



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Gabinete da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

Decisão Monocrática

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000240-52.2013.815.0741
RELATOR : Juiz Carlos Eduardo Leite Lisboa
APELANTE : Karolyne de Fátima Nunes da Silva
ADVOGADO : Rinaldo Barbosa de Melo – OAB/PB nº 6.564
APELADO : Município de Boqueirão
ADVOGADO : Rodrigo Lima Maia – OAB/PB nº 14.610

**APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA –
SERVIDORA APROVADA EM CONCURSO PÚBLICO
FORA DO NÚMERO DE VAGAS – EXONERAÇÃO
PELO NOVO GESTOR SOB A ALEGAÇÃO DA
NULIDADE DO ART. 21 DA LRF – SEGURANÇA
DENEGADA – IRRESIGNAÇÃO – PROCESSO
ADMINISTRATIVO ABERTO PARA APURAÇÃO DE
NOMEAÇÃO IRREGULAR – GESTOR ANTERIOR
QUE PROMOVE A EDIÇÃO DE LEI PARA CRIAÇÃO
DE CARGOS E NOMEAÇÃO DE APROVADO FORA
DO NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS NO EDITAL
NOS 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO
MANDATO - AUMENTO DE GASTO COM PESSOAL
COMPROVADO – PROCESSO ADMINISTRATIVO
EFETIVADO COM RESPEITO AO DEVIDO
PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA
DEFESA DA SERVIDORA – PODER DE
AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO – SÚMULA 473
DO STF – PRECEDENTES DESTA CORTE DE
JUSTIÇA EM CASOS IDÊNTICOS – MANUTENÇÃO
DA SENTENÇA – INTELIGÊNCIA DO ART. 557,
CAPUT, DO CPC/73 – NEGATIVA DE SEGUIMENTO
AO RECURSO.**

Verifica-se a possibilidade do controle judicial dos atos administrativos, notadamente os vinculados, vistos que são, em última análise, expressões do regramento legal atinentes ao fato verificado pela Administração

Pública, em contraposição aos atos discricionários, os quais apresentam como características fundamentais a presença da conveniência e oportunidade.

Demonstrado o real aumento das despesas com pessoal com a edição da lei e posterior nomeação dos candidatos aprovados fora do número das vagas, bem como a observância do devido processo legal no procedimento administrativo que culminou na exoneração da servidora com fundamento na afronta ao art. 21 da LRF, deve ser mantida a sentença que denegou a segurança a impetrante.

Perfectibilizada a investidura no cargo público, deve ser considerado como legítimo o ato de exoneração do servidor que foi efetivado mediante processo administrativo em que se assegurou o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, incluindo-se em seu cotejo, a ilegalidade do ato inquinado.

Vistos, etc.

Trata-se de Apelação Cível interposta por **Karolyne de Fátima Nunes da Silva** contra a sentença proferida pelo Juízo de Direito da Comarca de Boqueirão que, nos autos do Mandado de Segurança impetrado contra ato reputado por como ilegal pelo Prefeito do **Município de Boqueirão**, denegou a segurança pleiteada com base na observância do devido processo legal para a exoneração da impetrante.

Nas razões do apelo, a impetrante assevera, em suma, que o ato administrativo de exoneração da servidora proferido pelo novo gestor ocorreu unilateralmente, sem o contraditório e a ampla defesa, deixando de analisar a estabilidade ainda de sua gravidez. Assevera que a conduta perpetrada pelo gestor atenta contra os Princípios Gerais de Direito, pugnando pelo provimento do recurso.

Contrarrazões apresentadas às fls. 705/720, pugnando pelo desprovimento do Recurso.

A douta Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento da apelação (fls. 727/731)

É o relatório.

Decido.

Anoto que o caso dos autos é de Apelação Cível combatendo a sentença publicada em cartório no dia **22/07/2013** e interposta antes do dia 18

de março de 2016, dia de início da vigência do Novo Código de Processo Civil¹, aplicando-se o antigo diploma de 1973, sob pena de malferir-se os artigos 1º, 14 e 1.046, todos do CPC/2015, além do art. 6º da LINDB e art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

A matéria em discepção já foi amplamente analisada por Este Egrégio Tribunal e gira em torno da abertura de processo administrativo por parte do gestor do Município de Boqueirão, o qual exonerou a impetrante, Karolyne de Fátima Nunes da Silva, servidora aprovada fora do número das vagas para o cargo de Auxiliar de Serviços Gerais do concurso nº 001/2010 daquela Edilidade, sob a justificativa de que a nomeação pelo gestor municipal anterior ocorreu em verdadeira afronta ao Parágrafo Único do art. 21 da LRF.

