



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

ACÓRDÃO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2004668-98.2014.815.0000

RELATOR : Miguel de Britto Lyra Filho – Juiz Convocado

IMPETRANTE : Cláudio Rogério Freitas da Silva
(Adv. Dayanne Marcos Santana)

IMPETRADO : Secretária de Administração do Estado da Paraíba

INTERESSADO : Estado da Paraíba, representado por seu Procurador Tadeu Almeida Guedes.

PROCURADOR : Marcus Vilar Souto Maior

MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. AUDITOR FISCAL TRIBUTÁRIO ESTADUAL. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO FORMULADO DE FORMA EQUIVOCADA. NOVO PEDIDO. INDEFERIMENTO. PERECIMENTO DO DIREITO. OBRIGAÇÃO DE OBEDECER NOVO INTERSTÍCIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO. CONCESSÃO DA ORDEM MANDAMENTAL.

É nulo o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

“A razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que usual e sensato. Razoável é conceito que se infere ‘a contrario sensu’; vale dizer, escapa à razoabilidade “aquilo que não pode ser. Proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade, revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.” (REsp n. 443.310-0 –

RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1.^a Turma).

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas.

ACORDA a Segunda Seção Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do relator, integrando a presente decisão a súmula de julgamento de fl. 93.

RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato supostamente ilegal praticado pela Secretária de Administração do Estado da Paraíba.

Afirma o impetrante que em dezembro de 2007 sobreveio o plano de cargos, carreira e remuneração do Fisco, através da Lei 8.427/07, determinando que os auditores fiscais migrassem para o novo regime.

Informa que não havia requerido suas progressões, de forma que foi orientado equivocadamente a requerer através de diferentes processos administrativos, pedindo a promoção de uma classe por vez, a fim de, ao final migre para o nível que faz jus.

Assim, aduz que em 17/08/2010 ingressou com processo administrativo nº 10.015.235.0, para a obter a progressão funcional vertical da classe A para B, tendo sido deferido em 10/06/2010. Que ato seguinte (17/08/2010) ingressou com um novo processo administrativo (10.22.188.2), requerendo agora a progressão da classe B para C, o que foi indeferido, sob o argumento que seria necessário respeitar o interstício mínimo de 05 anos para promoção em classificação subsequente.

Alega que antes da vigência da lei referida já possuía o direito a classe perseguida e que, se houve erro no pedido administrativo, foi resultado da informação prestada pelo impetrado.

Aduz que, neste contexto, ingressou com novo processo administrativo (130060-8), requerendo a anulação do deferimento de sua progressão funcional vertical para classe B, vez que já deveria ter migrado no novo regime para classe D, por merecimento, ou na classe C, por antiguidade, sendo mais uma vez sendo indeferido o pleito, sob os mesmos argumentos, motivando a impetração do presente writ.

Afirma que possui direito adquirido a progressão, não podendo o impetrante retroagir os efeitos da nova lei para atingir situações definitivamente constituídas, razão pela qual a negativa da Secretaria de Estado da Administração é

lesiva e merece ser afastada pelo Poder Judiciário.

Nestes termos, pede a concessão da segurança, para que a parte impetrada seja obrigada a implantar progressão funcional para a Classe TAF-501.4, atual classe D, por merecimento, ou progressão funcional vertical por antiguidade para classe TAF-501.2, atual classe C, desde seu primeiro requerimento de promoção.

O Estado da Paraíba, ao prestar informações (fls. 76/81), sustenta a ausência de direito líquido e certo amparável por mandado de segurança, vez que impossível a progressão *per saltum*, sendo necessário a permanência mínima de 05 (cinco) anos em cada nível, assim como disposto no art. 22 e 24 da Lei 8.427/07.

Alega que o impetrante requereu de requerer antes da entrada do novo regramento as promoções que teria direito, de forma que se amolda ao caso o brocado “*dormientibus nom succurit jus*”, o direito não socorre aos que dormem.

Pugna pela denegação da ordem.

A Secretária de Administração do Estado prestou informações às fls. 83/85, confirmando a versão apresentada pelo impetrante quanto aos pedidos administrativos, alegando que em razão de já ter obtido a progressão funcional vertical da A para a B, no ano de 2010, tem que respeitar o novo interstício de 05 anos dispostos na Lei 8.427/2007.

A douta Procuradoria-Geral da Justiça opinou pela denegação da ordem (fls. 87/88).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, destaco que o ato de concessão de progressão funcional é praticado pela autoridade apontada como coatora, tendo ela atribuição administrativa para cumprir a determinação judicial pleiteada pelo impetrante.

