

Mandado de Segurança n. 5050590.74.2017.8.09.0000

Comarca de Goiânia

Impetrantes: Gheisa Moura Leão Pinheiro e outros

Impetrado: Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás

Relator: Desembargador Carlos Alberto França

VOTO

Conforme relatado, trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por **Gheisa Moura Leão Pinheiro, Ivia Carla Nunes Ferreira Dalla Fina, Marcelo Luiz Brandão, Roberson Guimarães e Rodrigo Naves Pinto** contra ato acoimado ilegal atribuído ao **Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás**, com fulcro no artigo 5º, LXIX, da Constituição Federal e Lei n. 12.016/09.

Em sua exordial, narram os impetrantes exercerem o cargo de médicos legistas na Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás, tendo sido nomeados após aprovação em concurso público.

Defendem o cabimento do **mandamus** na espécie, apontando como ato impugnado o Despacho n. 0106/2017/SSP, exarado pelo Secretário de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária Interino, datado de 03 de fevereiro de 2017, que modificou a jornada de trabalho dos médicos legistas do quadro de pessoal da Superintendência de Polícia Técnico-Científica, estabelecendo-a em 8 horas diárias e 40 horas semanais.

Afirmam ser ilegal a fixação de carga horária de servidores públicos efetivos por meio de mero despacho, sob pena de afronta ao princípio da legalidade e em desatenção à Lei n. 10.460/1988.

Verberam que “*O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Goiás é cristalino quanto à carga horária dos médicos, sem especificar a especialidade exercida: 4 (quatro) horas diárias ou 20 (vinte) horas semanais.*”

E continuam, “*Médicos legistas exercem a especialidade médica denominada Medicina Legal e Perícia Médica, reconhecida pelo Conselho Federal de Medicina, conforme Resolução CFM 2.149/2016 (cópia anexada) que, no artigo 1º, aprovou a relação das especialidades médicas reconhecidas e, no item 36, relaciona a especialidade.*”

Discorrem acerca do cargo de médico legista e da evolução das legislações regulamentadoras, esclarecendo que “*A Lei Estadual nº 10.460/1988 – o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás (cópia anexada), em seu artigo 367, revogou o Decreto-Lei nº 147/1970 e introduziu novas jornadas de trabalho. Para os médicos, o artigo 54 é específico ao fixar a jornada de trabalho em 4 (quatro) horas diárias. Não se faz referência a médicos legistas. O artigo abrange todos os médicos do Estado de Goiás. Esta é a carga horária*

básica de todos os médicos funcionários públicos, inclusive dos médicos legistas.”

Alegam que a carga horária prevista no § 1º do artigo 54 do referido Estatuto é uma opção do médico, por conveniência da Administração, e precisa de autorização do Chefe do Executivo, posto que ocorrerá modificação no vencimento, aplicando-se somente aos servidores que optarem pela dedicação exclusiva.

Aduzem que o edital do certame não é o instrumento idôneo para estabelecer a jornada de trabalho do cargo a ser preenchido por meio da seleção pública, mas, sim, a lei, sob pena de afronta não só ao princípio da legalidade, como também da segurança jurídica, da confiança e da boa-fé.

Advogam, *“Embora posterior aos editais mencionados, a recente Lei Estadual nº 19.587, de 10 de janeiro de 2017 (cópia anexada), que estabeleceu normas gerais para a realização de concursos públicos no âmbito da Administração Pública estadual, estabelece claramente a função do edital e, em seu artigo 12, relaciona as informações relevantes a constar, obrigatoriamente do edital e, dentre elas, não se encontra qualquer referência à fixação a jornada de trabalho, mas, em seu inciso VI, determina constar a lei de criação do cargo ou emprego público, apenas para exemplificar, pois anexamos a cópia da lei para melhor convencimento de Vossa Excelência.”*

Defendem que o entendimento firmado pelo despacho atacado causará enormes prejuízos aos impetrantes, por aumentar a jornada de trabalho de 20 horas semanais, cumpridas na forma de plantão, para 40 horas semanais, sendo 8 horas diárias, sem aumento do vencimento.