A controvérsia dos autos refere-se à legalidade do ato do gestor municipal de Boqueirão em exonerar a servidora apelante em virtude da nomeação pelo gestor anterior ter sido baseada na edição de lei que criou cargos no período compreendido nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão, em afronta ao disposto no Parágrafo Único do art. 21 da LRF, o qual dispõe sobre a nulidade dos atos que resultem aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do titular do respectivo órgão ou Poder, bem como a aprovação ter se dado fora do número de vagas.

Com efeito, verifica-se a possibilidade do controle judicial dos atos administrativos, notadamente os vinculados, vistos que são, em última análise, expressões do regramento legal atinentes ao fato verificado pela Administração Pública, em contraposição aos atos discricionários, os quais apresentam como características fundamentais a presença da conveniência e oportunidade.

A princípio, verifica-se que o ato administrativo emanado pela autoridade coatora baseou-se no Parágrafo Único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000):

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão

¹ O prazo de *vacatio legis* (art. 1.045 do CPC/2015) foi de um ano, sendo a lei publicada em 17/03/2015. O termo final do prazo contado em ano é dia 17/03/2016. Inclui-se o último dia do prazo na contagem por força do art. 8º, § 1º, da Lei Complementar nº. 95/98, que regula a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis brasileiras. Logo, a entrada em vigor se dá no dia subsequente ao fim do prazo de vacância, qual seja o dia 18/03/2016. Nesse sentido o Enunciado Administrativo nº 1 aprovado pelo Plenário do STJ na sessão administrativa do dia 2 de março de 2016.

referido no art. 20.

Da leitura do dispositivo acima destacado, verifica-se a presença de dois requisitos: a) ato expedido nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato; b) ato que resulte aumento de despesa com pessoal.

Com relação ao requisito temporal, verifica-se que a nomeação e posse da apelante se deu nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do gestor anterior, tendo em vista ter ocorrido em 03 de dezembro de 2012 (fl. 13).

Saliente-se que o concurso público foi homologado em 28/12/2011 por meio do Decreto nº 618/2011 (fl.13).

Quanto ao segundo requisito utilizado como premissa para a anulação da nomeação da servidora - o aumento de gasto com pessoal - a LRF estabelece em seus artigos 18 e seguintes as definições, abrangência e limites que devem ser observados pelos gestores, frisando-se o entendimento acerca da despesa total com pessoal:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

Assim, observa-se dos dispositivos acima transcritos, que as despesas com aumento de pessoal devem ser interpretadas de maneira globalizada, envolvendo não apenas a simples investidura de cargos por meio da nomeação de candidatos aprovados em concurso público, mas atos que, combinados com as demais ações do gestor, importem em verdadeiro aumento nas contas do Município.

Nesse sentido, afirma com maestria Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...]nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de

mandado, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. (in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra Da Silva Martins e Carlos Valder Do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155.) (Grifei).

No caso dos autos, restou comprovada a edição da Lei Municipal nº 982/2012, em 05 de novembro de 2012, a qual criou 120 (cento e vinte) cargos nas diversas áreas da Edilidade, mesmo após terem sido convocados todos os candidatos aprovados dentro do número das vagas do certame nº 001/2010, aumentando de sobremaneira os gastos com pessoal após o preenchimento de todas as vagas com a nomeação dos aprovados fora das vagas do concurso.

Como fundamentação das decisões nos Processos Administrativos para apuração das irregularidades que culminaram na exoneração da servidora, a Edilidade comprovou que as nomeações dos servidores no prazo assinalado aumentaram as despesas com pessoal, destacando os números exatos do aumento, limites prudenciais da LRF ultrapassados e outras informações efetivas sobre o aumento de despesa com pessoal (fls.611/638).

