



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000310713

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003179-41.2022.8.26.0587, da Comarca de São Sebastião, em que é apelante/apelado MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, é apelado/apelante MARCELO LUIS DE OLIVEIRA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento aos recursos, com observação. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente sem voto), MARCELO BERTHE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 31 de março de 2025.

RENATO DELBIANCO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 23.640

Apelação Cível nº 1003179-41.2022.8.26.0587
Apte/Apdo: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
Apdo/Apte: MARCELO LUÍS DE OLIVEIRA
Comarca: SÃO SEBASTIÃO
Juiz de 1º Grau: GUILHERME KIRSCHNER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO EM CARGO PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO RECURSOS DESPROVIDOS.

I. Caso em Exame:

1. Ação anulatória de nulidade de ato administrativo c.c. pedido de reintegração em cargo público contra o Município de São Sebastião. Inspetor Fiscal de Rendas. Exoneração a pedido sob coação e posterior reintegração. Revogação da Portaria n.º 449/12, que havia determinado a reintegração do autor, pela Portaria n.º 1.639/21, editada com fundamento no Procedimento Administrativo n.º 720802/2020, instaurado para apuração de “irregularidades na readmissão – ADI n.º 2204811-24.2019.8.26.0000”, implicando, assim, em nova exoneração do servidor. Inobservância dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa.

2. A Portaria de reintegração do autor, qual seja a de n.º 449/12, foi considerada incorreta sob o ponto de vista da legalidade por esta C. Câmara, eis que constatado o vício de consentimento que teria dado azo ao pedido de exoneração anteriormente formulado (processo n.º 1000863-94.2018.8.26.0587). Inexistência de correlação entre os dispositivos da Lei Complementar Municipal n.º 146/11 declarados inconstitucionais, isto é, os arts. 50 a 53, que cuidam do instituto da “readmissão”, e a reinvestidura do autor, que se deu com fundamento em outro instituto, qual seja o da “reintegração” (art. 33 da Lei Complementar Municipal n.º 76/06, posteriormente reproduzido pelo art. 44 da Lei Complementar Municipal n.º 146/11, aplicável à espécie).

3. A sentença julgou parcialmente procedente a ação, anulando o procedimento administrativo que culminou na segunda exoneração do autor, além da fixação de indenização por vencimentos não pagos (danos materiais).

4. Pretensão do autor à obtenção de indenização por dano moral.

II. Questão em Discussão:

5. A questão em discussão consiste em: (i) determinar a

validade da reintegração do autor ao cargo público e a legalidade do procedimento administrativo que resultou em sua segunda exoneração; (ii) decidir se há direito à indenização por dano moral.

III. Razões de Decidir:

6. Pleito de gratuidade processual analisado monocraticamente e, após interposição de agravo interno, mantida a revogação por esta C. Câmara nos autos do agravo interno n.º 1003179-41.2022.8.26.0587/50000. Preparo recursal recolhido.

7. Afastada a preliminar de litispendência com o feito de n.º 1000863-94.2018.8.26.0587, suscitada pelo órgão ministerial, porquanto não está configurada a tríplice identidade apta a caracterizar o seu reconhecimento. Reconhecida a existência de prejudicialidade externa, contudo.

8. No mérito, a reintegração foi fundamentada em vício de consentimento, não se aplicando a inconstitucionalidade da readmissão prevista na Lei Complementar Municipal n.º 146/11.

9. O procedimento administrativo que resultou na segunda exoneração violou os princípios do contraditório e da ampla defesa, tornando-se nulo, assim como a Portaria n.º 1.639/21, dele advinda.

10. É devida indenização material pelos vencimentos e direitos estatutários, porquanto tal disposição decorre por força de lei, devendo ser apurada em sede de liquidação.

11. É indevida indenização por dano moral. Em que pese o aborrecimento suportado, não restou efetivamente demonstrado o abalo psicológico para além do dano patrimonial experimentado. Precedentes desta C. Corte.

12. Possível a fixação da verba honorária desde logo. Matéria de ordem pública. Mantida a sucumbência reciprocamente experimentada.

IV. Dispositivo e Tese:

13. Recursos desprovidos, com observação quanto à verba honorária.

Tese de julgamento: é nula a revogação da Portaria n.º 449/12, que havia determinado a reintegração do autor, pela Portaria n.º 1.639/21, editada com fundamento no Procedimento Administrativo n.º 720802/2020, por violação ao contraditório e à ampla defesa. É devida indenização material, consoante regramento legislativo. É indevida indenização por dano moral.

Legislação Citada:

Constituição Federal, art. 5.º, inciso LV;

Leis Complementares n.ºs 76/06 e 146/11 do Município de São Sebastião/SP.

Jurisprudência Citada:

TJSP: Direta de Inconstitucionalidade n.º 2204811-24.2019.8.26.0000;

TJSP: Apelação Cível n.º 1003332-11.2021.8.26.0587;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

TJSP: Apelação Cível n.º 1000863-94.2018.8.26.0587;
TJSP: Agravado de Instrumento n.º
2209443-88.2022.8.26.0000.
Súmula n.º 473/STF.

