



Tribunal de Justiça de Pernambuco
Poder Judiciário
Vara Única da Comarca de Tabira

R CEL. ZUZA BARROS, 2514, Forum José Veríssimo Monteiro, Centro, TABIRA - PE - CEP: 56780-000 - F:(87)
38473925

Processo nº **0000082-34.2025.8.17.3420**

IMPETRANTE: MARIA NELLY DE LIMA SAMPAIO BRITO

IMPETRADO(A): FLÁVIO FERREIRA MARQUES

SENTENÇA

I. Relatório

Trata-se de Mandado de Segurança Cível, impetrado por MARIA NELLY DE LIMA SAMPAIO BRITO, qualificada nos autos, em face de ato do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABIRA. O *mandamus*, distribuído em 12 de fevereiro de 2025, busca a declaração de nulidade de ato administrativo que suspendeu o pagamento de gratificação incorporada à remuneração da impetrante, bem como o imediato restabelecimento da verba.

A impetrante, servidora pública municipal de Tabira no cargo de Cirurgiã Dentista, alega que a suspensão da gratificação decorre de perseguição político-partidária, em virtude de seu mandato de vereadora e posicionamento político divergente. A controvérsia iniciou-se em 07 de janeiro de 2025, com o Ofício nº 030/2025/PMT/SEMAD da Secretaria de Administração, que determinou a instauração de processo administrativo para averiguação das incorporações constantes no ato nº 683/2024.

Em 17 de janeiro de 2025, a impetrante apresentou Defesa Administrativa, arguindo a nulidade do processo e sustentando seu direito à incorporação da gratificação, percebida por período superior a cinco anos ininterruptos ou sete anos intercalados, conforme o artigo 108 da Lei Municipal nº 019/1997. Em 30 de janeiro de 2025, o pagamento da gratificação foi suspenso unilateralmente, antes da conclusão do processo administrativo. A impetrante sustenta que tal conduta viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal), e compromete sua estabilidade econômica e o princípio da irredutibilidade salarial.



A impetrante ainda alegou que a Portaria nº 026/2025, que embasou a decisão administrativa, contém vício formal, ao indicar que exercia a função de coordenação de saúde bucal, quando, segundo ela, desempenhava atividades no PSF dos Pocinhos (Portaria Municipal nº 683/2024). Argumentou, ademais, a inaplicabilidade da Emenda Constitucional nº 103/2019 ao seu caso, por entender que o direito à incorporação se constituiu antes da vigência da emenda, configurando direito adquirido. Em apoio ao seu pleito, anexou parecer jurídico da Assessoria Jurídica do Município (Parecer 0840 I/2024 – ID 195173713), que se manifestou favoravelmente à concessão da incorporação, reconhecendo o cumprimento dos requisitos temporais e a validade da Lei Municipal nº 019/1997. A impetrante também citou, como indício de perseguição política, a atuação anterior do atual prefeito como advogado em processo análogo (nº 0000179-73.2021.8.17.3420), defendendo a legalidade de incorporações, em contraste com sua conduta atual.

A autoridade impetrada, por sua vez, apresentou manifestação requerendo o indeferimento da tutela de urgência e, ao final, a denegação da segurança. Em sua defesa (ID 195340266), o Prefeito Municipal de Tabira argumentou que a impetrante, admitida em 28/01/2014, teve a incorporação de gratificação concedida pela Portaria n.º 642/2024 em 29/11/2024, mas que tal ato seria irregular por afrontar a Emenda Constitucional n.º 103/2019, que veda a incorporação de gratificações de natureza transitória, conforme o artigo 39, § 9º, da Constituição Federal. Mencionou que a própria impetrante teve pedido de incorporação da mesma gratificação indeferido em 2021 (item 71 do ID 195171102), e que em novembro de 2019, data da EC 103/2019, a impetrante não reunia tempo suficiente, de cinco anos ininterruptos ou sete intercalados, para a incorporação. Sustentou, ainda, a desnecessidade de processo administrativo disciplinar para corrigir um ato administrativo ilegal, bastando a notificação e oportunidade de defesa, o que teria sido observado. Afirmou que a Administração Pública possui o poder-dever de rever e anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, com base na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, e que não há direito adquirido a regime jurídico, sendo plenamente válida a aplicação da EC 103/2019 para cessar pagamentos indevidos.