Nessa baila, vale mencionar que o Processo Administrativo que culminou na exoneração da servidora percorreu todo o mandamento principiológico e legal com base nas premissas do devido processo legal, assegurando o contraditório e a ampla defesa em sua essência substancial, inclusive com a expressa menção de que a servidora teria sido nomeada mesmo tendo sido aprovada fora do número das vagas previstas no edital (21ª colocação) (fls. 494/498).

Logo, demonstrado o real aumento das despesas com pessoal com a edição da lei e posterior nomeação dos candidatos aprovados fora do número das vagas, bem como a observância do devido processo legal no procedimento administrativo que culminou na exoneração da servidora com fundamento na afronta ao art. 21 da LRF, deve ser mantida a sentença que denegou a segurança a impetrante.

Nesse sentido, colhem-se os precedentes desta Egrégia Corte de Justiça:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO

PÚBLICO MUNICIPAL. CANDIDATOS APROVADOS E NOMEADOS. ANULAÇÃO DE ATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PLEITO DE REINTEGRAÇÃO. DENEGAÇÃO DA ORDEM. DEVIDO PROCESSO LEGAL. ATO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, LIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. DESPROVIMENTO. - A Administração Pública pode cancelar seus próprios atos, quando irregulares (anulação) ou inoportunos (revogação), por força do seu poder-dever de autotutela. - O princípio da autotutela não pode ser aplicado de forma absoluta, ilimitada, estando sujeito às normas constitucionais, em particular, aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sobretudo quando o ato administrativo revisional repercutir na esfera jurídica individual do administrado. - A anulação de concurso público não dispensa o devido processo legal, na medida em que o ato de anulação vai atingir a esfera jurídica alheia e é de gênese constitucional que ninguém pode ser privado da liberdade e dos bens sem o devido processo legal, conforme preleciona o art. 5º, da LIV, da Constituição Federal. - Mantém-se a decisão denegatória do writ, da sua integralidade, sobretudo quando não reconheceu a existência de direito líquido e certo da parte impetrante.²

- MANDADO DE SEGURANÇA. APROVAÇÃO EM CONCURSO FORA DAS VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EFETIVOS EM PERÍODO VEDADO POR LEI. ART.21 DA LRF. NULIDADE DO ATO. EXONERAÇÃO DO SERVIDOR. COMPROVAÇÃO DA IRREGULARIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. - É nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (Parágrafo único, art.21 da LRF) VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS estes autos acima identificados.³

MANDADO DE SEGURANÇA. APROVAÇÃO EM CONCURSO FORA DAS VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EFETIVOS EM PERÍODO VEDADO POR LEI. ART.21 DA LRF. NULIDADE DO ATO. EXONERAÇÃO DO SERVIDOR. COMPROVAÇÃO DA IRREGULARIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. - É nulo de pleno direito

2 (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00002457420138150741, 4ª Câmara cível, Relator DES. FREDERICO MARTINHO DA NÓBREGA COUTINHO, j. em 11-03-2014)

3 (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00002717220138150741, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DES SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES, j. em 28-09-2015)

o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (Parágrafo único, art.21 da LRF) VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS estes autos acima identificados.⁴

Vale salientar que o procedimento realizado pela Administração é legitimado pelo poder-dever de autotutela de seus atos, em que se forem observadas irregularidades estes devem ser anulados ou revogados por questões de conveniência e oportunidade, nos termos da Súmula 473 do STF, *in verbis*:

STF – Súmula 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Nessa senda perfectibilizada a investidura no cargo público, deve ser considerado como legítimo o ato de exoneração do servidor que foi efetivado mediante processo administrativo em que se assegurou o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, incluindo-se em seu cotejo, a ilegalidade do ato inquinado.

Ressalte-se, por fim, que o estado gravídico da servidora não impede a consecução da produção dos efeitos do processo administrativo, tendo em vista que a exoneração da servidora se deu por justa causa e não de forma arbitrária, afastando a tese da estabilidade levantada.

Por tais considerações, com base no art. 557, *caput*, do CPC/73 (vigente à época da publicação da sentença), **NEGO SEGUIMENTO À APELAÇÃO**, mantendo inalteradas as disposições da sentença objurgada, em parceria com o Parecer Ministerial.

P.I.

João Pessoa, 21 de março de 2017.

Juiz Carlos Eduardo Leite Lisboa
Relator

g5

4 (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00003557320138150741, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DES SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES, j. em 06-10-2015)