



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS

ACÓRDÃO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2001568-72.2013.815.0000

RELATOR : Desembargador LEANDRO DOS SANTOS
IMPETRANTE : Norma de Albuquerque Pires
ADVOGADOS : Natalício Emanuel Quintella Lima e outro
IMPETRADA : Secretária de Administração do Estado da Paraíba
INTERESSADO : Estado da Paraíba
PROCURADOR : Felipe de Moraes Andrade

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. ATRIBUIÇÃO DA SECRETÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. ART. 22 DA LEI ESTADUAL Nº 8.427/07. REJEIÇÃO.

- Segundo a regra contida no art. 22 da Lei Estadual nº 8.427/07, compete exclusivamente ao Secretário de Estado da Administração apreciar requerimento de progressão funcional dos integrantes do grupo ocupacional de servidores fiscais tributários do Estado da Paraíba.

MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. AUDITOR FISCAL TRIBUTÁRIO ESTADUAL. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO EM JULGAR O REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. ART. 5º, LXXVIII, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VEDAÇÃO DE O JUDICIÁRIO INVADIR O MÉRITO ADMINISTRATIVO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE A SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO DECIDA O PLEITO. ART. 97, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº. 58/2003, SUBSIDIARIAMENTE APLICADA. ASSINALAÇÃO DO PRAZO DE TRINTA DIAS PARA QUE A IMPETRADA DECIDA O FEITO COMO ENTENDER DE DIREITO. CONCESSÃO PARCIAL DO WRIT.

- O decurso de mais de quatro meses sem apreciação de requerimento administrativo de progressão funcional destoia da razoabilidade e vilipendia os princípios da duração razoável do

processo e da eficiência, reclamando a intervenção do Judiciário para que os dispositivos constitucionais correlatos não se tornem mera declaração de intenções, sem qualquer concretização.

- Segurança concedida para determinar à Secretária de Estado da Administração que decida o requerimento administrativo como entender de direito, no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária e caracterização do delito tipificado no art. 330 do Código Penal.

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

ACORDA a Primeira Seção Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **REJEITAR A PRELIMINAR e, no mérito, CONCEDER EM PARTE A SEGURANÇA**, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 119.

RELATÓRIO

Trata-se de Mandado de Segurança com pedido de Exibição de Documentos, impetrado por NORMA DE ALBUQUERQUE PIRES em face de comportamento tido por omissivo imputado à SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, a Sra. Livânia Maria da Silva Farias.

A Impetrante afirma, em síntese, que é servidora do Fisco Estadual e que muito embora preencha todos os requisitos legais exigidos pelas Leis nº 8.427/2007 (PCCR) e 9.166/2010, ainda não obteve o deferimento para a progressão funcional horizontal que lhe é devida, visto que há mais de quatro meses o processo administrativo protocolizado perante a Secretaria de Administração encontra-se sem qualquer pronunciamento ou solução.

Por tais motivos, pleiteia, preliminarmente, com base no art. 6º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009, que a autoridade coatora forneça cópia integral do processo administrativo de nº 13.016.631-6 (Progressão Horizontal), no qual constam todos os documentos imprescindíveis para a comprovação do seu direito líquido e certo. No mérito, seja concedida a segurança determinando a implantação em seu contracheque e em suas fichas funcionais da mudança do

nível 511.1.1 para 511.1.6, decorrente da progressão horizontal, bem como a percepção da nova remuneração, estabelecendo-se para tanto, multa diária para o caso de descumprimento.

Juntou documentos (fls. 15/78).

Liminar concedida às fls. 82/83, determinando a apresentação de cópia do Processo Administrativo nº 13.016.631-6 à autoridade coatora.

Às fls. 90/92, a Secretária de Administração do Estado da Paraíba prestou suas informações, arguindo, em preliminar, o indeferimento da inicial, sob a alegação de que não cabe ao Judiciário suprir a inércia administrativa e deferir ele próprio o objeto do requerimento. No mérito, pela denegação da segurança. Por fim, fez juntar a documentação de fls. 93/106.

