

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 202200006028321

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTO: AVERBAÇÃO

DESPACHO Nº 1378/2022 - GAB

EMENTA: TOMADA DE
CONTAS ESPECIAL. TCE/
GO. SEDUC.
APOSENTADORIA.
AVERBAÇÃO DE TEMPO DE
SERVIÇO PÚBLICO.
QUINQUÊNIOS. EFEITOS
DECLARATÓRIOS DO ATO
DE AVERBAÇÃO. NORMA
APLICÁVEL NA SUCESSÃO
DAS LEIS NO TEMPO.
REFERENCIAL NORMATIVO.
DATA DO INGRESSO DO
SERVIDOR NO SERVIÇO
PÚBLICO
ESTADUAL. PERCENTUAL
LEGALMENTE PREVISTO
NA DATA
DE IMPLEMENTAÇÃO DO
QUINQUÊNIO. SUPERAÇÃO
PARCIAL DO
ENTENDIMENTO
CONSIGNADO NO
DESPACHO Nº 1521/2021 -
GAB. DESPACHO

1. Autos em que a Procuradoria Setorial da Goiás Previdência - GOIASPREV, pelo **Parecer GOIASPREV/PRS nº 584/2022** ([000031950460](#)), expôs manifestação meritória e solicitou a respectiva apreciação superior, nos termos da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE¹, tendo em vista suposta divergência entre orientação administrativa desta Procuradoria-Geral do Estado (PGE) com decisão do Tribunal de Justiça de Goiás - TJ/GO², relativa a questão atinente ao percentual devido a título de gratificação adicional por tempo de serviço averbado.

2. Informou que instaurada Tomada de Contas Especial pela Secretaria de Estado da Educação ([000029004024](#)), em cumprimento a determinação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE ([000029006000](#)), o qual avistou ilegalidade nos percentuais dos quinquênios da referida gratificação adicional concedidos à interessada. Ainda anotou que o TCE consignou impedimento ao registro do ato de aposentadoria, por partir da premissa de que a percentagem devida pelo referido quinquênio deveria ser a prevista na norma vigente na data do ato de averbação do tempo de serviço público respectivo, servindo-se, a isso, de decisão do TJ/GO. No entanto, segundo a Procuradoria Setorial, a PGE já orientou a matéria num outro sentido, conforme **Despacho "AG" nº 005639/2014** ([000032476595](#)), no qual estabelecido o parâmetro da data do ingresso no serviço público estadual para fins de fixação do percentual em tela. Concluiu, ao fim, que, com esteio nas diretrizes já firmadas no aludido precedente administrativo desta instituição, inexistente a injuridicidade indicada pelo TCE.

3. Relatado. Análise.

4. Acertadas as conclusões da manifestação opinativa, que **acolho** com os **aditamentos** seguintes.

5. Observo que, diferentemente do que inferido pelo TCE/GO, o citado julgado do TJ/GO *não* adotou a data da *averbação* como referencial normativo para determinar o percentual de gratificação adicional devida pelo quinquênio então implementado. O que a referida decisão judicial consignou foi a inaplicabilidade da legislação da época da *prestação* do serviço averbado para fins de fixação da percentagem de gratificação adicional, assentando, assim, um alcance mais contido dos efeitos declaratórios do ato de averbação.

6. É que, como elucidado na peça opinativa, a referência temporal para a identificação da norma a reger gratificação adicional por tempo de serviço averbado deve ser a data de ingresso no vínculo público estadual (e não a da averbação ou da prestação do serviço averbado), lógica assumida no **Despacho "AG" nº 005639/2014** ([000032476595](#)) desta PGE, e que, acrescento, sublinearmente, também tem sido perfilhada em outras decisões do

TJ/GO relacionadas³. É possível vislumbrar, nesses decisórios, o reconhecimento de direito adquirido à contagem de tempo de serviço prestado antes do provimento no cargo pela norma em vigor nessa data de ingresso, pouco importando se o ato de averbação respectivo vier a ocorrer depois de alterado ou, quando não mais subsistir, o comando legal que assegurava a referida contagem.

