilmente encontrará outra fonte de sustento.

17. Conforme observou a Procuradoria Administrativa, a jurisprudência administrativa desta Casa, aplicada em processos de aposentadoria de um sem-número de servidores em igual situação, é no sentido da impossibilidade de anulação da investidura por força do princípio da segurança jurídica.

18. Impende observar, portanto, a norma inserta no art. 24 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro por obra da Lei 13.655/2018, *verbis*:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e

especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

19. Assim, no caso em análise, entendem-se presentes circunstâncias específicas e excepcionais reveladoras de boa-fé da requerente, fazendo prevalecer neste caso concreto o princípio da segurança jurídica sobre o da isonomia, que informa a regra do concurso público.

20. No mais, a documentação carreada aos autos demonstra que a interessada satisfaz plenamente os requisitos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2015, notadamente os trinta anos de contribuição, os vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que postulada a aposentadoria.

21. Assim sendo, aprova-se o Parecer nº 1113/2018 da Procuradoria Administrativa (4767672).

22. Encaminhem-se cópia deste despacho ao Centro de Estudos Jurídicos - CEJUR para divulgação interna. Após, remetam-se os autos à Goiás Previdência - GOIASPREV na forma do art. 89, §6º, da Lei Complementar 77/2010⁴.

João Furtado de Mendonça Neto

Procurador-Geral do Estado

1Art. 54 – O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Parágrafo único – No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

2XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

3Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

4 § 6º Constituem atribuições da GOIASPREV a edição dos atos de concessão de aposentadoria e fixação dos respectivos proventos aos servidores do Poder Executivo, de reforma do militar ou de sua transferência para a reserva remunerada, assim como os de concessão de pensão e demais benefícios previdenciários para os dependentes dos membros ou servidores dos Poderes Executivo no que se incluem as corporações militares, autarquias e fundações públicas, Legislativo, Judiciário, MP, TCE e TCM, bem como o respectivo pagamento e a sua manutenção.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO FURTADO DE MENDONCA NETO**,
Procurador (a)-Geral do Estado, em 05/12/2018, às 07:45, 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?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador
5006419 e o código CRC **BF7386BB**.

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 201800010038219



SEI 5006419