Trata-se de apelação interposta em face da r. sentença de fls. 506/511, integrada às fls. 534, a qual julgou parcialmente procedente ação anulatória de ato administrativo c.c. pedido de reintegração em cargo público.

Apela o Município de São Sebastião (fls. 542/549) alegando, em síntese, que o C. Órgão Especial desta E. Corte declarou a inconstitucionalidade dos arts. 15, inciso VII, e 50 a 53 da Lei Complementar Municipal n.º 146/11, no sentido de se afastar instituto da readmissão do estatuto dos servidores públicos (ADI n.º 2204811-24.2019.8.26.0000). Sustenta não ser possível a reintegração, porquanto a exoneração se deu a pedido, não havendo que se falar em nulidade da Portaria n.º 1.639/21. Pugna pela improcedência dos pedidos, com o afastamento da condenação de indenizar o apelado pelos vencimentos e direitos estatutários, ante a flagrante inconstitucionalidade do reingresso pelo instituto da readmissão.

Também recorre o autor Marcelo Luís de Oliveira (fls. 550/585) requerendo, preliminarmente, a concessão do benefício da Justiça Gratuita e, no mérito: (i) seja reconhecida a validade do Processo Administrativo n.º 1.185/09, que reconheceu pela sua reintegração no cargo de Inspetor Fiscal de Rendas, e não sua readmissão; (ii) anulação do Processo Administrativo n.º 720802/20 e, consequentemente, da Portaria n.º



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.639/21, que revogou a Portaria n.º 449/12 (readmissão do autor), pela inobservância do direito ao contraditório e à ampla defesa; (iii) condenação do Município ao pagamento de indenização de R\$ 50.000,00, a título de reparação pelo dano moral experimentado.

Vieram contrarrazões (fls. 591/605 e 606/612).

Distribuídos preventivamente à C. 13.^a Câmara de Direito Público (fls. 614), esta declinou da competência para processar e julgar o recurso em razão da anotação de prevenção com anterior ação julgada por esta C. 2.^a Câmara (processo n.º 1000863-94.2018.8.26.0587), nos termos da decisão monocrática de fls. 696/703, da lavra do Eminent Des. DJALMA LOFRANO FILHO.

Após redistribuição, foi revogado o benefício da gratuidade processual concedido ao autor, com determinação para recolhimento das custas relativas ao preparo sob pena de deserção (fls. 711/712). Em face dessa decisão foi interposto agravo interno (fls. 724/731), julgado desprovido (fls. 753/758).

Foi recolhido o preparo recursal (fls. 719/722).

A Procuradoria de Justiça opinou pelo não conhecimento do apelo do autor, em razão de litispendência com o feito de n.º 1000863-94.2018.8.26.0587, e, no mérito, desprovimento do recurso do Município (fls. 689/694).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Reconhecida a prejudicialidade entre este feito e o de n.º 1000863-94.2018.8.26.0587, determinou-se aguardar em Cartório o julgamento (fls. 761 e 764).

Não há oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

1. Marcelo Luís de Oliveira ajuizou ação anulatória de nulidade de ato administrativo c.c. pedido de reintegração em cargo público em face do Município de São Sebastião, narrando que era ocupante do cargo efetivo de "Inspetor Fiscal de Rendas" (antigo "Fiscal Tributário"), tendo sido nomeado em 03.04.1989 após lograr aprovação em concurso público, e que, após embate com o então Prefeito Juan Manoel Pons Garcia, do qual alega ter sido alvo de perseguição política, efetuou pedido de exoneração do cargo em janeiro de 2006.

Afirmou que, em 27.01.2009, já no mandato do Prefeito Ernane Bilotte Primazzi, efetuou pedido de reintegração no cargo, alegando vício de consentimento, porquanto teria sofrido assédio moral, o que teria motivado o pedido de exoneração, conforme comprovação testemunhal. Asseverou que a Procuradoria do Município opinou pela sua reintegração, nos termos do art. 33 da Lei Complementar Municipal n.º 76/06, a qual se deu por intermédio da Portaria n.º 449/12 (fls. 94).

Anos mais tarde, o ex-Prefeito Juan Manoel Pons Garcia protocolou junto ao Ministério Público uma representação em face do autor, Vera Lúcia Mariano



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos Santos e Ernane Bilotte Primazzi, visando à instauração de inquérito civil para apuração de eventual improbidade administrativa, porquanto teria havido readmissão (Lei Complementar Municipal n.º 146/11), e não reintegração, fato que culminou com o ajuizamento da ação civil pública autuada sob o n.º 1000863-94.2018.8.26.0587, julgada improcedente em primeiro Grau e com recurso pendente de apreciação em segundo.

