



**CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS**

**ACÓRDÃO N° \_\_\_\_\_ DJE: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_**

**MANDADO DE SEGURANÇA PROCESSO N°: 0003048-78.2015.8.14.0000**

**IMPETRANTE: TERESA GEMAQUE PINHO DE SOUSA E SILVA**

**ADVOGADO: ZANANDREA CARLA ALENCAR OLIVEIRA**

**IMPETRADO: SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ**

**LITISCONSORTE: ESTADO DO PARÁ**

**PROCURADOR DO ESTADO: CELSO PIRES CASTELO BRANCO**

**PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA: HAMILTON NOGUEIRA SALAME**

**RELATORA: DESA. ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE TITULARIDADE, NO PERCENTUAL DE 10% EM RAZÃO DA ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO, COM BASE NA LEI N° 7.442/2010 (PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DO PARÁ. PREJUDICIAL DE MÉRITO (DECADÊNCIA) REJEITADA. NO MÉRITO, DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO. IMPETRANTE COMPROVOU CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO, ESTANDO ENQUADRADA NA PREVISÃO DO ARTIGO 31 DO PCCR, FAZENDO JUS A GRATIFICAÇÃO DE TITULARIDADE. VIOLAÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA CONCEDIDA.**

**1. A Lei nº 7.442/2010 normatiza a gratificação de titularidade, a qual será devida em razão do aprimoramento da qualificação do servidor do Magistério, não havendo qualquer limitação para que seja assegurado o direito ao pagamento de gratificação de titularidade ao servidor integrante do quadro suplementar.**

**2. Segurança concedida à unanimidade.**

**ACÓRDÃO**

**Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores, em Sessão do Tribunal Pleno, por unanimidade, em CONCEDER A SEGURANÇA, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.**

**Plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará - 13 de setembro 2016. Julgamento presidido pelo Desembargador Leonardo Noronha Tavares.**

**Belém/PA, 13 de setembro de 2016.**

**ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**

**Desembargadora Relatora**

**CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS**

**ACÓRDÃO N° \_\_\_\_\_ DJE: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_**

**MANDADO DE SEGURANÇA PROCESSO N°: 0003048-78.2015.8.14.0000**

**IMPETRANTE: TERESA GEMAQUE PINHO DE SOUSA E SILVA**

**ADVOGADO: ZANANDREA CARLA ALENCAR OLIVEIRA**

**IMPETRADO: SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ**

**LITISCONSORTE: ESTADO DO PARÁ**

**PROCURADOR DO ESTADO: CELSO PIRES CASTELO BRANCO**



PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA: HAMILTON NOGUEIRA SALAME  
RELATORA: DESA. ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

### RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Tratam os autos de Mandado de Segurança, impetrado por TERESA GEMAQUE PINHO DE SOUSA E SILVA contra suposto ato coator do SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ.

Afirmou a impetrante que é servidora pública, ocupando o cargo de professora assistente PA-A.

Informou que a Lei nº 9.394/1996, artigo 62, exige formação superior para os docentes da educação básica (educação infantil e ensino fundamental nos cinco primeiros anos), admitindo, porém, a formação mínima.

Esclareceu que a Lei supramencionada, no artigo 62-A, parágrafo único, garantiu formação continuada para os profissionais que obtiverem cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.

Em razão disso, alegou que obteve graduação superior no ano de 2003, lhe sendo conferido Título de Licenciamento em Pedagogia em Regime Especial – Licenciatura Plena e, no ano de 2006, concluiu curso de Pós-Graduação Latu Sensu em Gestão Escolar, no entanto, não lhe é assegurado a gratificação de titularidade prevista no artigo 31, inciso III da Lei nº 7.442/2010.

Ao final, requereu a concessão da segurança para que lhe seja reconhecido o direito à percepção de gratificação de titularidade no percentual de 10%, conforme previsão de lei. Juntou documentos às fls. 13/26 dos autos e, às fls. 33/34, a liminar requerida foi indeferida. Devidamente notificada, a autoridade dita coatora prestou informações às fls. 42/52, alegando a decadência para a impetração do mandamus como prejudicial da análise do mérito, sob o argumento de que a suposta lesão teria início com a edição da Lei nº 7.442/2010, pleiteando a extinção do feito.

No mérito, alegou a inexistência de direito líquido e certo que ampare a pretensão da impetrante sob o argumento de que a mesma está inserida em quadro suplementar do PCCR e que o artigo 31 da Lei nº 7.442/2010 deve ser interpretado sob o prisma de implementação de melhorias para os servidores ocupantes do quadro permanente do magistério, pelo que requereu a denegação da segurança.

O Estado do Pará, por sua vez, em manifestação de fls. 53/63, repetiu o inteiro teor dos argumentos articulados pela autoridade impetrada, juntando documentos de fls. 64/72.

O ilustre Procurador de Justiça, Dr. Hamilton Nogueira Salame, exarou o parecer de fls. 74/76, opinando pela concessão da segurança.

Em decorrência da aposentadoria da eminente relatora, o processo foi redistribuído à minha relatoria.

### VOTO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA



(RELATORA):

Cuida-se de Ação Mandamental cujo objeto é a verificação da existência de direito líquido e certo a amparar a pretensão da impetrante de percepção da gratificação de titularidade prevista no artigo 31, inciso III da Lei Estadual nº 7.442/2010.

