

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 202200005003486

INTERESSADO: MÁRCIA FERNANDES DE CARVALHO

ASSUNTO: REQUERIMENTO

DESPACHO Nº 1302/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO
CONSTITUCIONAL E
PREVIDENCIÁRIO.
EMISSÃO DE DECLARAÇÃO
DE TEMPO DE
CONTRIBUIÇÃO. AUSÊNCIA
DE ATO DE NOMEAÇÃO.
VÍNCULO DEFEITUOSO
COM A ADMINISTRAÇÃO.
APRESENTAÇÃO DE FICHA
FINANCEIRA
DESACOMPANHADA DE
OUTROS ELEMENTOS
APTOS A CORROBORAR O
EFETIVO LABOR.
INDEPENDÊNCIA RELATIVA
DAS ESFERAS TRABALHISTA
E PREVIDENCIÁRIA.
RELAÇÃO DE
PREJUDICIALIDADE NO
CASO DE SIMULAÇÃO OU
FRAUDE. NECESSIDADE DE
COMPROVAÇÃO DO LABOR
COMO FORMA DE
AFASTAR A

CARACTERIZAÇÃO DE
SIMULAÇÃO OU FRAUDE.
AUSÊNCIA DE
COMPROVAÇÃO NO CASO
CONCRETO. DESPACHO
REFERENCIAL. PORTARIA
Nº 170-GAB/2020-PGE.
MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de requerimento de **Mércia Fernandes de Carvalho** para a emissão de Declaração de Tempo de Contribuição (DTC) referente ao período de 1º/01/1999 a 30/11/1999, em que alega ter ocupado cargo em comissão na Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento ([000027571993](#)).

2. O requerimento foi instruído com processo de solicitação de nomeação ([000028362448](#)) e ficha financeira anual ([000028362635](#)).

3. No **Despacho nº 799/2022 - SEAD/DEB** ([000028364762](#)), a Secretaria de Estado da Administração (SEAD) informou que não foram localizados os atos de nomeação e exoneração nem informações funcionais da interessada, mas apenas o Processo de nº 199900013000183 ([000028362448](#)) em que consta a indicação do nome interessada para ocupar o cargo em comissão de Assessor I no Instituto Goiano de Defesa Agropecuária (IGAP). Ato contínuo, os autos foram remetidos à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), sucessora do IGAP, para conhecimento e providências cabíveis.

4. Novas buscas foram realizadas pela SEAPA ([000028701696](#)) e pela Casa Civil ([000028714912](#)). Em nenhuma delas foi encontrado o ato de nomeação, mas a Casa Civil localizou um Decreto de 05/11/1999 exonerando todos os ocupantes de cargos comissionados da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, situação que não seria possivelmente aplicável à interessada, haja vista que consta o pagamento alusivo ao mês de novembro de 1999 na ficha financeira.

5. Com base na documentação disponível, a Casa Civil sugeriu a realização de ato de nomeação retroativo, que consideraria a requerente nomeada a partir de 1º de janeiro até 30 de novembro de 1999, para possibilitar a emissão da DTC. Solicitou-se a manifestação da Procuradoria Setorial quanto à medida proposta ([000028714912](#)).

6. A Procuradoria Setorial determinou nova diligência nos autos ([000028906827](#)), para que a SEAPA informasse sobre a realização recolhimentos previdenciários em favor da interessada durante o período que consta da ficha financeira apresentada. O recolhimento foi inicialmente confirmado pela Secretaria (**Despacho nº 479/2022 - SEAPA/GGDP -** [000028943448](#)), mas, após novos esclarecimentos solicitados nos autos por este Gabinete, a SEAPA retificou a informação sustentando não ser possível afirmar

que as rubricas de desconto '*IPA P/A.M.HOSPI - IPASGO Previdência e Assistência Médico Hospitalar*' e '*IPA P/A.M.H.13S - IPASGO Previdência e Assistência Médico Hospitalar - 13º salário*', registradas na ficha financeira da interessada, referem-se a contribuições previdenciárias (**Despacho nº 803/2022 - SEAPA/GGDP** - [000030997362](#)).

7. O **Parecer CASACIVIL/PROCSET nº 22/2022** ([000028983270](#)), lançado antes da informação objeto de retificação pela SEAPA, concluiu o seguinte:

(i) impossibilidade de edição de ato de nomeação retroativa, para sanear a situação objeto dos autos, haja vista a existência de proibição legal, nos moldes do que preceitua o art. 10 da Lei estadual nº 20.756/2020; e

(ii) elaboração de declaração, onde faça constar que os recolhimentos previdenciários referentes ao período compreendido entre janeiro e novembro de 1999 foram realizados, com vistas a possibilitar à servidora proceder a possibilidade de averbação pretendida junto ao Regime Geral de Previdência Social.