Posteriormente, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2204811-24.2019.8.26.0000, visando à declaração de inconstitucionalidade do instituto da "readmissão", previsto na Lei Complementar Municipal n.º 146/11, tendo o C. Órgão Especial desta E. Corte assim decidido (fls. 187/196):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE manejada em face do inciso VII do artigo 15 e dos artigos 50 a 53, todos do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Sebastião (Lei Complementar nº 146, de 1º de novembro de 2011). Readmissão de servidores anteriormente exonerados ou demitidos. Modalidade de provimento em cargo público não recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Violação aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144, todos da Carta Constitucional estadual. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2204811-24.2019.8.26.0000; Relator (a): **Geraldo Wohlers**; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 21/02/2020).

Esclareceu que, apesar de tal decisão, a modalidade pela qual retornou ao serviço público do Município de São Sebastião foi a "reintegração", ainda vigente, e que, apesar disso, foi instaurado o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procedimento Administrativo n.º 720802/2020, para apuração de "irregularidades na readmissão – ADI n.º 2204811-24.2019.8.26.0000" (fls. 197/322), que culminou na edição da Portaria n.º 1.639/21, que revogou a Portaria n.º 449/12 (fls. 323/324), implicando, assim, em nova exoneração.

Asseverou que não fora notificado, tendo recebido a notícia da segunda exoneração após a publicação da referida portaria, ao arrepio dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, tendo protocolado pedido de reconsideração, posteriormente mantido, encontrando-se atualmente desempregado.

Em razão disso, impetrou, em litisconsórcio ativo com Vera Lúcia Mariano dos Santos, o Mandado de Segurança n.º 1003332-11.2021.8.26.0587, tendo a ordem sido denegada, mantida a r. sentença pela C. 13.^a Câmara de Direito Público, cujo v. acórdão restou relatado pelo Eminente Des. DJALMA LOFRANO FILHO (fls. 331/344):

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES MUNICIPAIS. SÃO SEBASTIÃO. Impetrantes que, admitidos por concurso público para o cargo de fiscal tributário, com atual denominação de inspetor fiscal de rendas, foram exonerados a pedido e, após processo administrativo, reintegrados. Contudo, as portarias que determinaram a reintegração dos servidores foram revogadas por meio de portarias editadas pelo novo Chefe do Poder Executivo, atos contra os quais se insurgem os impetrantes. Segurança denegada em primeira instância. Ato da autoridade tida por coatora que teve por fundamento a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 50 a 53 da Lei Complementar n.º 146/2011, no julgamento da ADI 2204811-24.2019.8.26.0000 pelo Órgão Especial deste



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Eg. Tribunal de Justiça, bem como a existência de ação de improbidade administrativa ajuizada em face dos impetrantes. Ainda que se reconheça eventual equívoco em um dos fundamentos do ato impugnado, porque foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça a inconstitucionalidade de dispositivos da LC nº 146/2011 que tratavam do instituto da readmissão de servidores do Município de São Sebastião, mas não da reintegração, o fato é que não consta da petição inicial nenhuma informação ou documento referente à ação de improbidade administrativa, impossibilitando a correta análise do caso em tela. Necessidade de que os impetrantes comprovem cabalmente a violação ao direito líquido e certo alegado, por meio de prova pré-constituída, uma vez que não se admite dilação probatória em mandado de segurança. Situação não observada no caso em exame. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1003332-11.2021.8.26.0587; Relator (a): **Djalma Lofrano Filho**; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 16/08/2022; Data de Registro: 16/08/2022).*

Posteriormente, ao ajuizar esta ação, pleiteou o autor: (i) a declaração de nulidade do Procedimento Administrativo n.º 720802/2020, com a consequente anulação da Portaria n.º 1.639/21, e reintegração no cargo de Inspetor Fiscal de Rendas (fls. 46); (ii) indenização por danos materiais, relativamente aos vencimentos e demais direitos estatutários não pagos; (iii) indenização por dano moral; (iv) subsidiariamente, caso se entenda que não houve reintegração, mas sim readmissão, seja reconhecido o efeito *ex nunc* do v. acórdão prolatado nos autos da ADI n.º 2204811-2019.8.26.0000, determinando, consequentemente, a sua reintegração ao cargo (fls. 62).

A r. sentença julgou parcialmente procedente a ação, "confirmando a tutela antecipada, para anular o procedimento administrativo em testilha e, por

consequência, determinar o imediato retorno do autor ao seu cargo de origem, bem como para condenar o requerido a indenizar o autor pelos vencimentos e direitos estatutários, devendo o quantum ser alcançado em regular liquidação de sentença". O pedido de indenização por dano moral foi julgado improcedente, "considerando que o autor será indenizado materialmente pelo período que ficou afastado".

Ambas as partes recorreram.

2. O pleito de **gratuidade processual** já foi analisado monocraticamente (fls. 711/712) e, após interposição de agravo interno, por esta C. Câmara nos autos do agravo interno n.º 1003179-41.2022.8.26.0587/50000 (fls. 753/758), tendo sido recolhido o preparo recursal (fls. 719/722).