O Ministério Público (ID 198608609), em sua manifestação, opinou pelo indeferimento da segurança pleiteada pela impetrante. Fundamentou seu parecer na vedação constitucional à incorporação de gratificação de caráter transitório, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o artigo 39, § 9º, da Constituição Federal. Além disso, o *Parquet* argumentou que a impetrante não teria cumprido o requisito temporal estabelecido pelo próprio artigo 108 da Lei Municipal nº 19/97 (cinco anos ininterruptos ou sete anos intercalados), citando os períodos de recebimento da gratificação (de janeiro de 2016 a dezembro de 2016 e de fevereiro de 2019 a dezembro de 2019). Por fim, ressaltou o indeferimento anterior da incorporação em 2021 e reiterou o poder-dever da Administração Pública de rever seus próprios atos ilegais, com base na Súmula nº 473 do STF.

É o relatório em sua essência.

II. Fundamentação

A presente demanda de Mandado de Segurança exige uma análise minuciosa dos princípios do direito administrativo, notadamente aqueles que regem a atuação da Administração Pública e a proteção dos direitos dos servidores. A controvérsia central reside na legalidade da



supressão de uma gratificação incorporada à remuneração da impetrante sem a conclusão de processo administrativo formal, bem como na aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 103/2019 a um direito supostamente adquirido antes de sua vigência.

Inicialmente, cumpre verificar a tempestividade do *mandamus*. A Lei nº 12.016/2009, em seu artigo 23, estabelece o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência do ato impugnado, para a impetração do Mandado de Segurança. Conforme explicitado na petição inicial, a impetrante tomou ciência do ato que suspendeu o pagamento da gratificação em 30 de janeiro de 2025, tendo o presente *writ* sido impetrado em 12 de fevereiro de 2025. Evidencia-se, portanto, a plena observância do prazo legal, o que afasta qualquer óbice à análise do mérito da pretensão veiculada.

O cabimento do Mandado de Segurança neste caso é determinado pela presença de um suposto direito líquido e certo da impetrante, violado por ato de autoridade, conforme preconiza o artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal de 1988, e o artigo 1º da Lei nº 12.016/2009. A liquidez e certeza do direito são aferidas pela prova pré-constituída, ou seja, a demonstração dos fatos incontroversos por meio de documentos anexados à inicial. Neste cenário, os documentos apresentados, como o termo de posse da impetrante, contracheques, portarias e o parecer jurídico do próprio Município, formam o lastro probatório necessário para a análise do mérito, sem a necessidade de dilação probatória, o que é inerente à natureza do Mandado de Segurança.

Adentrando ao mérito da questão, o cerne da discussão perpassa a conformidade do ato administrativo de supressão da gratificação com os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública. É inegável que a Administração possui o poder de autotutela, prerrogativa que lhe permite rever e anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade. Este princípio, consolidado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, confere à Administração a capacidade de corrigir erros sem a necessidade de intervenção judicial prévia.

No entanto, a atuação da Administração encontra limites, especialmente quando os atos administrativos que se busca anular já produziram efeitos concretos e benéficos na esfera jurídica do administrado. Nesses casos, a Suprema Corte já pacificou o entendimento de que o desfazimento de tais atos deve ser precedido de um regular processo administrativo, no qual sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa. Este é o teor da tese firmada no Tema 138 de Repercussão Geral do STF:

"Ao Estado é facultada a revogação de atos que repete ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo".

No presente caso, a impetrante relata que a suspensão do pagamento da gratificação ocorreu abruptamente, em 30 de janeiro de 2025, *antes* da conclusão do processo administrativo instaurado para apurar a legalidade das incorporações. A Autoridade Impetrada, em sua manifestação, admitiu que não se tratou de um processo administrativo disciplinar, mas sim de uma averiguação de ato administrativo ilegal, e que o contraditório foi garantido apenas por meio de notificação e apresentação de defesa.