8. Em seguida, os autos foram remetidos ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado que, via **Despacho nº 758/2022 - GAB** ([000030305267](#)) determinou a conversão do feito para a realização de novas diligências dirigidas à SEAPA, ao IPASGO e à SEAD.

9. A SEAPA, no **Despacho nº 803/2022 - SEAPA/GGDP** ([000030997362](#)), esclareceu que não constam documentos em nome da interessada referentes ao cargo em comissão de Assessor I ou referentes ao período de janeiro a novembro de 1999, o que impossibilita a disponibilização de folha de frequência ou qualquer documentação referente a este cargo ou período.

10. No mesmo sentido, o IPASGO, no **Despacho nº 272/2022 - IPASGO/PROCSET** ([000031324234](#)), informou que não constam informações que indiquem a senhora Mércia Fernandes de Carvalho como usuária do Sistema IPASGO Saúde, no período de 1º/01/1999 a 30/11/1999. Ainda de acordo com o IPASGO, a interessada está cadastrada junto ao IPASGO Saúde desde 10/10/2000, sob a matrícula nº 0572110-01, como dependente do titular Clarimundo Ferreira Gallieta. O instituto concluiu ainda que não existem registros comprobatórios que denotam vinculação da servidora com o IPASGO, antes de 10/10/2000, em seus sistemas informatizados.

11. A SEAD, no **Despacho nº 3927/2022 - SEAD/SGDP** ([000031983469](#)), registrou que o único documento encontrado que relaciona a interessada ao plano de saúde ofertado aos servidores do estado foi a ficha financeira anual que já instrui estes autos ([000028362635](#)). A pasta apresentou também o **Ofício-Circular nº 20/AGANP**, de 31 de maio de 2000 ([000031934559](#)), no qual se informa que a Administração Pública estadual somente passou a realizar, a partir do mês de maio de 2000, os descontos para o Regime Geral de Previdência Social - INSS referente aos servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão.

12. Pois bem, após a devida análise dos autos, as conclusões do **Parecer CASACIVIL/PROCSET nº 22/2022** ([000028983270](#)) desafiam parcial acolhimento, afastando-se a possibilidade de emissão da DTC por considerar que não há nos autos elementos suficientes para comprovar o efetivo labor por parte da interessada.

13. De início, importante registrar que, conforme entendimento prevalecente na Justiça Federal, há relativa independência entre as relações jurídicas trabalhista e previdenciária, de modo que o defeito ou irregularidade na relação de trabalho entre agente e administração não é suficiente, por si só, para inquirar ou impedir a produção de efeitos previdenciários decorrentes dos mesmos fatos.

14. O tema foi enfrentado pela Turma Nacional de Uniformização (TNU), no [Pedido de Uniformização nº 0502656-69.2018.4.05.8404/RN](#), em que se questionava se o labor prestado à Administração Pública, sob contratação reputada nula pela falta de realização de prévio concurso público, produz efeitos previdenciários. Na oportunidade, a TNU assentou que o entendimento do STF, firmado no [RE nº 705.140/GO](#), sobre a nulidade de contratos de trabalho com a Administração - quando há investidura irregular, sem o respeito ao princípio concursal - abarca apenas "*efeitos típicos da relação trabalhista*", sem alcançar, portanto, efeitos previdenciários.

15. O presente caso trata de irregularidade na ocupação de um cargo em comissão, motivo pelo qual não se discute a submissão da interessada ao concurso público. No entanto, a mesma razão de decidir pode ser aplicada, já que, nos dois casos, o vínculo jurídico formado entre o agente e a administração é defeituoso.

16. Quanto aos fundamentos e a conclusão do precedente, nota-se que, ao mesmo tempo em que assenta a independência das relações trabalhista e previdenciária, o judiciário ressalva que, no caso de simulação ou fraude na investidura da relação trabalhista, não é possível o reconhecimento dos respectivos efeitos previdenciários.

17. É o que foi sedimentado no Tema 209 da TNU, oriundo do [Pedido de Uniformização nº 0502656-69.2018.4.05.8404/RN](#): "*o labor prestado à Administração Pública, sob contratação reputada nula pela falta de realização de prévio concurso público, produz efeitos previdenciários, desde que ausente simulação ou fraude na investidura ou contratação, tendo em vista que a relação jurídica previdenciária inerente ao RGPS, na modalidade de segurado empregado, é relativamente independente da relação jurídica de trabalho a ela subjacente*".