3. De início, impende afastar a **preliminar de litispendência com o feito n.º 1000863-94.2018.8.26.0587**, suscitada pelo órgão ministerial, porquanto não está configurada a tríplice identidade apta a caracterizar o seu reconhecimento.

Com efeito, de acordo com o art. 337, § 1.º, do Código de Processo Civil, "*verifica-se a litispendência ou coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada*", sendo certo que, nos termos do § 2.º, "*uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido*".

No caso em questão, a ação civil pública possui partes diferentes, causa de pedir e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pedidos diversos, atrelados à aplicação das penalidades previstas na Lei n.º 8.429/92, que cuida dos casos de improbidade administrativa, sendo certo que a falta de um desses requisitos descaracteriza a litispendência.

Contudo, apesar de não estar caracterizada tal figura, fato é que há evidente **prejudicialidade entre as ações**, porquanto vinculadas a uma mesma questão, qual seja a reinvestidura de dois ex-servidores no serviço público, sendo um deles o autor desta demanda.

4. E, no caso em tela, já em análise quanto ao **mérito**, esta C. Câmara assim se manifestou por ocasião do julgamento do recurso de apelação interposto naquele feito:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo M. P. d. E. d. S. P. contra E. B. P., ex-Prefeito, e os servidores municipais M. L. D. O. e V. L. M. D. S., readmitidos sem concurso público após exoneração a pedido. O autor pleiteia a nulidade das readmissões e a condenação dos réus por improbidade administrativa.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a readmissão dos servidores sem concurso público configura ato de improbidade administrativa.

III. Razões de Decidir

3. A preliminar de prescrição não foi acolhida, pois o prazo prescricional começou a fluir a partir do término do mandato do ex-Prefeito, E. B. P., em 31.12.2016.

4. A reintegração dos servidores foi fundamentada em vício de consentimento (coação) e não na Lei Complementar Municipal n. 146/2011, declarada inconstitucional.

5. O Administrador agiu dentro de sua esfera de atribuições, de acordo com os juízos de

conveniência e oportunidade.

6. Não há comprovação de dolo na conduta dos réus, conforme exigido pela Lei n. 8.429/92.

IV. Dispositivo e Tese

7. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. Possível a reintegração dos servidores exonerados a pedido, uma vez constatado o vício de consentimento 2. A configuração de ato de improbidade administrativa exige a comprovação de dolo.

Legislação Citada:

- Lei n. 8.429/92, art. 11, inciso V; art. 23, inciso I.

- Lei Municipal n. 14.230/2021.

Jurisprudência Citada:

- STF, ARE 843989, Tema 1.199.

- TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2204811-24.2019.8.26.0000.

(TJSP; Apelação Cível 1000863-94.2018.8.26.0587;

Relator (a): **Renato Delbianco**; Órgão Julgador: 2ª

Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião -

2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 04/02/2025;

Data de Registro: 04/02/2025).

E do corpo do voto se extrai:

"(...).

3. Passa-se ao exame do mérito propriamente dito.

3.1. De início, insta salientar que a Lei Complementar Municipal n. 146/2011, a qual introduziu o instituto da readmissão de servidor público do Município de São Sebastião, foi declarada inconstitucional neste aspecto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE manejada em face do inciso VII do artigo 15 e dos artigos 50 a 53, todos do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Sebastião (Lei Complementar nº 146, de 1º de novembro de 2011). Readmissão de servidores anteriormente exonerados ou demitidos. Modalidade de provimento em cargo público não recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Violação aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144, todos da Carta Constitucional estadual. Ação procedente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2204811-24.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 21/02/2020).

No entanto, de se notar que o reingresso dos corréus M. L. D. O. e V. L. M. D. S. aos cargos de provimento efetivo anteriormente ocupados não teve fundamento na Lei Complementar Municipal n. 146/2011.

Explica-se.

Os corréus M. L. D. O. e V. L. M. D. S. foram exonerados a pedido pelas Portarias nos 103/2006 e 143/2006 (fls. 69/70), as quais foram revogadas pelas Portarias nos 449/2012 e 448/2012 (fls. 67/68).

Contudo, as Portarias nos 449/2012 e 448/2012 determinaram a reintegração dos corréus M. L. D. O. e V. L. M. D. S. com fundamento nos processos administrativos nos 1.185/2009 e 4.226/2010, os quais concluíram que os pedidos de exoneração decorreram de assédio moral praticado pelo Prefeito em exercício à época, J. M. P. G., estando configurado vício de coação a ensejar a invalidade dos referidos requerimentos.

Infere-se, portanto, que os corréus M. L. D. O. e V. L. M. D. S. não foram readmitidos nos moldes do artigo 50 e seguintes da Lei Complementar n. 146/2011 (fls. 104/105), mas reintegrados aos cargos anteriormente ocupados em razão da nulidade dos atos administrativos que determinaram as respectivas exonerações (Portarias nos 103/2006 e 143/2006).

3.2. Pois bem.

O ex-Prefeito, E. B. P., reconheceu, após procedimento administrativo, que os pedidos de exoneração dos servidores públicos M. L. D. O. e V. L. M. D. S. estavam eivados de vício de consentimento (coação), impondo, por conseguinte, a revogação dos atos exoneratórios.

