



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000330349

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2075735-34.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante ROSANA DA SILVA OLIVEIRA NARCISO, é agravado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Negaram provimento ao recurso. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 2 de abril de 2025.

VICENTE DE ABREU AMADEI

Relator

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 28.767

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2075735-34.2025.8.26.0000

AGRAVANTE: Rosana da Silva Oliveira Narciso.

AGRAVADO: Estado de São Paulo.

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação anulatória de ato administrativo – Cumprimento de sentença – Demanda que buscava anular ato administrativo de inaptidão da autora, após realização de exame médico tendo em vista suas condições de saúde – Ação julgada procedente – Acórdão transitado em julgado – Manutenção da sentença de procedência da demanda – Pagamento das verbas remuneratórias que a servidora deixou de receber no período não incluído no julgado – Necessidade de observância dos limites estabelecidos pelo título executivo - Observância à coisa julgada material – Cumprimento de sentença que tem por finalidade tornar efetivo o direito constante no título executivo. RECURSO NÃO PROVIDO.

Trata-se de agravo de instrumento interposto por **Rosana da Silva Oliveira Narciso** contra decisão interlocutória do Juízo 4ª da Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (fls. 21 e 31/32), em ação de anulação de ato administrativo movida em face do **Estado de São Paulo**, em fase de cumprimento de sentença. O recurso é tirado de decisão que declarou cumprida a obrigação de fazer pela Fazenda do Estado, não havendo que se falar em obrigação de pagar.

A agravante pretende a reforma da decisão agravada, pois, em síntese: **(a)** o pagamento integral das vantagens pecuniárias que seriam pagas no período de afastamento indevido é consequência lógica da sentença de anulação do ato administrativo; **(b)** a anulação de atos administrativos, notadamente aqueles evitados de ilegalidade, opera efeitos *ex tunc*, retroagindo à origem do ato viciado, com o restabelecimento do *status quo ante*; **(c)** o princípio da *restitutio in integrum*, aplicável à espécie, impõe o restabelecimento da situação jurídica anterior ao ato inválido, com a recomposição integral de todos os direitos que foram indevidamente

suprimidos em decorrência da ilegalidade perpetrada; **(d)** impertinente ao caso concreto a aplicação do Tema 671 de Repercussão Geral do STF; **(e)** a sentença de procedência, ao determinar a desconstituição do ato administrativo que considerou a agravante inapta, não estabeleceu qualquer limitação aos efeitos naturais da anulação, tampouco afastou expressamente os efeitos financeiros retroativos, o que, nos termos da jurisprudência consolidada do STJ, implica o reconhecimento de todos os efeitos decorrentes da invalidação do ato, inclusive os de natureza pecuniária.

Dispensadas as informações e resposta do agravado.

É o relatório.

A agravante ajuizou ação com o escopo de anulação de ato administrativo que a considerou inapta para o exercício da função de agente de saúde — auxiliar de farmácia do Estado de São Paulo, cargo para o qual foi aprovada em concurso público.

A demanda foi julgada procedente e mantida em sede de apelação.

Anote-se que a sentença de primeiro grau foi prolatada, nos seguintes termos (fls. 146/148 dos autos do processo nº 1028772-35.2016.8.26.0053): *“julgo procedente a ação, desconstituindo o ato administrativo que a considerou inapta, determinando sua nomeação e posse”*.

Em grau de recurso, referida decisão foi mantida, sem qualquer alteração e sem recurso da autora (fls. 180/188 dos autos do processo nº 1028772-35.2016.8.26.0053).

Como se vê, trata-se de tutela jurisdicional com conteúdo essencialmente anulatório. Inexiste, no caso, qualquer pedido condenatório ao pagamento retroativo em favor da autora.

Iniciada a fase de cumprimento do julgado, a exequente iniciou a execução, *“para cumprir a obrigação de fazer consistente em apostilar o direito conquistado nos autos”*.

Em 16/03/22 a FESP noticiou nos autos o cumprimento da

obrigação, com posse da autora em 29/03/22 (fls. 39/40 e 42/45 dos autos do processo nº 0022943-17.2021.8.26.0053).