18. Nesse cenário, mesmo que o vínculo formado entre a Administração e o agente seja defeituoso, a demonstração de que houve efetiva prestação do trabalho por parte do indivíduo é elemento necessário (embora nem sempre suficiente) para afastar a caracterização de fraude ou de simulação na investidura. Ocorre que, no caso dos autos, não há nenhuma comprovação da efetiva prestação do labor pela interessada, o que foi confirmado no **Despacho nº 803/2022 - SEAPA/GGDP** ([000030997362](#)).

19. Com efeito, **mesmo que fosse comprovado o recolhimento previdenciário por parte do Estado, não seria possível reconhecer o direito da interessada**, pois ainda assim seria irregular o recolhimento previdenciário em favor de agente cujo labor não foi regularmente prestado. No caso concreto, identifica-se que o recolhimento deveria ter sido feito em favor do IPASGO, pois, conforme consta do **Ofício nº 20/AGANP**, de 31 de maio de 2000 ([000031934559](#)), o Estado de Goiás somente a partir de maio de 2000 passou a descontar contribuições previdenciárias em favor do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS) referente a servidores ocupantes de cargo exclusivamente em comissão.

20. No entanto, o IPASGO, no **Despacho nº 272/2022 - IPASGO/PROCSET** ([000031324234](#)), informou que *"não existem registros comprobatórios que denotam vinculação da servidora com o IPASGO, antes de 10/10/2000, nos sistemas informatizados do Instituto"*. Ademais, importante registrar que o único documento informando a vinculação da servidora à Administração Pública é a ficha financeira apresentada pela própria interessada ([000028362635](#)). No entanto, a SEAPA entende não ser possível afirmar que as rubricas de desconto 'IPA P/A.M.HOSPI - IPASGO Previdência e Assistência Médico Hospitalar' e 'IPA P/A.M.H.13S - IPASGO Previdência e Assistência Médico Hospitalar - 13º salário', registradas na ficha financeira da interessada, referem-se a contribuições previdenciárias (**Despacho nº 803/2022 - SEAPA/GGDP - [000030997362](#)**).

21. Por fim, o reconhecimento dos efeitos previdenciários decorrentes de relações de trabalho nulas tem fundamento na vedação do enriquecimento sem causa por parte da Administração, o que *"impede que se negue eficácia ao tempo de contribuição/serviço regularmente prestado nos termos das normas de regência, ainda que o contrato de trabalho tenha sido nulo por violação da regra do prévio concurso público, pois, do contrário, a União [ou o ente público beneficiado pelo labor prestado] receberia contribuições sem que viesse a haver contraprestação em favor da pessoa obrigada."* (TNU, [Processo nº 0518315-72.2014.4.05.8400](#), Relator Juiz Federal Marcos Antônio Garapa de Carvalho). Ocorre que, sem a comprovação da prestação do labor não há que se falar em enriquecimento sem causa, inexistindo, portanto, direito ao reconhecimento de efeitos previdenciários.

22. Com relação ao entendimento do parecer sobre a impossibilidade de edição de ato de nomeação retroativa, acolho as conclusões do opinativo de modo a adotar os fundamentos da peça como se aqui estivessem transcritos, valendo-se da técnica da fundamentação *per relationem* para efeito de assentar o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado acerca da questão jurídica posta pelo órgão consulente.

23. Isso posto, **aprovo parcialmente o Parecer CASACIVIL/PROCSET nº 22/2022** ([000028983270](#)), com os acréscimos feitos nos **itens 13 a 19** deste despacho, afastando a possibilidade de se reconhecer efeitos previdenciários decorrentes de relações de trabalho defeituosas em que não haja a demonstração de efetivo labor pelo interessado, cuja orientação resta sintetizada nos seguintes termos:

(i) A independência entre os efeitos trabalhista e previdenciário de relações de trabalho que contenham defeito - exemplificadamente, ausência de concurso público ou inobservância de requisito formal para a investidura - é afastada no caso de fraude ou simulação;

(ii) O reconhecimento dos efeitos previdenciários decorre da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, o que não se aplica no caso de ausência de comprovação da prestação do labor;

(iii) Para ilidir a caracterização de fraude ou simulação, compete ao interessado demonstrar o efetivo labor durante o período vindicado. **Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, orienta-se o gestor sobre a necessidade de oportunizar a produção de provas quanto ao efetivo labor por parte da interessada antes da decisão final sobre a emissão da DTC;** e

(iv) É vedada a edição de ato de nomeação retroativo, haja vista a existência de proibição legal, nos moldes do que preceitua o art. 10 da Lei estadual nº 20.756/2020.

24. Matéria orientada, volvam os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Procuradoria Setorial**, dando-se **ciência** aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Trabalhista, 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).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial