

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000048000013

INTERESSADO: GABINETE DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 329/2020 - GAB**

EMENTA:  
ADMINISTRATIVO.  
SERVIDOR. TCM. ABONO  
DE PERMANÊNCIA.  
PEDIDO COM BASE NO  
ARTIGO 3º DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº  
47/2005. TEMPO DE  
CARREIRA INSUFICIENTE.  
CARGO DE TÉCNICO DE  
CONTROLE EXTERNO E  
AUDITOR DE CONTROLE  
EXTERNO INTEGRANTES  
DE CARREIRAS  
DISTINTAS.  
APOSENTADORIA COM  
BASE NO ARTIGO 3º DA  
EC Nº 47/2005 NÃO  
GARANTE A PERCEPÇÃO  
DO ABONO DE  
PERMANÊNCIA.  
SUGESTÃO DE

1. Tratam os autos do **Ofício nº 174/2020** (fls. 36/37 do processo físico - 000011615645), da Presidência do Tribunal de Contas dos Municípios (TCMGO), por meio do qual a unidade formula consulta a esta Procuradoria-Geral acerca da *“possibilidade de que sejam somados tempos de carreira exercidos em cargos distintos no TCMGO, a fim de cumprir tal requisito para a concessão de aposentadoria ou de abono de permanência”*.

2. O questionamento originou-se do processo nº 09356/19, no bojo do qual a servidora SIMONE DA SILVA PERILO, ocupante do cargo de Auditor de Controle Externo, Classe C, Padrão 6, do quadro de pessoal do TCMGO, requereu abono de permanência, por considerar ter completado os requisitos para a obtenção da aposentadoria voluntária, em conformidade com o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

3. No expediente, a Presidência do Tribunal apontou divergência de entendimentos entre a Assessoria Jurídica da Presidência e a Advocacia Setorial do Tribunal, o que teria motivado o encaminhamento do **Parecer ADSET nº 033/2019** (fls. 14/21 - 000011615645) a este Gabinete, para apreciação conclusiva da matéria, em acatamento à sugestão da própria Advocacia Setorial, face à ampla repercussão da matéria em análise.

4. Verifica-se da Informação Funcional nº 332/19 (fls. 03/04 - 000011615645), da Divisão de Recursos Humanos (DRH) do TCMGO, que a interessada exerceu o cargo de Técnico de Controle Externo desde 08/05/1986 até 04/10/2010, quando tomou posse e entrou em exercício no cargo de Analista de Controle Externo, ambos regidos pela Lei Estadual nº 16.894/2010, que dispõe sobre o Quadro Permanente e o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores do TCMGO.

5. A Advocacia Setorial do órgão de controle pronunciou-se, via **Parecer ADSET nº 033/2019**, pelo indeferimento do pedido da servidora, por não ter sido preenchido o requisito de quinze anos de carreira para a aposentadoria voluntária, com base no artigo 3º da EC nº 47/2005<sup>1</sup>, porquanto o ingresso no cargo de provimento efetivo de Auditor de Controle Externo ocorrera na data de 04/10/2010, ou seja, há menos de dez anos (na data de hoje).

6. Para tanto, sustentou que *“o tempo de serviço prestado no cargo de técnico de controle externo, de 08/05/1986 a 04/10/2010, não preenche a lacuna de tempo na carreira, uma vez que o referido cargo, de nível médio, não integra a carreira de auditor de controle externo (nível superior) ora ocupado pela servidora”*.