Cumprе esclarecer que as decisões administrativas podem ser submetidas ao crivo do Poder Judiciário com fundamento no princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5.º, inciso

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

XXXV), porém, desde que adstritas ao exame da legalidade, isto é, se existe algum vício ou nulidade a macular o ato vergastado sem, contudo, se imiscuir no mérito, ou seja, sem se relacionar a algum juízo de valor por parte do Administrador ou, como melhor se afigura, de "conveniência e oportunidade", não sendo o caso de se adentrar no exame dos motivos determinantes do ato administrativo, consoante os ensinamentos de José Cretella Júnior:

"Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora de seu policiamento. Inscreve-se o mérito em terreno de competência exclusiva do Poder Executivo, pois traduz o entendimento de noção tradicional, resumida no clássico binômio oportunidade-conveniência, que traduz juízo axiológico do administrador. Ora, o mérito nem se confunde com a legalidade nem a ela se contrapõe. São campos diferentes, com pontos de contato acidentais. Legalidade é adequação do ato ao texto legal. Aqui, o Poder Judiciário intervém e reexamina o ato editado. Mérito é aspecto que se relaciona com a oportunidade ou conveniência da medida adotada, conjunto de ponderações que levam a autoridade administrativa, perscrutando com todos os meios que tem a seu alcance a realidade social, a decidir sobre o mês, o dia, a hora, o minuto, o lugar, a equidade, a razoabilidade, a justiça, a economia, a moralidade. Escapa também do poder revisionista do Judiciário o ato exclusivamente político".

E, de outra banda, Hely Lopes Meirelles:

"Controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle a posteriori, unicamente de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege.

(...)

A competência do Judiciário para a revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado. Por legalidade entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por legitimidade entende-se a conformidade do ato com os princípios básicos da Administração Pública, em especial os do interesse

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

público, da moralidade, da finalidade e da razoabilidade, indissociáveis de toda atividade pública. Tanto é ilegal o ato que desatende à lei formalmente, como ilegítimo o ato que violenta a moral da instituição ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoas, grupos ou partidos favoritos da Administração.

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito”.

De fato, não se pode conceber que o Poder Judiciário atue como revisor ou via recursal de decisões proferidas em procedimento administrativo, porquanto, repise-se, não lhe cabe avaliar a justiça do julgamento, mas, apenas apreciar a ocorrência de possível ilegalidade ou ilegitimidade no ato impugnado, sob pena de se ofender outro não menos importante princípio do nosso ordenamento, qual seja o da separação dos poderes (art. 2.º).

No caso, nota-se que os depoimentos das testemunhas, colhidos no procedimento administrativo n. 1.185/2009, indicam a ocorrência de uma reunião convocada pelo então Prefeito Municipal, J. M. P. G., para determinar o retorno dos servidores do Executivo cedidos ao Poder Legislativo. Disseram que naquela ocasião, o ex-Prefeito agiu de forma “hostil”, “ameaçadora”, “em tom irônico e sarcástico”, constrangendo os servidores ali presentes. (fls. 128/131), o que teria ensejado os pedidos de exoneração dos corréus M. L. D. O. e V. L. M. D. S.

Dessa forma, conclui-se que as Portarias nos 449/2012 e 448/2012 não padecem de ilegalidade, tendo o Administrador agido dentro de sua esfera de atribuições, de acordo com os juízos de conveniência e oportunidade, entendendo pela

nulidade dos atos exoneratórios.

(...).

Embora o apelante alegue que a reintegração de M. L. D. O. e V. L. M. D. S. aos cargos anteriormente ocupados decorreu de conluio entre os requeridos, tendo E. B. P. favorecido, dolosamente, os demais corrêus, tal afirmação não ficou comprovada nos autos.

A prova documental juntada pelo autor não é suficiente a demonstrar que o ex-Prefeito E. B. P. agiu com o único objetivo de beneficiar os demais corrêus em detrimento do interesse público. Isto porque, referidos documentos indicam fortes indícios de que os pedidos de exoneração de M. L. D. O. e V. L. M. D. S. foram formulados sob coação, estando justificada, portanto, a revogação dos atos demissionários.

(...)".

Como se vê, a Portaria de reintegração do autor, qual seja a de n.º 449/12 (fls. 94), foi considerada incorreta sob o ponto de vista da legalidade, eis que constatado o **vício de consentimento** que teria dado azo ao pedido de exoneração anteriormente formulado.