Iniciou-se, então, o questionamento da autora acerca do pagamento dos valores que entendia devidos, desde a anulação do ato administrativo, tendo sido proferida a decisão recorrida, nos seguintes termos:

“Não obstante as ponderações da exequente, entendo que razão assiste à Fazenda do Estado, considerando que a sentença condenou a requerida somente à nomeação e posse da autora ao cargo de agente de saúde, não havendo qualquer determinação para que os efeitos da decisão retroagissem desde a data da declaração de inaptidão (fls. 18), não podendo tal condenação à Fazenda do Estado ser presumida. Além disso, ressalto que não houve qualquer recurso da parte autora objetivando a reforma do julgado.

Ante o exposto, declaro cumprida a obrigação de fazer pela Fazenda do Estado, não havendo o que se falar em obrigação de pagar.

Estabilizada a presente decisão, tornem-me conclusos para extinção da execução”.

Com efeito, como visto, o dispositivo do *decisum* não determina o pagamento de valores pretéritos, mas tão somente anula o ato administrativo que a considerou inapta, determinando sua posse.

Assim, a apreciação deste novo tema, depende de pedido em ação própria.

Nesses autos, a única conclusão possível é a de que nula a inaptidão da autora, forçosa, por consequência, sua posse no cargo. E, esse foi o limite da procedência da demanda.

E, diferentemente do sustentado pela autora, esse pagamento não é consequência lógica e automática da anulação, pois há outras questões a se considerar como o princípio da boa-fé objetiva e o enriquecimento sem causa. Aliás, há entendimento do C. STJ exatamente em sentido contrário:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL. EXONERAÇÃO A PEDIDO. VÍCIO DE CONSENTIMENTO NA MANIFESTAÇÃO DA VONTADE ATESTADO POR PERÍCIA JUDICIAL. COMPROVAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DETERMINADA PELA CORTE LOCAL. PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE INDENIZAÇÃO PELO PERÍODO DE AFASTAMENTO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. IMPOSSIBILIDADE. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO.

1. Tendo o recurso sido interposto contra acórdão publicado na vigência do Código

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara de Direito Público

de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. Caso em que a ora recorrida, nomeada em 03/04/2001 para exercício do cargo público requereu exoneração à pedido, retroativo a 26/09/2001. Em 08/07/2004 ingressou com a ação judicial, requerendo a declaração de nulidade do ato administrativo de exoneração, com a consequente reintegração ao cargo público e a condenação da Administração no recebimento dos vencimentos e direitos correspondentes desde a exoneração.

3. O Tribunal local, se valendo de perícia judicial, entendeu caracterizado vício no consentimento no momento do pedido de exoneração, diante do quadro depressivo e, em consequência, determinou a reintegração ao cargo, com pagamento de indenização correspondente à remuneração desde a data da exoneração até a reintegração.

4. Assim sendo, o recurso especial limita-se a discussão quanto ao pagamento dos valores retroativos a reintegração da servidora.

Quanto ao ponto, não se desconhece a existência de jurisprudência dessa Corte no sentido de que o servidor público que for reintegrado ao cargo, em virtude de declaração judicial de nulidade do ato de demissão, tem como consequência lógica a recomposição integral dos seus direitos, com o pagamento dos vencimentos e vantagens que lhe seriam pagos durante o período em que esteve indevidamente desligado. Contudo, o caso em análise comporta peculiaridades que o distinguem do entendimento acima.

5. Com efeito, conforme ressaltado no acórdão impugnado, após a exoneração, a recorrida permaneceu inerte por quase 3 (três) anos sem questionar o ato na seara administrativa ou judicial, tendo, inclusive, conforme comprovado pelo Estado recorrente, desenvolvido atividades na esfera privada durante alguns períodos deste interregno.

6. Outrossim, somente com a perícia judicial realizada nos autos, houve o reconhecimento de que no momento do pedido de exoneração a ora recorrida encontrava-se privada momentaneamente de capacidade, o que ampara a boa-fé da Administração Pública naquele momento em que aceitou o pedido de exoneração de ofício, em respeito a legalidade administrativa. Portanto, a pretensão, após esse longo período que ultrapassa 20 anos, de receber todas as vantagens que lhe seriam devidas caso não tivesse sido exonerada, sem a devida contraprestação, caracteriza inequívoco enriquecimento sem causa por parte da servidora pública. Com efeito, o direito a reintegração ao cargo já determinado pela Corte local, não deve acompanhar indenização correspondente aos vencimentos pelo tempo não trabalhado, ante as peculiaridades do caso concreto.