7. O ato de averbação é, portanto, um mero instrumento formal para adicionar ao prontuário/histórico funcional do servidor o tempo de serviço público averbado. Pela natureza declaratória desse ato, seu conteúdo, de reconhecimento de um tempo de serviço antes prestado, tem eficácia retroativa ao momento de ingresso no cargo público estadual. Isto é, a averbação nada mais faz que atestar formalmente um tempo de serviço realizado em outra relação laboral pretérita, e que poderia já ser aproveitado para a concessão de algum direito funcional ou previdenciário desde o início do provimento no novo cargo, nos termos da legislação então vigente.

8. Na hipótese em tela, a interessada ingressou no cargo de docente estadual em 1994, ocasião em que o estatuto da carreira previa a contagem de tempo de serviço público para fins de gratificação adicional por tempo de serviço, inclusive aquele decorrente de outro vínculo público, estabelecendo a benesse no percentual de 10% (dez por cento) para cada quinquênio de labor público implementado. O ato que averbou o tempo de serviço público em seu favor (concedido em 2005), mesmo subsequente à alteração da norma que previa a referida percentagem, conferiu existência e efeitos ao período averbado retrocedentes à data de ingresso no cargo e, portanto, com atração da norma então vigente. Nesse encadeamento, a interessada faz jus à recontagem das datas de implementação de seus quinquênios de labor acumulados, incluído o tempo averbado como se este já existisse desde seu ingresso no cargo (por exemplo, se o ingresso no cargo foi em 1º/01/99, e averbados 4 [quatro] anos de serviço, após mais 1 (um) ano de labor no vínculo estadual há inteiração de quinquênio suscetível de concessão do adicional por tempo de serviço), devendo ser aplicada a norma vigente (e o percentual nela definido) quando implementado cada lustro de serviço.

9. E ao raciocínio acima, não compreendo haver distinções para as hipóteses de averbação de tempo de serviço público prestado ao próprio Estado de Goiás, ou a outro ente público. Se a norma aplicável reputava igualmente válidos esses dois gêneros de períodos temporais para fins de apuração do quinquênio motivador do adicional por tempo de serviço (arts. 52 e 53 da Lei estadual nº 12.361/94), e se a lei não previu efeitos diversos à averbação de qualquer desses interregnos, deve ser reconhecida a mesma eficácia declaratória ao ato que averba esses tempos, consoante os critérios já expostos nos itens acima. Com isso, e sobre este aspecto específico, reviso o entendimento desta PGE firmado pelo **Despacho nº 1521/2021 - GAB⁴**, mantida, todavia, sua orientação pela imprescindibilidade do requerimento de averbação para a produção de efeitos financeiros da gratificação adicional com período averbado.

10. Concluindo, no caso em tela, os percentuais atribuídos aos quinquênios implementados pela interessada, para fins de gratificação adicional por tempo de serviço, observaram, corretamente, a legislação vigente quando do implemento do lustro de serviço público, e os efeitos declaratórios da averbação à data de ingresso da servidora no cargo.

11. Assim, e com os **acréscimos** expostos, **aprovo o Parecer GOIASPREV/PRS nº 584/2022** ([000031950460](#)).

12. Orientada a matéria, encaminhem os autos, com **urgência**, à **Secretaria de Estado da Educação, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, cientifique-se do teor desta orientação referencial (instruída com cópia do **Despacho nº 1521/2021 - GAB**, do **Parecer GOIASPREV/PRS nº 584/2022** e do presente despacho) a **GOIASPREV, via Gerência de Análise de Aposentadoria**, bem como os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradoria Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e o **CEJUR** (Portaria nº 170-GAB/2020-PGE).

13. Considerando a parcial superação da orientação jurídica estampada no **Despacho nº 1521/2021 - GAB** (conforme item 9 acima), a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável deverá ser especialmente cientificada do presente despacho referencial, cabendo à respectiva Procuradoria Setorial analisar novamente a questão que foi objeto do precedente superado (Processo nº 202100017008347), observadas as novas diretrizes jurídicas desta orientação.

14. Por fim, o DDL desta PGE para proceder às anotações necessárias referentes à revisão parcial do teor do **Despacho nº 1521/2021- GAB**.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 "Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

§ 1º Somente deverão ser encaminhados à Assessoria de Gabinete (AG) os autos de processo administrativo que versem sobre questão inédita, com matéria de fundo ainda não apreciada pelo órgão central, ou nas situações em que:

a) identificada alta repercussão de ordem econômica, financeira, jurídica, política ou social do caso em apreciação;

b) apresentada provocação para a revisão, superação ou distinção de entendimento jurídico anteriormente assentado pelo Gabinete do Procurador-Geral; ou

c) constatada a existência de orientações divergentes entre unidades desta Procuradoria-Geral, inclusive entre Procuradorias Setoriais.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, a remessa à Assessoria de Gabinete (AG) deverá vir acompanhada de manifestação meritória acerca do assunto a ser objeto de orientação jurídica."