Ora, a distinção entre processo administrativo disciplinar e processo administrativo de anulação de ato não afasta a necessidade de observância do devido processo legal em sua plenitude, mormente quando se trata de supressão de uma verba remuneratória que já integrava o patrimônio jurídico da servidora, gerando legítima expectativa. A verba, de natureza alimentar, já estava incorporada à remuneração, configurando um efeito concreto de ato administrativo, e sua supressão sem a observância do rito legal, com a conclusão do processo administrativo para apuração da validade da incorporação e das possíveis irregularidades, viola flagrantemente os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, previstos nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal.

A questão da legalidade da incorporação da gratificação percebida pela impetrante e a não aplicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 ao caso em comento constituem outro ponto crucial. O artigo 108 da Lei Municipal nº 019/1997 – Estatuto dos Servidores do Município de Tabira, expressamente dispõe:

"Art. 108. Fica assegurado estabilidade financeira, quanto a gratificação ou comissão percebida a qualquer título, por mais de 5 (cinco) anos ininterruptos, ou 7 (sete) intercalados, facultada a opção de incorporar a de maior tempo exercido, ou a última de valor superior quando esta for atribuída por prazo não inferior a 12 (doze) meses, vedada a sua acumulação com qualquer outra de igual finalidade."

A impetrante alega ter cumprido o requisito temporal previsto na lei municipal, tendo recebido gratificações por período que lhe conferiria o direito à incorporação. Embora o Impetrado e o Ministério Público contestem a efetiva satisfação do requisito temporal com base em uma contagem específica de meses (12 meses de jan/2016 a dez/2016 e 11 meses de fev/2019 a dez/2019, totalizando 23 meses), é fundamental observar que o próprio Município de Tabira, por meio de sua Assessoria Jurídica, emitiu o Parecer 0840 I/2024 (ID 195173713), no qual, analisando o requerimento administrativo da servidora, concluiu expressamente que ela havia "implementado todas as condições necessárias para concessão da incorporação da gratificação por ter recebido a benesse por 07 (sete) anos intercalados". O parecer ainda ressaltou que a legislação municipal jamais fora declarada inconstitucional, e que este juízo, nos autos da Ação nº 0000455-07.2021.8.17.3420, já havia decidido pela legalidade de incorporação de gratificações em situação análoga. Esta manifestação jurídica interna do próprio ente municipal configura um reconhecimento administrativo do direito da impetrante, reforçando a presunção de legalidade da situação consolidada. A mudança de entendimento por parte da atual gestão municipal, especialmente de forma unilateral e sem a conclusão de um processo administrativo formal que reavalie *completamente* a legalidade do ato e suas bases fáticas, levanta sérias preocupações quanto à observância dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da confiança legítima.

Nesse diapasão, a controvérsia sobre a aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 103/2019 (que vedou a incorporação de vantagens temporárias, nos termos do artigo 39, § 9º, da Constituição Federal) ao caso da impetrante é de suma importância. A referida Emenda entrou em vigor em 12 de novembro de 2019. Se o direito à incorporação da gratificação, nos moldes do artigo 108 da Lei Municipal nº 019/1997, foi adquirido pela impetrante *antes* dessa data, então a



nova legislação constitucional não pode retroagir para suprimir tal direito. O princípio do direito adquirido, consagrado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, e no artigo 6º do Decreto Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), estabelece que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. A doutrina e a jurisprudência são uníssonas em afirmar que a lei nova somente pode dispor para o futuro, respeitando as situações jurídicas já consolidadas sob a égide da lei anterior. Conforme Celso Bastos, o direito adquirido é um dos recursos constitucionais que limitam a retroatividade da lei, resguardando situações jurídicas que já estavam consolidadas no tempo e garantindo a segurança do homem na terra. Se, conforme o parecer da Assessoria Jurídica do Município (ID 195173713), a servidora já havia implementado as condições para a incorporação da gratificação por ter recebido a benesse por 07 (sete) anos intercalados antes de 12 de novembro de 2019, o direito restou adquirido e imune aos efeitos da Emenda Constitucional superveniente.