Como bem afirma o Ministro Ari Pargendler,

“a autoridade coatora desempenha duas funções no mandado de segurança: a) uma, internamente, de natureza processual, consistente em defender o ato impugnado pela impetração; trata-se de hipótese excepcional de legitimidade *ad processum*, em que o órgão da pessoa jurídica, não o representante judicial desta, responde ao pedido inicial; b) outra, externamente, de natureza executiva, vinculada à sua competência administrativa; ela é quem cumpre a ordem judicial. A legitimação da autoridade coatora no mandado de segurança deve ser aferida à base das duas funções acima

descritas; só o órgão capaz de cumpri-las pode ser a autoridade coatora.”¹

O Colendo Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, já decidiu que **“a autoridade coatora é aquela competente para corrigir ilegalidade impugnada por meio do mandado de segurança, ou seja, a autoridade que dispõe de meios para executar a ordem emanada no caso de concessão da segurança”.**²

Ademais, a competência para a concessão do ato de progressão funcional encontra-se expressamente prevista na Lei Estadual nº 8.427/07, atribuindo competência ao Secretário de Estado de Administração.

Quanto ao mérito, busca o impetrante com o presente *mandamus* ver reconhecida sua progressão funcional, diante do indeferimento de processo administrativo que pugnava pela progressão funcional para a classe C, sob o argumento de que seria necessário respeitar o interstício mínimo de 05 (cinco) anos entre as promoções.

De fato, o Plano de Cargos e Carreira e Remuneração do Fisco Estadual (Lei Estadual nº 8.427/07), prevê objetiva e expressamente os requisitos para progressão vertical em seus arts. 8º e 22, *in verbis*:

“Art. 22. a promoção Funcional Vertical ocorrerá mediante requerimento do interessado ao Secretário de Estado da Administração, ao deverão ser anexados documentos probatórios de efetivação de cursos, na área ou em área afim, correlacionados a seu cargo, assegurando-se o ingresso à classe imediatamente superior à do seu exercício, respeitados os interstícios citados no artigo 8º desta Lei.

Art. 8º – *omissis*:

II – interstício mínimo de 05 (cinco) anos, para promoção em classificação subsequente, conforme os critérios estabelecidos para a Promoção Funcional Vertical, observado o disposto no §3º do art. 5º”.

No caso dos autos, o impetrante afirma ser agente fiscal da Fazenda Estadual e que em dezembro de 2007 sobreveio o plano de cargos, carreira e

¹ PARGENDLER, Ari. Autoridade coatora no mandado de segurança e competência administrativa. BDJur, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8558>>.

² STJ - RMS 19151 / SP – Rel. Min. João Otávio de Noronha – T2 - DJ 10/10/2005 p. 269

remuneração do Fisco, através da Lei 8.427/07, havendo a determinação de que todos os auditores fiscais migrassem para o novo regime.

Sustentou que, por não ter requerido antes do plano suas progressões, foi orientado pelo impetrado para que requeresse a promoção uma classe por vez, mesmo alcançando os requisitos necessários para ingressar direto na classe "C". Que logo após requer e ser deferida a promoção para a classe "B", postulou novo avanço na carreira, o que fora negado pela Secretaria de Estado da Administração, motivando a impetração do presente writ.

Na defesa apresentada pelo Estado e nas informações prestadas pelo impetrado não se desmente que o autor possuía o direito a promoção ao nível subsequente "C", mas que o fato de haver sido pretendido e deferido o pedido para o inferior (classe B), impossibilitado está a progressão perseguida, ante a determinação contida no art. 24 do comando normativo acima citado, que condiciona a permanência de 05 (cinco) anos em cada nível de referência.

Penso que, no presente caso, a solução da lide passa pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Para melhor compreender o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, necessário se faz entender o que são princípios. Estes são valores básicos, inerentes a todos, que estão inseridos em uma sociedade desde sua fundação, são a base de uma sociedade. Paulo Bonavides citando o jurista espanhol F. de Castro diz que:

"... princípios são verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser, na qualidade de normas jurídicas, dotadas de vigência, validade e obrigatoriedade".

Os princípios estão intrínsecos ao ser humano, não existindo nada acima deles. Por serem formadores das leis, sua violação é considerada gravíssima. Acerca disso, Celso Antônio Bandeira de Mello observa que

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade..."

Como sabido, segundo este princípio terá a Administração Pública que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional. Tendo o administrador a liberdade de adotar a providência mais adequada dentre aquelas cabíveis.

Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, 14ª ed., Editora Malheiros, p. 91 e seg:

“4º) Princípio da razoabilidade

35. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricão, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, juridicamente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricão manejada.”

(...)

“5º) Princípio da proporcionalidade

37. Este princípio enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.”

Conforme é assente na jurisprudência, a atuação da Administração Pública deve seguir parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, censurando o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

Nesse sentido: “A razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que usual e sensato. Razoável é conceito que se infere ‘a contrario sensu’; vale dizer, escapa à razoabilidade “aquilo que não pode ser. Proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade, revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.” (REsp n. 443.310-0 – RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1.ª Turma).