O Estado da Paraíba apresentou defesa às fls. 108/112.

O Ministério Público não ofertou parecer de mérito, fls. 114/116.

É o relatório.

VOTO

Preliminar de ilegitimidade

“Ab initio”, cabe analisar a preliminar arguida pelo Estado da Paraíba, alegando falta de legitimidade da autoridade coatora.

Nos termos do art. 6º, §3º, da Lei Federal nº 12.016/09, autoridade coatora é aquela que tenha praticado o ato impugnado ou omitido o agir obrigatório perseguido. Nesse sentido, de acordo com a regra contida no art. 22 da Lei Estadual nº 8.427/07, compete exclusivamente ao Secretário de Estado da Administração apreciar requerimento de progressão funcional dos integrantes do grupo ocupacional de servidores fiscais tributários do Estado da Paraíba. Senão, veja-se:

Art. 22. A Promoção Funcional Vertical ocorrerá mediante requerimento do interessado ao Secretário de estado da Administração, ao qual 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 art. 8º desta Lei.

Por tais razões, **REJEITO** a preliminar aventada.

Quanto à preliminar de indeferimento da inicial arguida pela Secretária de Administração, sustentando que não cabe ao Poder Judiciário, em sede de Mandado de Segurança impetrado contra ato tido como omissivo, suprir a inércia estatal e deferir o objeto do pedido administrativo não apreciado, entendo que a matéria se confunde com o mérito da impetração, motivo pelo qual, deixo para examiná-la quando da análise meritória propriamente dita.

Pois bem.

Pelo que consta dos autos, a Impetrante é Servidora do Fisco Estadual e que, muito embora preencha todos os requisitos legais exigidos pelas Leis nº 8.427/2007 (PCCR) e nº 9.166/2010, não obteve o deferimento para a progressão funcional horizontal que lhe é devida do nível 511.1.1 para 511.1.6, visto que há mais de quatro meses o processo administrativo protocolizado perante a Secretaria de Administração encontra-se sem qualquer pronunciamento ou solução.

É certo que após a Emenda Constitucional nº 45/2004, no inciso LXXVIII do art. 5º, passou-se a assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, duração razoável do processo.

Conclui-se que não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a duração de seus processos, pois é direito do administrado ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável.

Nessa senda, em que pese o grande número de pedidos feitos à Secretaria de Administração, os administrados não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução num prazo razoável.

O transcurso de mais de 04 (quatro) meses sem qualquer pronunciamento no requerimento administrativo protocolizado pela Impetrante afigura-se, à toda evidência, excessivo e demonstra violação aos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência, bem como o desrespeito à garantia de duração razoável do processo, impondo a conclusão de que o lapso temporal transcorrido entre a data da protocolização do requerimento (05.07.2013, f. 93) e a do presente remédio constitucional (20.11.2013, f. 02) é desproporcional à baixa complexidade da matéria e à pré-constituição das provas do preenchimento dos requisitos legais para a progressão, porquanto, a valoração administrativa perseguida pela Requerente/Impetrante limita-se ao universo de documentos já encartados por ela.

Dessarte, a jurisprudência tem admitido a intervenção do Judiciário para que as inovações constitucionais supramencionadas sejam concretizadas, impedindo-se que tais mandamentos tornem-se letra morta, mera carta simbólica de intenções legislativas.

Todavia, o STJ, historicamente, entende pela impossibilidade do Judiciário decidir, de imediato, o mérito administrativo não solucionado por conduta omissiva da Administração, sem prejuízo da fixação de prazo razoável para que o faça como entender de direito. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. EX-EMPREGADOS DA PETROBRÁS. RECEBIMENTO DE ADICIONAL DE HORA DE REPOUSO E ALIMENTAÇÃO. COBRANÇA DE VALORES. SÚMULA 271/STF. AUSÊNCIA DE ATO OMISSIVO OU COMISSIVO DA AUTORIDADE IMPETRADA. REQUERIMENTO DE AVOCÇÃO. OMISSÃO INJUSTIFICADA. PRAZO DESARRAZOADO. ARTS. 48 E 49, DA LEI Nº 9.874/99. 1. Os impetrantes foram declarados anistiados políticos e, por consequência, tiveram garantido o direito à reparação econômica de natureza indenizatória, por meio de prestações mensais, permanentes e continuadas