Entendem estarem devidamente preenchidos os requisitos para a concessão do provimento liminar, quais sejam, o **fumus boni iuris** e o perigo da demora.

Pugnam pela concessão do provimento liminar, para que se *“suspenda os efeitos do despacho atacado, e se abstenha de exigir dos médicos legistas o cumprimento da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, ou mesmo do regime de dedicação exclusiva”* e, ao final, a confirmação da liminar e concessão da ordem em definitivo.

Guia de custas iniciais devidamente recolhida.

Estando os autos conclusos, atravessaram os impetrantes a petição e documentos constantes do evento n. 5.

Decisão concessiva da liminar no evento nº 5, permitindo que os impetrantes continuem cumprindo a jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais, até o final deslinde deste *mandamus*.

Devidamente notificada a autoridade coatora/impetrado não prestou informações.

Instada a se manifestar, a douta Procuradoria-Geral de Justiça, por seu Representante, Dr. Rodolfo Pereira Lima Júnior, oferta parecer no evento nº 19, opinando pela concessão da segurança para anular o Despacho número 0106/2017/SSP e determinar que os impetrantes permaneçam cumprindo carga horária de 04 (quatro) horas diárias, mas sem prejuízo de a administração, a seu critério de conveniência e oportunidade, devidamente motivado, com observância do constante no §1º, do artigo 54, da Lei nº 10.460/1988, vir a duplicar a carga horária dos impetrantes.

Pois bem. É certo que o mandado de segurança constitui ação de índole constitucional. Mencionada assertiva revela a importância dada pelo legislador ao remédio destinado a proteger o cidadão dos atos ilegais ou cometidos com abuso de autoridade.

Preleciona o artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal que: “*Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público*”.

O renomado constitucionalista José Afonso da Silva conceitua o mandado de segurança como sendo “*um remédio constitucional, com natureza de ação civil, posto à disposição de titulares de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público*”. (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 18ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2009).

Entende-se por direito líquido e certo, nas palavras do administrativista Hely Lopes Meireles:

“*Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. (...) Se a sua existência for duvidosa, se a sua extensão ainda não estiver delimitada, se o seu exercício depender de situação e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.*” (in Mandado de Segurança, 13.ª Ed., Revista dos Tribunais, SP, 1991).

Portanto, o Mandado de Segurança, como a própria Lei dispõe, destina-se a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, sempre que alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade coatora.

Na hipótese em exame, observa-se, da análise da documentação colacionada à exordial, evento nº 1, bem como dos arquivos anexados no evento nº 5, a imprescindível produção, de plano, da prova necessária à concessão da segurança pretendida, uma vez que a via estreita do *writ* inadmite dilação probatória.

Extrai-se do caderno processual que os impetrantes do presente *mandamus* são servidores públicos do Estado de Goiás, ocupantes do cargo de médico legista de provimento efetivo da Secretaria de Estado de Segurança Pública, os quais aduzem que o Secretário daquela pasta, por meio do despacho nº 0106/2017/SSP, adequou a jornada de trabalho da referida categoria ao disposto no artigo 51, *caput*, da Lei nº 10.460/88, com a manutenção da remuneração prevista para o cargo, tendo os impetrantes passado a cumprir carga horária de 08 (oito) horas diárias, 40 (quarenta) horas semanais e 200 (duzentas) horas mensais, razão pela qual postulam a declaração de ilegalidade do despacho atacado.

Ocorre que o artigo 54, *caput* da Lei 10.460-88 disciplina especificamente a jornada de trabalho dos médicos, confira:

“*Art. 54 - A jornada de trabalho dos médicos, cirurgiões dentistas é fixada em 4 (quatro) horas diárias, reduzindo-se-lhes, de consequência, pela metade os seus*



vencimentos, quando fixados para carga horária de 8 (oito) horas.

§ 1º - O pessoal de que trata este artigo poderá, a critério da administração e mediante autorização expressa do Chefe do Poder Executivo ou de quem este delegar tal competência, ter dobrada a sua carga horária, passando, nessa hipótese, a perceber, também duplicado, o respectivo vencimento, com a redução prevista no "caput" deste artigo".