*7. Recurso especial provido” (REsp n. 2.005.114/RS, relator **Ministro Benedito Gonçalves**, Primeira Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 25/8/2023);*

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. REINTEGRAÇÃO. ARTS. 1º DO DECRETO N. 20.910/1932 E 189 DO CÓDIGO CIVIL/2002. SÚMULA 211/STJ. PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE INDENIZAÇÃO PELO PERÍODO DE AFASTAMENTO. IMPROCEDÊNCIA. LONGO PERÍODO SEM QUESTIONAMENTO DO ATO DE EXONERAÇÃO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ OBJETIVA E DO DUTY TO MITIGATE THE LOSS. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Cinge-se a controvérsia a estabelecer se o recorrente, servidor público municipal, tem direito a ser indenizado pelas vantagens pecuniárias que deixou de receber no período em

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara de Direito Público

que permaneceu afastado de suas funções em decorrência de exoneração declarada ilegal na presente ação. 2. No tocante à suposta violação dos arts. 1º do Decreto n. 20.910/1932 e 189 do Código Civil/2002, observa-se que os referidos preceitos normativos não foram objeto de debate e deliberação pela Corte de origem, mesmo com a oposição dos embargos de declaração, o que redundou em ausência de prequestionamento da matéria, aplicando-se, ao caso, a orientação firmada na Súmula 211/STJ. 3. Em verdade, o Tribunal de origem não afastou o pleito indenizatório com fundamento na prescrição, mas, sim, na boa-fé objetiva e na vedação ao enriquecimento ilícito. 4. O caso em epígrafe comporta peculiaridades que o distinguem do entendimento prevalente na jurisprudência desta Corte. Com efeito, conforme ressaltado no aresto combatido, após a exoneração, o recorrente permaneceu inerte por mais de 4 (quatro) anos, sem questionar o ato na seara administrativa ou judicial. 5. Portanto, a pretensão de, após esse longo período e pouco tempo antes do término do prazo prescricional, receber todas as vantagens que lhe seriam devidas caso não tivesse sido exonerado, sem a devida contraprestação, geraria inequívoco enriquecimento sem causa por parte do servidor. 6. Além disso, a conduta importa ainda em violação do princípio do duty to mitigate the loss, consectário da boa-fé objetiva, de acordo com o qual é dever do credor mitigar as suas próprias perdas, sob pena de incorrer em abuso de direito. 7. Impende destacar ainda que, na hipótese dos autos, o servidor não ficou destituído de meios de subsistência, tendo em vista que o motivo da exoneração, posteriormente anulada, foi a sua aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido” (REsp n. 1.731.351/RS, **relator Ministro Og Fernandes**, Segunda Turma, julgado em 25/8/2020, DJe de 9/9/2020);

“RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DELEGADA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ. PEDIDO DE EXONERAÇÃO REALIZADO APÓS PERÍODO DE CONSTANTES LICENÇAS MÉDICAS. GRAVIDEZ DE RISCO. QUADRO DE AFETAÇÃO DA SAÚDE QUE EXIGIA DA ADMINISTRAÇÃO MAIOR ZELO OU CAUTELA QUANTO AO PROCESSAMENTO DO PEDIDO DE EXONERAÇÃO. PERÍCIA QUE SE FAZIA NECESSÁRIA PARA A PERFECTIBILIZAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE RECONHECIDA. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. O caso dos autos se reveste, a meu ver, de peculiaridades, uma vez que a recorrente realizou o pedido de exoneração do cargo de Delegada da Polícia Civil do Estado do Amapá após um período de licenças médicas constantes, sendo a última delas concedida por um período de 60 dias, o que, por si só, revela o quadro de afetação de sua saúde; elemento histórico que não deve ser negligenciado. 2. Acrescente-se, ainda, que a recorrente achava-se gestante quando do pedido de exoneração, o que torna ainda mais evidente que deveria ter sido submetida à perícia oficial, antes que o Estado procedesse à sua exoneração, tendo em vista que o período gestacional afeta, muitas vezes, a própria capacidade volitiva da mulher, merecendo especial atenção, conforme preceituado no art. 11 do Decreto 4.377/2002. Este Decreto, que conectou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assinada pela República Federativa do Brasil em Nova York, em 31.3.1981, ao ordenamento jurídico brasileiro, prevê: a fim de impedir a discriminação contra a mulher por razões de casamento ou maternidade e assegurar a efetividade de seu direito a trabalhar, os Estados Partes tomarão as medidas adequadas para dar proteção especial às mulheres durante a gravidez nos tipos de trabalho comprovadamente prejudiciais para elas. 3. A decisão exarada pela Corte local, que decidiu pela legalidade do ato administrativo de exoneração, fere as medidas de proteção à mulher grávida e, ainda, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, princípios basilares do Direito Público contemporâneo, devendo-se aplicá-los, até mesmo rotineiramente, em casos como