equivalentes ao cargo de Técnico de Operação nível 256 da Petrobrás, com as respectivas vantagens. 2. Na espécie, postulam a concessão da segurança para que se garanta o acréscimo à pensão mensal do adicional representado pela Hora de Repouso e Alimentação, além do pagamento dos valores atrasados desde a época da instituição dessa vantagem, observados os acréscimos legais. 3. O pleito deduzido quanto às prestações atrasadas é manifestamente inadmissível, haja vista a consagrada impossibilidade de valer-se do mandado de segurança como sucedâneo de ação de cobrança. Incidência da Súmula 271/STF. 4. No que tange às parcelas posteriores à impetração, não há nos autos qualquer ato atribuído ao Exmo. Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão que represente negativa concreta ao direito ora vindicado, sendo certo que, quanto a esse tópico, os interessados restringiram-se a manejar provocação endereçada à Secretaria de Recursos Humanos do referido Ministério e que, até onde se sabe, ainda não recebeu resposta. 5. Por conseguinte, o mandado de segurança merece ser extinto sem resolução do mérito nesse particular tanto (i) por não ser a via adequada à pretensão quanto (ii) pela inexistência de ato omissivo ou comissivo alojado na esfera de competência da autoridade coatora. 6. Como o pedido subsidiário veiculado na petição inicial, perseguem seja concedida a segurança determinando-se que a autoridade coatora aprecie imediatamente o pedido administrativo deduzido pelos impetrantes, como de direito. 7. Diante da inércia da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em proferir decisão quanto ao requerimento protocolizado em maio de 2006, em setembro de 2010 os impetrantes encaminharam petição à autoridade tida por coatora solicitando "se digne V. Excia., avocando esse processo, proferir decisão que, independentemente do seu teor - a favor ou contra o interesse dos peticionários - ponha termo à fase administrativa". 8. **A demora injustificada da autoridade impetrada em manifestar-se quanto a esse requerimento é suficiente para caracterizar ilegítima omissão suscetível de impugnação por meio do remédio heroico do mandado de segurança.** 9. Independentemente do conteúdo do pedido - isto é, se cabível ou não o pleito avocatório e, caso superada essa questão preliminar, seu deferimento ou não -, importa aqui que a Administração Pública não pode simplesmente ignorar o requerimento formulado pelos impetrantes, cumprindo-lhe deliberar sobre o pedido em tempo razoável, sob pena de violação do disposto nos arts. 48 e 49, da Lei nº 9.874/99. 10. **Segurança concedida em parte, determinando-se à autoridade coatora que analise o pedido de avocação deduzido pelos impetrantes e decida como for de direito no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.**(MS 16.043/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em

08/06/2011, DJe 17/06/2011) **(destaquei)**
ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO PARA EXECUTAR SERVIÇO ESPECIAL DE RETRANSMISSÃO DE TELEVISÃO EDUCATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO DA DECADÊNCIA. ATO COATOR CONSUBSTANCIADO NA MANTENÇA DAS PENAS PECUNIÁRIA E DE SUSPENSÃO. ATOS PRATICADOS PELA IMPETRANTE CONTRA OS LIMITES DA OUTORGA. CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO COM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE DO ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.(...) 6. A demora da Administração para apreciar os requerimentos administrativos vulnera, em tese, direito subjetivo, e legitima o administrado à socorrer-se no Poder Judiciário, para ver cessado o ato omissivo estatal, mas não possibilita que o impetrante haja por conta própria e que cometa atos ilícitos, como, por exemplo, a mudança de equipamento levada a cabo. **Ademais, ainda que haja ato omissivo da Administração, o Poder Judiciário não pode suprir essa omissão e decidir o mérito do processo administrativo, mas apenas determinar que o procedimento seja concluído em tempo razoável.** Precedentes: REsp 958.641/PI, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 26 de novembro de 2009; e RMS 15.648/SP, Relator Ministro Hamilton Carvalho, Sexta Turma, DJ de 3 de setembro de 2007. 7. Segurança denegada (STJ, MS 14.760/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 09/06/2010, DJe 16/06/2010). **(grifei)**