Dessa forma, infere-se da norma supra apontada que a jornada de trabalho dos médicos é, em regra, de 04 (quatro) horas diárias, podendo, a critério da administração e mediante autorização expressa do Chefe do Poder Executivo ou de quem este delegar referida competência, ter dobrada a carga horária, passando, nesta hipótese, a perceber, também duplicado, o seu vencimento.

Sobre a questão, colaciono trecho do parecer ministerial de cúpula que assim manifestou à pg. 13 do evento nº 19:

"Partindo dessa premissa, o ato coator aqui questionado é ilegal porque, primeiro fundamentou a exigência de carga horária de 08 (oito) horas semanais com fulcro no artigo 51, da Lei nº 10.460/1988, quando deveria tê-lo feito com base no artigo 54, caput e §1º, que dispõem sobre regra específica no caso dos médicos; segundo porque não consta dos autos que a carga horária redobrada no caso em tela tenha sido precedida de autorização expressa do Chefe do Poder Executivo ou de quem este teria delega do tal competência".

Constata-se que o despacho nº 0106/2017/SSP, ato coator, constante do evento nº 5, foi emanado pelo Secretário da Segurança Pública e Administração Penitenciária Interino do Estado de Goiás, autoridade que, de acordo com o dispositivo do artigo 54, § 1º, da Lei 10.460/88, não possui competência e, tampouco, recebeu delegação de quem a tenha, na hipótese o Chefe do Poder Executivo estadual, para modificar a jornada de trabalho dos médicos legistas.

Deveras, a competência figura dentre os requisitos necessários ao ato administrativo, sendo que a sua inobservância pode levar à invalidação, ilegalidade ou à possibilidade de sua anulação pelo Poder Judiciário.

Sobre a competência do ato administrativo transcrevo os ensinamentos de José Afonso dos Santos Carvalho Filho:

"Competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. Na verdade, poder-se-ia qualificar esse tipo de competência como administrativa, para colocá-la e, plano diverso das competências legislativa e jurisdicional. O instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a



intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado, e é por esse motivo que o instituto é estudado dentro dos três Poderes de Estado, incumbidos, como se sabe, do exercício daquelas funções.

O elemento da competência administrativa anda lado a lado com o da capacidade no direito privado. Capacidade, como não desconhecemos, é a idoneidade de atribuir-se a alguém a titularidade de relações jurídicas. No direito público há um plus em relação ao direito privado: naquele se exige que, além das condições normais necessárias à capacidade, atue o sujeito da vontade dentro da esfera que a lei traçou. Como o Estado possui, pessoa jurídica que é, as condições normais de capacidade, fica a necessidade de averiguar a condição específica, vale dizer, a competência administrativa de seu agente.

(...)

Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originalmente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência. Para que ocorra é mister que haja norma expressa autorizadora, normalmente de lei.” (in Manual de Direito Administrativo, 26.^a Ed., Atlas, SP, 2013, pg.106/107 e 109).

Com efeito, inexistindo no presente processo digital ato de delegação de competência do Chefe do Poder Executivo concernente a determinação de dobra da carga horária dos médicos e tendo o ato atacado sido fundamentado no artigo 51, da Lei 10.460/1988, o qual dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos estaduais em geral, justifica-se a concessão da segurança pleiteada, tendo em vista que o ato coator feriu direito líquido e certo dos impetrados, garantido constitucionalmente, reparável pela via mandamental.

Nesse contexto, sendo os impetrantes servidores públicos estaduais ocupantes do cargo de médico legista, devem ser observados os termos do artigo 54, *caput* e § 1º da Lei 10.460/88, que dispõe sobre regra específica no caso da jornada de trabalho dos médicos, sob pena de infringir o princípio da legalidade, inerente à Administração Pública, conforme o teor do *caput* do art. 37, da Constituição Federal, confira:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

É sabido que a administração pública acha-se vinculada ao princípio da legalidade, estando, portanto, adstrita à observância da lei, não podendo se afastar dessa regra constitucional, sob pena de praticar ato inválido, e, sendo o princípio da legalidade balizador da administração pública, esta não pode atuar com inobservância a ele.