2 "RECURSO ADMINISTRATIVO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. ADICIONAL (QUINQUÊNIO). PERCENTUAL DEVIDO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. JUROS MORATÓRIOS E CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA DESCABIDA. DECISÃO CONFIRMADA.

1. De acordo com as balizas legais e jurisprudenciais, **embora o servidor tenha o direito de averbar o tempo de serviço público prestado nos cargos antecedentes, o respectivo adicional (quinquênio) deve ser pago com fundamento na norma vigente, e não nos termos da lei revogada.** Julgados do STJ e desta Corte.

2. No caso em tela, não merece reparo a decisão administrativa que manteve o percentual de 5% (cinco por cento), relativo à gratificação adicional concedida à recorrente, após a averbação de tempo de serviço prestado anteriormente à Lei nº 12.831/1995, que reduziu o percentual previsto no art. 170, caput, da Lei nº 10.460/1988.

3. Consoante o entendimento dos tribunais Superiores, o servidor público estatutário não possui direito adquirido a regime jurídico, que pode ser modificado de acordo com a necessidade e conveniência da Administração. O direito a que faz jus tal trabalhador é tão somente a preservação do valor nominal da sua remuneração, em atenção ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

4. Quanto à postulação de juros moratórios e correção monetária, não deve a Administração ser responsabilizada pela omissão da servidora em exercitar o seu direito, pois, apesar de ter assumido o atual cargo de escrevente em 27/02/1998, somente apresentou o requerimento de averbação de tempo de serviço em 2015, quando o Setor dos Recursos Humanos tomou ciência do fato gerador da concessão do benefício (STJ, RMS 12.974/MG, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Dj 05/06/2006, p. 318). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO." (TJGO, Recurso Administrativo 5213996-14.2016.8.09.0000, Rel. KISLEU DIAS MACIEL FILHO, Corte Especial, julgado em 23/06/2017, DJe de 23/06/2017)

Ainda transcrevo o seguinte trecho do inteiro teor da decisão, que bem baliza os fatos ali enfrentados:

"Pois bem, neste recurso ora em análise, como visto, alega a recorrente ter direito adquirido ao percentual de 10% (dez por cento), relativo ao adicional por tempo de serviço (quinquênio), sob fundamento de que a redução da aludida vantagem introduzida pela Lei nº 12.831/1995 no art. 170, caput, da Lei nº 10.460/88 é posterior ao período de serviço averbado para tal mister (ou seja, de 1º/07/1986 a 15/11/1992).

(...)

Desse modo, embora tenha o direito de averbar o tempo de serviço público prestado anteriormente, o adicional relativo ao quinquênio deve ser pago com fundamento na norma vigente, e não nos termos da lei revogada. Este é, inclusive, o posicionamento da Corte Superior de Justiça adotado em caso semelhante:

'ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. POSSE EM NOVO CARGO PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO FUNCIONAL. EXERCÍCIO NO CARGO ANTERIOR. INCORPORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO. CONTAGEM DO TEMPO ANTERIOR E PERCEPÇÃO NA FORMA DA NOVA LEI. (...). - O adicional por tempo de serviço é vantagem pessoal, continuando o servidor a fazer jus a contagem do tempo para sua percepção quando empossado em novo cargo. O cálculo, contudo, deve obedecer aos critérios da norma vigente ao tempo de sua posse. - Recurso ordinário a que se dá provimento em parte.' (STJ, RMS 11.644/GO, Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, julgado em 06/04/2004, DJ 17/05/2004, p. 287)."