O TJPB, por sua vez, a despeito de algumas divergências, possui precedentes nesse mesmo sentido, sustentando que ao Judiciário somente cabe a fixação de prazo para que a Administração decida o requerimento administrativo, posicionamento ao qual me acosto, oportunidade em que transcrevo os seguintes arestos:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. AUDITOR FISCAL TRIBUTÁRIO ESTADUAL. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO EM JULGAR O REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO CORRESPONDENTE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ART. 5º, LXXVIII, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE A SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO DECIDA O PLEITO. PRELIMINAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INVASÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO PELO JUDICIÁRIO. REJEIÇÃO. DISCUSSÃO ALHEIA AOS LIMITES DO PEDIDO MANDAMENTAL. MÉRITO. VIOLAÇÃO DO

PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. DECURSO DE MAIS DE SEIS MESES SEM IMPULSIONAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONCRETIZAÇÃO DA PRINCÍPIOLOGIA CONSTITUCIONAL. ART. 97, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 58/2003, SUBSIDIARIAMENTE APLICADA. ASSINALAÇÃO DO PRAZO DE TRINTA DIAS PARA QUE A IMPETRADA DECIDA O FEITO COMO ENTENDER DE DIREITO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. 1. A tese da impossibilidade jurídica do pedido amparada na proibição do judiciário invadir o mérito administrativo é descabida quando o pedido mandamental limita-se à fixação de prazo à autoridade coatora para que decida o pleito como entender de direito. 2. O decurso de mais de seis meses sem apreciação de requerimento administrativo de progressão funcional destoa da razoabilidade e vilipendia os princípios da duração razoável do processo e da eficiência, reclamando a intervenção do judiciário para que os dispositivos constitucionais correlatos não se tornem mera declaração de intenções, sem qualquer concretização. **3. Segurança concedida para determinar à secretária de estado da administração que decida o requerimento administrativo como entender de direito, no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária e caracterização do delito tipificado no art. 330, do código penal.** (TJPB; MS 999.2012.001342-3/001; Segunda Seção Especializada Cível; Rel. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira; DJPB 18/06/2013; Pág. 9)

MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. AUDITOR FISCAL TRIBUTÁRIO ESTADUAL. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO EM JULGAR O REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO CORRESPONDENTE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ART. 5º, LXXVIII, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO. IMPLANTAÇÃO, POR FORÇA DA DECISÃO JUDICIAL, DA PROGRESSÃO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE DA DIRETORA DE RECURSOS HUMANOS DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO. ACOLHIMENTO. ART. 6º, §3º, DA LEI FEDERAL Nº 12.016/09, E 22, DA LEI ESTADUAL Nº 8.427/07. COMPETÊNCIA DECISÓRIA ATRIBUÍDA, EXCLUSIVAMENTE, AO SECRETÁRIO TITULAR DA PASTA. ILEGITIMIDADE DA SECRETÁRIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. REJEIÇÃO. MÉRITO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO SUPRIR, MERITORIAMENTE, A OMISSÃO ADMINISTRATIVA. FIXAÇÃO DE PRAZO À AUTORIDADE COATORA PARA QUE DECIDA O PLEITO COMO ENTENDER DE DIREITO. PRECEDENTES DO STJ. CONCRETIZAÇÃO DA PRINCÍPIOLOGIA CONSTITUCIONAL. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Nos termos do art. 6º, §3º, da Lei federal n º 12.016/09, autoridade coatora é