5. Não se olvida, contudo, que à Administração é permitido 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, consoante preceituado pela Súmula n.º 473 do C. Supremo Tribunal Federal, que consagra o chamado "poder de autotutela" da Administração.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E, sem embargo da discussão atinente à forma de reingresso do autor nos quadros do funcionalismo municipal, se por intermédio de reintegração ou readmissão, fato é que a ora impugnada Portaria n.º 1.639/21 (fls. 323/324), foi emitida com fundamento no Procedimento Administrativo n.º 720802/2020 (fls. 197/322), que simplesmente **ignorou o contraditório e a ampla defesa (art. 5.º, inciso LV, da Constituição Federal)**, consoante decidido pela C. 13.ª Câmara de Direito Público por ocasião do julgamento do agravo de instrumento n.º 2209443-88.2022.8.26.0000, utilizado como *ratio decidendi* para julgar parcialmente procedente esta demanda:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. Pretensão recursal voltada à reforma de decisão interlocutória que indeferiu tutela de urgência direcionada ao imediato retorno do autor ao cargo que ocupava até o julgamento da ação. Autor admitido por concurso público para o cargo de fiscal tributário, com atual denominação de inspetor fiscal de rendas, exonerado a pedido e, após processo administrativo, reintegrado. Contudo, a portaria que determinou a reintegração do servidor foi revogada sumariamente por meio de portaria editada pelo novo Chefe do Poder Executivo (Portaria nº 1.639/2021) em franca violação ao devido processo legal administrativo e aos seus corolários, a saber, o contraditório e a ampla defesa. Tutela de urgência deferida para determinar a imediata e provisória reintegração do autor aos quadros de servidores da Administração. Decisão interlocutória reformada. Recurso provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2209443-88.2022.8.26.0000; Relator (a): **Djalma Lofrano Filho**; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião - 2ª V. CÍVEL; Data do Julgamento: 06/02/2023; Data de Registro: 06/02/2023).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Na ocasião, o então Relator, o Exmo. Des. DJALMA LOFRANO FILHO, assim ponderou em seu voto, unanimemente acompanhado pelos demais ínclitos julgadores:

"(...).

Entretanto - e aqui residem pontos relevantes ao desate preambular da questão - não obstante factíveis os questionamentos no sentido de versar o caso concreto sobre readmissão, vislumbra-se, em cognição sumária, indícios de ilegalidade na Portaria nº 1639/2021 que, com base no poder geral de cautela versado na Súmula 473/STF, revogou a Portaria nº 449/2012 que outrora readmitiu o servidor, ao erigir equivocadamente a tramitação da ação civil pública por improbidade administrativa como um dos supedâneos hábeis ao exaurimento daquele ato (fls. 323/324).

De fato, não se extrai da prova documental deliberações do órgão judicante acerca de eventual afastamento dos servidores públicos em contraponto à possível violação ao primado constitucional da inocência.

Como se não bastasse, exsurge aparentemente do cotejo dos autos que o desligamento do ora agravante deu-se em violação às garantias constitucionais do contraditório regular e da ampla defesa assegurados também na seara administrativa, aspecto abordado no deferimento do efeito ativo nesse agravo.

Com efeito, conquanto aventada a possibilidade de desligamento imediato do servidor com fulcro na ausência de modulação dos efeitos da inconstitucionalidade reconhecida pelo C. Órgão Especial no julgamento da ADI n.º 2204811-24.2019.8.26.0000, a documentação coligida permite entrever que, em primeiro momento, o Secretário de Assuntos Jurídicos do Município de São Sebastião, em respectivo processo administrativo, determinou a abertura de vista à agravante para ciência e oportuna manifestação.

Todavia, após sucessivas indagações do Setor de Recursos Humanos a respeito do procedimento a ser efetivamente adotado, a indigitada autoridade recomendou a remessa dos autos ao Gabinete do Alcaide para fins de expedição de portaria de anulação do ato de readmissão do autor (fls. 318/322).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Repita-se, esta recomendação foi acolhida sem ressalvas pelo Prefeito do Município de São Sebastião, a par do que se entrevê da Portaria nº 1.639/2021, violando, portanto, cláusula pétrea versada no art. 5º, LV, da Carta Magna.

(...)”.

Ora, em que pese a ação mandamental donde se extraiu o indigitado recurso de agravo de instrumento tenha sido posteriormente julgada improcedente, **fato é que não houve alteração fática ou jurídica quanto ao argumento invocado pelo autor para buscar invalidar o ato administrativo impugnado**, qual seja a ofensa ao contraditório e à ampla defesa, tal como fundamentado, inclusive, pelo douto Juízo sentenciante.

Ademais, a denegação da ordem na ação mandamental n.º 1003332-11.2021.8.26.0587, mantida pela C. 13.^a Câmara no julgamento do apelo ali interposto, se deu em razão da inadequação da via eleita, e não propriamente pelo mérito, pelo que se verifica do seguinte excerto: “Ainda que se reconheça eventual equívoco em um dos fundamentos do ato impugnado, porque foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça a inconstitucionalidade de dispositivos da LC nº 146/2011 que tratavam do instituto da readmissão de servidores do Município de São Sebastião, mas não da reintegração, o fato é que não consta da petição inicial nenhuma informação ou documento referente à ação de improbidade administrativa, impossibilitando a correta análise do caso em tela”.