Nesse contexto, analisando detidamente o caso em testilha, denoto que o servidor preenche todos os requisitos para estar na classe “C”, repita-se, fato não contestado pelo impetrado, não sendo o fato de haver requerido de forma equivocada, ser capaz de apagar o período já exercido no órgão e assim extinguir um direito seu já conquistado.

Destaco, inclusive, que o autor, por último, formulou um procedimento administrativo específico para buscar anular a promoção para o nível “B”, para assim pleitear a promoção específica ao seu direito, também sendo indeferido o pleito.

Assim, entendo que, tendo alcançado o período necessário à progressão funcional, não se revela razoável o indeferimento de um direito líquido e certo do servidor a promoção perseguida, vez que, repito, o servidor preenche os requisitos necessários para tanto.

Nesse alinhamento, os seguintes precedentes:

MANDADO DE SEGURANÇA. VIOLAÇÃO DO CÓDIGO DO CONSUMIDOR. RECLAMAÇÃO DE DUAS CONSUMIDORAS. FALTA DE ENTREGA DE PUBLICAÇÕES. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Atualmente não há mais dúvidas de que o Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da Administração, podendo analisar as razões de conveniência e de oportunidade, uma vez que estas razões devem observar critérios de moralidade e de razoabilidade. É nulo o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar. No caso, o valor da multa aplicada, decorrente de duas reclamações pelo não recebimento de revistas e falta de indenização do valor de telefonemas à fornecedora, atenta contra os critérios previstos no art. 57 do Código do Consumidor (gravidade da infração e vantagem auferida pelo faltoso). Nulidade da pena de multa aplicada. **Ordem concedida.** (Mandado de Segurança Nº 70039812268, Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 21/10/2011)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. NÃO OBSTANTE A COMPROVAÇÃO DO INADIMPLEMENTO DO MUNICÍPIO QUANTO À OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, NÃO SE MOSTRA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL A MANUTENÇÃO DA SUA INCLUSÃO NO CADIN, SOB

PENA DE ENGENDRAR INEQUÍVOCO DANO À POPULAÇÃO LOCAL. Não há como se negar que a inclusão do Município no cadastro de inadimplentes (CADIN/RS) acaba por prejudicar imensamente os munícipes em virtude da impossibilidade de se firmar convênios que, geralmente, têm por objeto a execução de programas de saúde e assistência social. Precedentes das Cortes Superiores e deste Tribunal de Justiça. **APELO PARCIALMENTE PROVIDO.** (Apelação Cível Nº 70047507231, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 23/05/2012)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. VERBA PARA INSTALAÇÃO E MELHORAMENTOS DE PRAÇAS ESPORTIVAS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADIN. DESCABIMENTO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. O princípio da legalidade pode ter a sua força relativizada pela necessidade da ponderação de outros princípios, igualmente relevantes para o funcionamento harmônico de um Estado de Direito. Em que pese não tenha havido satisfatória prestação de contas, no caso, a solução da lide passa pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A inscrição no CADIN impossibilita que o Município formalize convênios que, geralmente, têm por objeto a execução de programas de saúde e assistência social, acabando por prejudicar os próprios munícipes. **POR MAIORIA, AGRAVO PROVIDO.** (Agravo de Instrumento Nº 70055675326, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 25/09/2013)

Portanto, mesmo que tenha havido equívoco na formulação do pedido administrativo, entendo que tal fato não pode prejudicar ou fazer retroagir o tempo relativo a promoção do servidor, para atingir direitos adquiridos e situações já consolidadas.

Por outro lado, destaco que a administração pode rever seus atos, de forma que se apresenta legítima a insurgência do impetrante, até porque a ação da administração causa evidente prejuízo, prejudicando o exercício de direito à progressão na carreira, causando-lhe prejuízos, mormente aqueles de ordem financeira.

Posto isso, reconheço a ilegalidade do ato, por infração ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, daí porque **voto pela concessão da**

ordem mandamental, a fim de determinar que a autoridade impetrada realize a progressão funcional vertical do impetrante para a Classe TAF – 501.3, atual Classe “C”.

É como voto.

DECISÃO

A Segunda Seção Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do relator.

Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho. Participaram do julgamento o Excelentíssimo Dr. Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir o Des. João Alves da Silva), Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes, Dr. João Batista Barbosa (Juiz convocado para substituir o Des. José Aurélio da Cruz), Dr. Ricardo Vital de Almeida (Juiz Convocado para substituir o Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides), Dr. Alexandre Gomes Targino (Juiz convocado para substituir o Des. Romero Carneiro da Fonseca Oliveira).

Presente representante do Ministério Público, na pessoa da Exma. Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 29 de outubro de 2014 (data do julgamento).

João Pessoa, 30 de outubro de 2014.

Miguel de Britto Lyra Filho
Juiz Convocado