7. Explicitou que, conquanto o art. 5º da Lei Estadual nº 16.894/2010 englobe todos os cargos lá relacionados na *“carreira de especialista de controle externo”*, trata-se de mera atecnia; a uma, por se tratarem de cargos absolutamente diversos, para profissões, atividades, atribuições e níveis de

qualificação distintos; a duas, porque a própria lei trata de individualizar cada uma das carreiras, conforme se verifica, v. g., do (i) art. 18, que determina expressamente que o ingresso em cada um desses cargos será realizado mediante concurso público de provas e títulos para o padrão inicial da classe inicial do respectivo cargo; e, do (ii) art. 16, **segundo o qual cada um dos cargos de provimento efetivo são estruturados em Classes, Padrões e Vencimentos.**

8. Concluiu o ponto afirmando que “*existem carreiras distintas de auditor, de técnico, de auxiliar, de jornalista e de motorista, sendo certo que a evolução em cada uma delas ocorrerá, mediante promoção, nos termos do art. 23 da Lei nº 16.894/2010*”.

9. Invocou, ainda, a definição de carreira prevista no art. 3º, II, da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, qual seja, “*a sucessão de cargos efetivos ou de referências, estruturados em níveis e graus de acordo com sua natureza, complexidade e grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei estadual*”, para sustentar a impossibilidade de concessão de efeitos previdenciários à inexatidão conceitual prevista no art. 5º da Lei Estadual nº 16.894/2010.

10. Citou o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto a sua própria estrutura de pessoal - que é muito similar à do TCMGO -, no sentido de que “*não há que se falar em carreira de especialista do Tribunal de Contas da União para fins do que determina a Constituição Federal, pois, o ingresso em cada um dos cargos do quadro de pessoal do órgão só pode ser realizado por meio de concurso público como determina a Lei 10.356/2001*” (Acórdão 1346/2008).

11. Trouxe, alfim, o entendimento manifestado pela Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito da mesma matéria, em decisão prolatada no MS 30692/ DF, j. em 27/08/2012, segundo o qual “*o termo carreira utilizado pela Lei n. 10.356/2001 somente pode ser entendido como indicativo de ‘cargos dentro de uma mesma área, com atribuições próprias, mas independentes entre si’ (fl. 7 do ato coator), conforme bem ponderado pelo Relator do Processo n. 019.249/2009-0, mas não no sentido de que haveria comunicação entre os cargos, ou progressão funcional*”.

12. A Assessoria Jurídica da Presidência, por sua vez, via **Despacho JUR n. 017/2020** (fls. 33/34 - 000011615645), opinou pelo deferimento do pleito da servidora, tendo sustentado, para tanto, a ausência de caráter vinculante dos precedentes do TCU e do STF apresentados pela Advocacia Setorial no seu pronunciamento, bem assim, a literalidade do citado art. 5º da Lei Estadual nº 16.894/2010, que autorizaria a afirmar a existência de uma única carreira no TCM, a de Especialista em Controle Externo.

13. É o relatório.

14. Em proêmio, obtempera-se que compete à Procuradoria-Geral do Estado de Goiás a representação judicial e a consultoria jurídica da respectiva unidade federada, a teor dos artigos 132 da Constituição Federal, 118 da Constituição Estadual e 3º, I, da Lei Complementar Estadual nº 058/2006 e remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>12</sup>.

15. Nesse cenário, recomenda-se à Presidência do TCM que promova a extinção do órgão designado de "Assessoria Jurídica da Presidência", via alteração legislativa, uma vez que atualmente existe uma indevida superposição de atribuições, de sorte a competir apenas à Advocacia Setorial o papel de órgão consultivo jurídico do TCM, inclusive com a vantagem de se evitar posicionamentos diferentes sobre o mesmo assunto no órgão, primando-se pela esperada unidade.

16. Dito isso, por sua acurácia técnica e por ter suficientemente abordado o assunto, **aprovo e adoto o Parecer ADSET nº 033/2019**, da Advocacia Setorial do Tribunal de Contas dos Municípios, cujos fundamentos jurídicos incorporo a este despacho.

17. De fato, mostra-se absolutamente injurídica a interpretação de que a Lei Estadual nº 16.894/2010 organizou todos os cargos por ela contemplados em carreira única.

18. O absurdo é tamanho que corresponderia a se afirmar que os cargos de Analista Judiciário e Juiz de Direito compõem a mesma carreira, tão apenas por integrarem a estrutura do Tribunal de Justiça goiano.