Naquela ocasião, entendeu por bem a C. 13.^a Câmara que, diante da existência de conexa ação de

improbidade administrativa (cujo julgamento se deu por esta C. 2.^a Câmara posteriormente – processo n.º 1000863-94.2018.8.26.0587), haveria a necessidade comprovação pré-constituída da violação do direito líquido e certo alegado.

E, de fato, apesar da denegação da segurança, **remanesce incólume a inobservância do contraditório e da ampla defesa no âmbito do Procedimento Administrativo n.º 720802/2020**, pelo que se verifica de fls. 197/322, não havendo mesmo como não se reconhecer a eiva que inquina o ato de nulo e, via de consequência, igualmente macula a Portaria de n.º 1.639/21 (fls. 323/324), que dele se originou.

Incensurável, portanto, a r. sentença nesse ponto.

Passa-se, então, à análise dos demais pedidos formulados.

6. O Município alega não ser possível o reingresso do autor em seu quadro funcional em razão de o C. Órgão Especial haver declarado a inconstitucionalidade do instituto da "**readmissão**", previsto nos arts. 50 a 53 na Lei Complementar Municipal n.º 146/11¹ ("Estatuto dos

¹ Art. 50. Readmissão é o reingresso no serviço público, do funcionário demitido ou exonerado, sem qualquer direito a ressarcimento, por decisão administrativa. Parágrafo único. O readmitido terá assegurada a contagem do tempo de serviço, e será considerado como efetivo exercício o período de afastamento para fins de aposentadoria disponibilidade e demais direitos inerentes ao tempo de serviço, tais como sexta-parte, licença-prêmio e quinquênio. Art. 51. A readmissão será, obrigatoriamente, precedida de revisão do processo administrativo respectivo, e será determinado se ficar demonstrado que não acarretará inconveniência para o serviço público. § 1.º suprimido § 2.º Dependerá, ainda, de prova de capacidade física e intelectual, mediante inspeção médica. Art. 52. A readmissão será feita no cargo anteriormente ocupado ou, se transformado, no cargo resultante da transformação, desde que haja vaga. Art. 53. É vedada a readmissão para o cargo de provimento em comissão e se a demissão tiver ocorrido a bem do serviço público.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Servidores Públicos do Município de São Sebastião”), tendo em vista se tratar de modalidade de provimento em cargo público não recepcionada pela Constituição Federal de 1988, com violação aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144, da Constituição Estadual, consoante decidido nos autos da ADI n.º 2204811-24.2019.8.26.0000.

Ocorre, contudo, que a Portaria que deu ensejo ao aludido reingresso (fls. 94) se deu com fundamento em outro instituto, qual seja o da “**reintegração**”, pelo que se verifica do Procedimento Administrativo n.º 1.185/09 (fls. 82/99), especialmente o parecer jurídico de fls. 90/92:

“(…).

Considerando todas as informações trazidas ao presente, principalmente nos depoimentos das testemunhas, as quais confirmaram que a administração, por intermédio de seu representante, Sr. Prefeito Municipal, à época, Juan Manoel Pons Garcia, se nota o grau de intimidação e ameaça que foi praticado em face do requerente, caracterizando claramente o assédio moral. Em virtude deste ato ilegal do então Prefeito, a decisão do requerente à época, está viciada por sentimento de perseguição, devendo ser o ato considerado inválido.

*Esta Procuradoria opina pela **reintegração** do servidor ao quadro de funcionários.*

“(…)”.

Eis o que dispõe o art. 33 da Lei Complementar Municipal n.º 76/06, posteriormente reproduzido pelo art. 44 da Lei Complementar Municipal n.º 146/11, aplicável à espécie:

Art. 33. Reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens e reconhecimento dos direitos inerentes ao cargo.

§ 1.º Na hipótese de o cargo ter sido extinto, o servidor ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 2.º Encontrando-se provido o cargo, o seu eventual ocupante será reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização ou aproveitado em outro cargo, ou, ainda, posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3.º Se o servidor não entrar em exercício no prazo previsto no Artigo 31, § 1.º, sua ausência será considerada como falta injustificada, salvo em caso de doença comprovada em inspeção médica oficial da Unidade de Saúde Ocupacional.

Como já salientado, tal expediente foi declarado válido e regular por esta C. Câmara por ocasião do julgamento da apelação interposta nos autos da ação civil pública n.º 1000863-94.2018.8.26.0587 e, como corolário, curial que se reconhecesse o direito à **indenização material pelos vencimentos e direitos estatutários**, tal como constou da r. sentença ora combatida, porquanto tal disposição decorre por força de lei, devendo ser apurada em sede de liquidação.

Nesse passo, não há correlação entre os dispositivos declarados inconstitucionais, isto é, os arts. 50 a 53 da Lei Complementar Municipal n.º 146/11, que cuidam do instituto da "readmissão", e a reinvestidura do autor, que se deu com fundamento em outro instituto, qual seja o da "reintegração", até mesmo porque, quando da elaboração do parecer jurídico que deu

azo à edição da Portaria n.º 449/12 (fls. 90/92), no bojo do Procedimento Administrativo n.º 1.185/09, a figura da readmissão sequer existia no ordenamento jurídico municipal.