aquela que tenha praticado o ato impugnado ou omitido o agir obrigatório perseguido. Consoante o art. 22 da Lei estadual n. nº 8.427/07, compete exclusivamente ao secretário de estado da administração apreciar requerimento de progressão funcional dos integrantes do grupo ocupacional de servidores fiscais tributários do estado da Paraíba. A excessiva demora para decisão do pedido administrativo de progressão, portanto, é imputável, unicamente, àquela autoridade. Preliminar de ilegitimidade da diretora de recursos humanos acolhida. Processo extinto sem resolução de mérito tão somente quanto a ela, nos moldes do art. 6º, 5º, da Lei n.º 12.016/09, c/c o art. 267, VI, do CPC. Preliminar de ilegitimidade da secretária de estado da administração rejeitada. 2. Não é permitido ao judiciário suprir a inércia administrativa dos órgãos do executivo, senão, e tão somente, fixar-lhes prazo razoável para que implementem a medida perseguida. Precedentes do stj. 3. Tal fixação de prazo pode ser concedida ainda que o pedido tenha sido, explicitamente, a imediata implementação da progressão, por força direta da decisão judicial almejada, sem que isso signifique julgamento extra petita, pelo que o pedido se mostra juridicamente possível. Precedentes do stj. 4. O decurso de mais de três meses sem apreciação de requerimento administrativo de progressão funcional destoia da razoabilidade e vilipendia os princípios da duração razoável do processo e da eficiência, reclamando a intervenção do judiciário para que os dispositivos constitucionais correlatos não se tornem mera declaração de intenções, sem qualquer concretização. **5. Segurança parcialmente concedida para determinar à secretária de estado da administração que decida o requerimento administrativo como entender de direito, no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária e caracterização do delito tipificado no art. 330, do Código Penal.** (TJPB; MS 999.2012.001041-1/001; Segunda Seção Especializada Cível; Rel. Juiz Conv. Wolfram da Cunha Ramos; DJPB 22/01/2013; Pág. 11)

Isso posto, muito embora não haja, na Lei Estadual n.º 8.427/2007, dispositivo legal expresso que fixe o prazo máximo para que a Secretária da Administração decida o pleito de progressão funcional, cabe, subsidiariamente, socorrer-se do Capítulo VIII da Lei Complementar Estadual n.º 58/2003, que trata do direito de petição do servidor, preceituando, *in verbis*:

Art. 95. É assegurado ao servidor o direito de requerer aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo.

Art. 96. O requerimento será dirigido à autoridade competente para decidi-lo, e encaminhado por intermédio daquela a que estiver imediatamente subordinado o

requerente.

Art. 97. Cabe pedido de reconsideração, não renovável, à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão.

Parágrafo único. O requerimento e o pedido de reconsideração de que tratam os artigos anteriores deverão ser despachados no prazo de 5 (cinco) dias e decididos dentro de 30 (trinta) dias (grifei)

Assim, levando-se em conta o lapso já transcorrido (mais de quatro meses), o interstício se mostra perfeitamente razoável diante das peculiaridades do caso concreto.

Por tais razões, **REJEITADA a preliminar de ilegitimidade passiva da Secretária de Administração, CONCEDO EM PARTE a segurança pleiteada, para determinar à Secretária de Administração do Estado da Paraíba que decida, no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, contado da intimação pessoal do Acórdão, o requerimento administrativo de progressão funcional da Impetrante, como entender de direito, sob pena de incidir na hipótese do art. 26 da Lei nº 12.016/2009.**

Custas *ex lege*.

Sem honorários, em face da Súmula nº 105/STJ.

É o voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Leandro dos Santos, Presidente. **Relator: Excelentíssimo Senhor Desembargador Leandro dos Santos.** Participaram ainda do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores **Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, Miguel de Britto Lyra Filho** (Juiz convocado para substituir a Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira) e **José Ricardo Porto**. Ausente, justificadamente, a Exma. Sra. Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Absteve-se de votar o Exmo. Sr. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos.

Presente à sessão, representando o Ministério Público, o Excelentíssimo Senhor Doutor **Amadeus Lopes Ferreira**, Promotor de Justiça convocado.

Primeira Seção Especializada Cível, Sala de Sessões do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, no dia 04 de fevereiro de 2015.

Desembargador LEANDRO DOS SANTOS
Relator