Assim, o princípio da legalidade impõe à administração pública a obediência estrita à lei, de modo que todos os seus atos devem estar em consonância com a lei, não sendo possível contrariá-la. Nesse sentido a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Melo:

“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.

Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.” (in Curso de Direito Administrativo, 5ª edição, Editora Malheiros, p. 53).

De mais a mais, este Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a necessidade de observância do princípio da legalidade para a validade do ato administrativo, *mutatis mutandis*:

“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. (...). 1. (...). 2. O provimento de cargos públicos está condicionado ao preenchimento de determinados requisitos, estando a Administração Pública adstrita à observância do princípio da legalidade, sendo-lhe vedado ultrapassar os limites do ordenamento jurídico ou restringir direitos onde inexiste reserva legislativa. 3. (...). 4. (...). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.” (TJGO, APELACAO CIVEL EM MANDADO DE SEGURANCA 267719-38.2015.8.09.0139, Rel. DR(A). WILSON SAFATLE FAIAD, 6A CAMARA CIVEL, julgado em 26/04/2016, DJe 2019 de 03/05/2016).

“MANDADO DE SEGURANÇA. LICENÇA PRÊMIO. DIREITO DE FRUIÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. NECESSIDADE DE CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENSINO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1) - (...). 2) - Por força do princípio da legalidade, o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar. 3) - (...). 4) - (...). 5) - SEGURANÇA DENEGADA.” (TJGO, MANDADO DE SEGURANCA 355350-49.2015.8.09.0000, Rel. DES. KISLEU DIAS MACIEL FILHO, 4A CAMARA CIVEL, julgado em 14/04/2016, DJe 2014 de 26/04/2016).

Portanto, evidenciado que o ato administrativo coator, qual seja, despacho nº 0106/2017/SSP, que disciplinou a adequação da jornada de trabalho dos médicos legistas, não se revestiu da legalidade adequada, a sua anulação se impõe.

Seguindo essa linha de raciocínio, anoto que, ante a existência de previsão legal

específica acerca do pleito do presente *mandamus* e diante do direito líquido e certo dos impetrantes, a segurança deve ser concedida.

Na confluência do exposto, **concedo a segurança pleiteada**, ratificando a liminar outrora deferida, para anular o Despacho nº 0106/2017/SSP, emanado do Secretário da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás, e, em consequência, garantir aos impetrantes o direito de permanecerem cumprindo carga horária de 04 (quatro) horas diárias.

Éo voto.

Goiânia, 25 de abril de 2017.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

RELATOR

/C70

Mandado de Segurança n. 5050590.74.2017.8.09.0000

Comarca de Goiânia

Impetrantes: Gheisa Moura Leão Pinheiro e outros

Impetrado: Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás

Relator: Desembargador Carlos Alberto França

A C Ó R D ã O

Vistos, oralmente relatados e discutidos os autos de Mandado de Segurança n. **5050590.74.2017.8.09.0000**, da Comarca de Goiânia, figurando como impetrantes **Gheisa Moura Leão Pinheiro e outros** e como impetrado o **Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado de Goiás**.

ACORDAM os integrantes da Terceira Turma Julgadora da Segunda Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em conceder a segurança, nos termos do voto do Relator, proferido na assentada do julgamento e que a este se

incorpora.

Votaram, além do Relator, os Desembargadores **Amaral Wilson de Oliveira e Ney Teles de Paula**.

Presidiu o julgamento o Desembargador **Carlos Alberto França**.

Esteve presente à sessão o Doutor **Eliseu José Taveira Vieira**, representando a Procuradoria-Geral de Justiça.

Goiânia, 25 de abril de 2017.

Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA

RELATOR

Valor: R\$ 100,00 | Classificador: Intimação do dia 27-04-2017
Mandado de Segurança
2ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: Aloizio Silva Barros Junior - Data: 27/04/2017 08:26:28