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara de Direito Público

*este, em que a lei não prevê alternativa para determinadas peculiaridades. 4. Neste contexto, seria de todo razoável a submissão da recorrente à perícia médica para atestar seu estado de saúde antes de que fosse concretizado o pedido de exoneração. 5. Recurso Especial a que se dá provimento para declarar nulo o ato de exoneração da recorrente com a consequente reintegração da Servidora ao cargo outrora ocupado, mas sem ressarcimento financeiro correspondente ao tempo do seu afastamento” (REsp n. 1.521.030/AP, relator **Ministro Napoleão Nunes Maia Filho**, Primeira Turma, julgado em 2/6/2015, DJe de 19/6/2015).*

Portanto, julgado, o feito, pelo dispositivo do referido *decisum* transitado em julgado, formou-se o título executivo, tão somente quanto à anulação de sua inaptidão na perícia médica.

Portanto, fora dos limites do título judicial executivo a pretensão de discussão da nova questão, uma vez que não foi objeto de análise ao longo do processo de conhecimento.

Ora, não se pode olvidar que o sentido da fase executiva vai do direito constante no título à sua plena efetivação no plano dos fatos. Por isso, uma vez comprovado, que no plano dos fatos, o direito titulado está efetivado, não há que se falar em algo por executar, em descumprimento de coisa julgada, ou outra violação a determinações judiciais.

Repita-se que o sentido da fase executiva é o de efetivação do direito constante no título, ou seja, vai do direito aos fatos, ao contrário da fase de conhecimento, que parte dos fatos, para chegar ao direito. Destarte, para análise desses novos fatos, é necessária nova fase de conhecimento.

Portanto, o que se busca, na fase de cumprimento da sentença, é transformar em realidade aquilo que consta no título executivo judicial, dando ao credor exatamente aquilo que lhe foi garantido no julgado. Nem mais, nem menos.

O processo de conhecimento caminha dos fatos ao direito, enquanto o processo executivo corre no sentido do direito fixado no título aos fatos.

Porque este fato novo não foi apreciado no processo de conhecimento, não o pode ser agora, na fase de execução, que se limita à efetivação do direito constante no título.

Além disso, nada há a se cumprir do v. acórdão transitado em julgado em relação a esta nova questão de fato.

Nesse sentido, “*coisa julgada material é a imutabilidade dos efeitos substanciais da sentença de mérito. Quer se trate de sentença meramente declaratória, constitutiva ou condenatória, ou mesmo quando a demanda é julgada improcedente, no momento em que já não couber recurso algum institui-se entre as partes e em relação ao litígio que foi julgado, uma situação de absoluta firmeza quanto aos direitos e obrigações que os envolvem, ou que não os envolvem. Esse status, que transcende a vida do processo e atinge a das pessoas, consiste na rigorosa intangibilidade das situações jurídicas criadas ou declaradas, nem por outro juiz, nem pelo próprio legislador, que venha a contrariar o que foi decidido (Liebman): a garantia constitucional da coisa julgada consiste na imunização geral dos efeitos da sentença*” (**Cândido Rangel Dinamarco**, *Instituições de Direito Processual Civil*, III, 2ª ed. São Paulo, Malheiros, 2002, pp. 301/302).

Assim, não é possível, neste momento, reconhecer o direito aos atrasados, que não foi objeto da ação principal, estando correta a decisão.

Portanto, diferentemente do sustentado, é necessário o ajuizamento de ação própria para discutir a nova questão trazida à apreciação judicial pelo recorrente.

Pelo exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.

VICENTE DE ABREU AMADEI
Relator