Sem razão, portanto, o Município réu.

7. Quanto à **indenização por dano moral**, igualmente nenhum reparo comporta o r. julgado, porquanto, em que pese o aborrecimento suportado pelo autor, não restou efetivamente demonstrado o abalo psicológico para além do dano patrimonial experimentado.

Nesse sentido são as decisões desta C. Corte em casos análogos:

*APELAÇÃO - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE - REINTEGRAÇÃO AO CARGO - Policial Militar - Procedimento administrativo de exoneração que não observou a formalidade necessária, uma vez que o prazo do estágio probatório já havia terminado. - Inexistente, outrossim, justo motivo para a exoneração, dado que os fatos que ensejaram a instauração do PAE não revelam inadequação à vida militar - Absolvição no âmbito penal e militar - Conduta atípica-Exoneração anulada, com determinação de imediata reintegração ao cargo de origem - Efeitos ex tunc - Pagamento das verbas remuneratórias que o servidor deixou de receber no período de afastamento, fazendo jus a contagem de tempo de serviço, conforme entendimento do C. STJ - Precedentes deste E. TJSP - Danos morais não verificados - Sentença reformada nesse ponto - Honorários advocatícios que comportam adequação - Sentença parcialmente reformada - Recursos parcialmente providos. (TJSP; Apelação Cível 1063229-83.2022.8.26.0053; Relator (a): **Paulo Galizia**; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 28/02/2024; Data de Registro: 28/02/2024).*

APELAÇÃO. Servidor Municipal. Ação anulatória cumulada com indenização por danos morais. Sentença de parcial procedência. Insurgência do autor quanto ao não arbitramento de danos morais e do Município com relação ao pagamento dos vencimentos no período em que esteve o autor afastado do cargo. Não cabimento. Pagamento que decorre do restabelecimento do status quo ante diante da nulidade do PAD que culminou com a demissão do servidor. Respeito ao restitutio in integrum. Precedentes do STJ e deste Tribunal. Danos morais indevidos porquanto ausente comprovação de efetivo dano. Alteração ex officio do termo inicial da contagem de juros e correção monetária para aplicação da taxa Selic a partir da edição da EC nº113/2021 e estabelecer a citação como termo inicial para o cômputo de juros. Recursos não providos, com alteração. (TJSP; Apelação Cível 1000651-22.2022.8.26.0106; Relator (a): **Jose Eduardo Marcondes Machado**; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Caieiras - 1ª Vara; Data do Julgamento: 24/10/2023; Data de Registro: 24/10/2023).

AÇÃO ORDINÁRIA - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - Servidor Municipal - Autor reintegrado ao cargo após revisão administrativa - Pretensão à condenação do ente municipal no pagamento do vencimento e demais vantagens pessoais devidas e não pagas desde a sua demissão até sua reintegração, bem como a reparação do dano moral - DANOS MATERIAIS - Pagamento das verbas remuneratórias que o servidor deixou de receber, no período, conforme entendimento do Col. STJ - Danos morais, contudo, não verificado - Precedentes do C. Superior Tribunal de Justiça e desta Eg. Corte - Sentença de parcial procedência mantida - Honorários recursais ora fixados - Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1020862-74.2022.8.26.0625; Relator (a): **Rebouças de Carvalho**; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Taubaté - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 21/06/2023; Data de Registro: 21/06/2023).

Inalterada, pois, a r. sentença.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8. Quanto aos ônus sucumbenciais, a r. sentença relegou para a liquidação do julgado a fixação do percentual, reconhecendo somente que houve sucumbência reciprocamente experimentada – o autor decaiu de 1/3 de sua pretensão –, razão pela qual o pagamento das custas e despesas processuais deverá observar tal proporcionalidade.

Contudo, por se tratar de matéria de ordem pública, possível adequar o arbitramento da verba honorária desde logo. O autor sucumbiu do pedido quanto ao pleito de indenização por dano moral e, nesse passo, deverá arcar com 15% (quinze por cento) sobre a pretensão posta em Juízo (R\$ 50.000,00), observado que a gratuidade processual foi revogada, bem como que já está inclusa a majoração decorrente do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil (honorários recursais), a título de honorários devidos ao patrono do réu.

Ao Município réu tocará arcar com o os honorários devidos ao patrono do autor, em percentual mínimo a ser verificado por ocasião da liquidação da sentença, a incidir sobre o ressarcimento atinente ao dano patrimonial experimentado pelo autor (vencimentos e direitos estatutários), observado o disposto no art. 85, § 3.º e, se o caso, § 5.º, a teor do disposto no 4.º, inciso II, ocasião em que deverão ser acrescidos 5% (cinco por cento) por conta do § 11.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão tenha sido



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

analisada.

Ante o exposto, **nega-se** provimento aos recursos, com observação quanto à verba honorária.

RENATO DELBIANCO
Relator