19. Ora, a infeliz redação dos artigos 4º e 5º da Lei Estadual nº 16.894/2010 não autoriza o intérprete a proceder a uma interpretação totalmente dissociada da doutrina administrativista<sup>3</sup>, da jurisprudência uníssona do Supremo Tribunal Federal - objeto de súmula vinculante<sup>4</sup>, da Constituição Federal<sup>5</sup> e do conjunto normativo da própria Lei Estadual nº 16.894/2010, que, **como observado pela Advocacia Setorial, tratou de individualizar, nos demais dispositivos, os cargos lá enumerados, em carreiras distintas, cujo ingresso pressupõe aprovação em concurso específico.**

20. Inclusive, o inciso VIII do art. 2º da Lei Estadual nº 16.894/2010 conceitua carreira como "o conjunto dos cargos de provimento efetivo, onde os servidores poderão ter uma trajetória evolutiva crescente, mediante Progressão Funcional e Promoção". Sendo inconteste o fato de que não pode haver progressão ou promoção do cargo de Técnico de Controle Externo para o de Auditor de Controle Externo, onde se infere que a própria lei já exclui qualquer leitura que os repute integrantes de uma mesma carreira.

21. Dessarte, em resposta à consulta formulada pela Presidência do TCMGO, conclui-se pela impossibilidade de que sejam somados os tempos de exercício em **cargos distintos** no TCMGO, a fim de cumprir o requisito de tempo de carreira para fins de concessão de aposentadoria ou de abono de permanência.

22. Diante desse quadro, é recomendável o encaminhamento de Projeto de lei à Casa Legislativa visando à revogação do art. 4º e à reformulação do *caput* do art. 5º e do art. 28, todos da Lei Estadual nº 16.894/2010, de sorte a excluir qualquer possibilidade de interpretação no sentido de que o diploma cuida de carreira única no âmbito do Tribunal.

23. Por fim, volvendo ao caso posto, ainda que a servidora houvesse completado o tempo de carreira necessário para se aposentar conforme as regras do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, esta não teria garantido o direito à percepção de abono de permanência, conforme entendimento pacificado desta Procuradoria-Geral<sup>6</sup>, recentemente reafirmado via **Despacho nº 1897/2019 GAB** (000010463021), proferido no processo nº 201900022095126, no sentido de que, enquanto não sobrevier disposição legal em sentido contrário, prevalecem os requisitos do art. 139 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, que não inclui a regra de aposentadoria com base no art. 3º da EC nº 47/2005, como fato ensejador da concessão do abono de permanência.

24. Orientada a matéria, retornem-se os autos (físicos e virtuais) ao **Tribunal de Contas dos Municípios, via Advocacia Setorial**, para os fins de mister, **inclusive, para o fim de cientificar a Presidência do Tribunal acerca das recomendações constantes dos itens 14, 15 e 22**. Antes, porém, notifiquem-se desse pronunciamento as **Chefias da Procuradoria Administrativa** e do **CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1 "Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

*I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;*

*II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;*

*III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.*

*Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo."*

2 Recentemente, inclusive, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5215, suspendeu, em medida cautelar, dispositivos insertos na Constituição Estadual que criavam cargo de procurador autárquico em Goiás. De acordo com ele, o modelo constitucional da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica exige uma unicidade orgânica, "o que constitui um impedimento para a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta dos Estados".

3 É lição comezinha de Direito Administrativo que carreira é uma forma de organização de cargos públicos que possibilita a promoção ou o acesso a níveis ou graus ascendentes de responsabilidade no

interior de um conjunto de cargos de igual natureza.

4 *Súmula Vinculante n. 43: "É 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."*

5 *"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:*

(...)

*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;"*

6 *Vide Nota Técnica nº 02/2013-PGE.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/03/2020, às 14:36, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000012005621** e o código CRC **8CB18793**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:  
Processo nº 202000048000013

SEI 000012005621