3 *"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER E PAGAR. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO - QUINQUÊNIO. LEI ESTADUAL Nº 12.831/95. REDUÇÃO DO BENEFÍCIO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA 5% (CINCO POR CENTO). LEGALIDADE. DIREITO ADQUIRIDO À MANUTENÇÃO DE REGIME JURÍDICO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PRECEDENTES DO STJ E STF. 1. Consoante o entendimento dos Tribunais Superiores, não existe direito adquirido à manutenção de regime jurídico, podendo a Administração Pública modificar unilateralmente o vínculo funcional, excluindo ou reduzindo vantagens; 2. Desfeita a relação jurídica inicial que o servidor público mantinha com o Poder Público mediante exoneração, não há falar em direito adquirido relativamente aos benefícios ali conquistados, pois com a posse em novo cargo público estabelece-se também novo vínculo; 3. Embora admitida a averbação do tempo de serviço já prestado ao Estado, eventual adicional deve ser concedido de acordo com a legislação vigente. Apelo conhecido e desprovido. Sentença mantida."*

(TJGO, APELACAO CIVEL 275360-82.2008.8.09.0152, Rel. DES. FLORIANO GOMES, 3A CAMARA CIVEL, julgado em 20/09/2011, DJe 925 de 18/10/2011)

*"EMENTA: RECURSO INOMINADO. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM COBRANÇA. ADICIONAL DE QUINQUÊNIO. PAGAMENTO DEVIDO. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. IRRELEVÂNCIA JURÍDICA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Em breve síntese, aduz o autor que é servidor público municipal, regime estatutário, cargo efetivo, qual seja, Auditor Fiscal de Saúde Pública, admitido em 21/01/2000. Aduz que **no dia 19/06/2020**, por meio do processo administrativo n. 83615567 (protocolo em anexo), **o autor fez requerimento para solicitação de inclusão de mais um quinquênio** por contar com mais de 07 (sete) anos, 05 (cinco) meses e (três) dias de tempo de contribuição líquido e efetivo de serviço público. Outrossim, a Portaria nº*

0729/2020, lavrado no dia 20 de fevereiro de 2020, determinou a **averbação da contribuição** descrita acima para fins de aposentadoria e disponibilidade. Ocorre que, conforme Despacho nº 979/2020, lavrado no dia 15 de dezembro de 2020, o Município de Goiânia **não reconheceu o adicional por tempo de serviço (quinqüênio) do período averbado, sob o argumento de que o tempo de serviço/contribuição foi prestado para GOIASPREV e não para o Município.** (...) 6. Passando para análise do mérito, assinalo que a previsão do pagamento do adicional do quinqüênio está contida no artigo 90 da Lei Complementar Municipal nº 011/92, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Goiânia: ?Art. 90. Por quinqüênio de efetivo exercício no serviço público, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 10% (dez por cento) do vencimento de seu cargo efetivo, até o limite de 07 (sete) quinqüênios. 7. Depreende-se dos autos, que **o autor foi admitido no dia 21/01/2000 e à época estava vigente a seguinte redação do art. 127 da Lei Complementar 011/92, in verbis:** ?Art. 127. É contado para efeito de aposentadoria, disponibilidade e percepção de adicional de tempo de serviço, o tempo de serviço prestado, em qualquer regime de trabalho, à administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.? 8. No entanto, **a Lei Complementar nº 269, de 28 de outubro de 2014, alterou o art. 127** que passou a vigorar com a seguinte redação: Art. 1º Os artigos 127 e 128, da Lei Complementar nº 011, de 11 de maio de 1992, passam a vigorar com as seguintes redações: ? Art. 127. É contado, para todos os efeitos legais, o tempo de serviço público prestado ao Município de Goiânia mediante a respectiva contribuição.? 9. Assim, **houve uma alteração na legislação, que passou a computar apenas o tempo ser serviço público prestado no Município de Goiânia. Entretanto, há um limite para a retroatividade dessa nova lei, que não pode prejudicar o direito adquirido do autor, que já existia no momento da publicação da lei.** 10. Nesse sentido, cabe mencionar, que o instituto do direito adquirido é de tamanha importância que está previsto na Constituição Federal, sendo disciplinado pelo art. 5º, XXXVI, que assim dispõe: ?Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (?) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.? 11. Fixadas essas premissas, **observa-se que, no momento da publicação da lei o autor há havia adquirido o direito ao recebimento do adicional de quinqüênio, de modo que impõe-se a manutenção da sentença. (...)**"

(TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Recurso Inominado Cível 5107944-59.2021.8.09.0051, Rel. Stefane Fiuza Cançado Machado, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, julgado em 27/06/2022, DJe de 27/06/2022) (g. n.)

[4](#) Processo nº 202100017008347.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

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