Alegar que a Portaria nº 026/2025 apresenta **vício formal e material** é um ponto relevante. A impetrante sustenta que a motivação do ato administrativo é falha, ao fundamentar-se em uma função que ela nunca exerceu (coordenação de saúde bucal), quando na realidade desempenhava suas atividades no PSF dos Pocinhos. A Administração Pública é regida pelo princípio da **legalidade e da motivação**, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, e no artigo 2º da Lei nº 9.784/99, que rege o processo administrativo. A motivação é a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram ou autorizaram a prática do ato administrativo. A ausência ou a falsidade da motivação implica a nulidade do ato, por ofensa direta ao princípio da legalidade. Se o ato de supressão se baseou em premissas fáticas inverídicas sobre a função desempenhada pela servidora, a Portaria n. 026/2025 padece de vício insanável.

Ainda, a alegação de perseguição política e abuso de autoridade confere um contexto de ilegalidade adicional ao ato. Embora a perseguição política seja de difícil prova em sede de mandado de segurança, a contradição na conduta do atual gestor, que, em passado recente, teria defendido a legalidade de incorporações em situações análogas na advocacia e agora adota postura contrária, somada ao tratamento desigual em relação a outros servidores (como o caso da servidora Suely Harumi Hamamoto Dias, mencionada pela impetrante, que teve sua gratificação incorporada em 2020 sem contestação), corrobora a tese de desvio de finalidade e violação ao princípio da impessoalidade.

A supressão da gratificação, que possui caráter alimentar, também atenta contra o princípio da irredutibilidade de vencimentos, essencial para a garantia da subsistência e da segurança econômica do servidor público e de sua família. Qualquer alteração que resulte em decréscimo remuneratório, especialmente de verbas já incorporadas ou que geraram direito adquirido, deve ser rigorosamente analisada sob a ótica da legalidade e da proporcionalidade.

Diante do exposto, os argumentos da impetrante demonstram a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O *fumus boni iuris* se manifesta na plausibilidade do direito à manutenção da incorporação da gratificação, seja pela ocorrência do direito adquirido antes da EC 103/2019, seja pela necessidade imperativa de prévio processo administrativo para a supressão de vantagens já percebidas, com a observância do contraditório e da ampla defesa. O *periculum in mora* é evidente, considerando a natureza alimentar da gratificação e o impacto



financeiro direto na vida da impetrante e de sua família em decorrência da suspensão unilateral do pagamento, o que acarreta prejuízos de difícil reparação.

Em suma, independentemente da discussão sobre a constitucionalidade ou não da lei municipal que permite a incorporação de gratificações (a qual, aliás, não foi declarada inconstitucional por qualquer meio, conforme parecer da própria assessoria jurídica municipal), o ato administrativo impugnado demonstra flagrante ilegalidade pela forma como foi praticado: a supressão unilateral de uma vantagem remuneratória que já estava sendo percebida e que, inclusive, foi reconhecida como devida em parecer jurídico interno da municipalidade, ocorreu sem a conclusão de um processo administrativo regular que garantisse à impetrante o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Tal conduta viola as garantias constitucionais fundamentais e os princípios basilares do direito administrativo, como a segurança jurídica, a legalidade, a impessoalidade e a moralidade.

III. Dispositivo:

Ante o exposto e por tudo o mais que dos autos consta, com fundamento no artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, e na Lei nº 12.016/2009, *concedo a segurança* pleiteada por MARIA NELLY DE LIMA SAMPAIO BRITO.

Em consequência, *declaro a nulidade* do ato administrativo que determinou a invalidação e a interrupção do pagamento da gratificação incorporada à remuneração da impetrante, bem como de todos os atos subsequentes que decorreram daquele, por manifesta violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Determino o imediato restabelecimento da referida gratificação à remuneração da impetrante, nos mesmos moldes e valores percebidos antes da suspensão ilegal, devendo a Autoridade Coatora adotar todas as medidas necessárias para o cumprimento desta decisão, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas a contar da intimação.

Por força do disposto no artigo 25 da Lei nº 12.016/2009, não há condenação ao pagamento de honorários advocatícios em Mandado de Segurança. Custas processuais pela parte impetrada, conforme valor atribuído à causa pela impetrante.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Tabira, data da assinatura.

João Paulo dos Santos Lima

Juiz de Direito

(assinado eletronicamente)