Primordialmente, necessário analisar a alegação de decadência do mandado de segurança arguidas pela autoridade coatora e pelo Estado do Pará.

Constam das petições da defesa, a alegação de decadência do direito da impetrante de utilizar o remédio constitucional para pretender lhe seja assegurado direito de gratificação de titularidade sob o argumento de que a lesão teria ocorrido com a promulgação da Lei que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública de Ensino do Estado do Pará.

Contudo, o argumento da autoridade impetrada e do litisconsorte não se sustenta, considerando que o direito da impetrante realmente surgiu com a promulgação da Lei nº 7.442/2010, cuja lesão se renova mês a mês em razão do não pagamento da gratificação de titularidade à impetrante. Não se trata da negativa propriamente dita do direito, o que configuraria a decadência do fundo de direito. Cuida-se simplesmente da violação de um direito, pela autoridade coatora, assegurado por norma infraconstitucional.

Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. PRESTAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO QUE SE RENOVA MÊS A MÊS. Em se tratando de ato omissivo continuado, o prazo decadencial para se impetrar a ação mandamental se renova mês a mês, por envolver obrigação de trato sucessivo. Precedentes deste e. STJ. Agravo regimental desprovido.

(STJ - AgRg no REsp: 1009020 GO 2007/0278879-0, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 18/11/2008, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: <!-- DTPB: 20090202<br> --> DJe 02/02/2009)

EMENTA AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TEMPO DE SERVIÇO RELATIVO A PERÍODO CORRESPONDENTE A SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO A TÍTULO TEMPORÁRIO ANTERIOR A APROVAÇÃO DO IMPETRADO EM CONCURSO PÚBLICO. CONCESSÃO PARCIAL DA LIMINAR PLEITEADA. MATÉRIAS ATINENTES A AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE UTILIZAR O MANDADO DE SEGURANÇA COMO SUBSTITUTIVO DE AÇÃO DE COBRANÇA DEVEM AGUARDAR O JULGAMENTO FINAL DO MANDAMUS. RECURSO QUE SE PRESTA PARA COMBATER A PRESENÇA OU NÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A CONCESSÃO DE LIMINAR. PRECEDENTE DESTA CORTE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. 'A JURISPRUDÊNCIA DO STJ É ASSENTE EM AFIRMAR QUE, QUANDO HOVER REDUÇÃO, E NÃO SUPRESSÃO DO VALOR DE VANTAGEM, CONFIGURA-SE A PRESTAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO, QUE SE RENOVA MÊS A MÊS, POIS NÃO EQUIVALE À NEGAÇÃO DO PRÓPRIO FUNDO DE DIREITO. (RMS 34363/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 19/12/2012). REJEITADA. MÉRITO. FUMUS BONI IURIS. POSSIBILIDADE DE RESTABELECIMENTO DE REMUNERAÇÃO QUE JÁ VINHA SENDO PERCEBIDO PELA AUTOR. PERICULUM IN MORA. POSSIBILIDADE DA DELONGA PROCESSUAL TRAZER PREJUÍZO MAIOR PELO DESCONTO DE VERBA REMUNERATÓRIA. NATUREZA ALIMENTÍCIA. PRESENÇA DE AMBOS OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE LIMINAR NO MANDAMUS. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

(TJ-PA - MS: 201230106010 PA, Relator: CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO, Data de Julgamento: 21/05/2013, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS, Data de Publicação: 22/05/2013)

Grifos.

Como dito, trata-se de situação jurídica de trato sucessivo, eis que a violação do direito estaria sendo renovada a cada mês. Nessa linha de entendimento, o STJ já sumulou a matéria, senão vejamos:

Súmula nº 85 - STJ - Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a



Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Deste modo, rejeito a prejudicial de análise do mérito de decadência.

Inicialmente, importante esclarecer que a presente demanda não guarda qualquer relação com a ação mandamental, processo nº 2011.3.027609-6, no qual as impetrantes pleiteavam gratificação de nível superior, cujo resultado foi a denegação da segurança, conforme voto-vista do Eminentíssimo Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto.

No que concerne ao mérito da Ação Mandamental, questiona a impetrante o não reconhecimento ao direito de percepção da gratificação de titularidade prevista na Lei nº 7.442/2010 em razão da conclusão de curso de pós-graduação em período anterior a própria lei.

A autoridade coatora, por sua vez, justifica o não reconhecimento do direito e seu respectivo pagamento em razão de que a impetrante está inserida em quadro suplementar do PCCR, cargos estes em extinção, alegando que o benefício previsto no artigo 31 da Lei 7.442/2010 seria devido apenas aos servidores integrantes do quadro permanente do magistério.

Pois bem. A ação mandamental tem previsão constitucional (inciso LXIX, art. 5º), cujo rito e processualista é regido pela Lei Federal nº 12.016/09, a qual dispõe que para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

O Mandado de Segurança exige que o direito seja líquido e certo, comprovado por meio de documentos e, via de regra, previamente, praticado por autoridade pública ou com poder delegado. Daí o didático esclarecimento acerca do tema pelo doutrinador Leonardo Carneiro da Cunha:

Direito líquido e certo, como a etimologia do termo indica, é o que se apresenta manifesto na sua existência e apto a ser exercitado. Ora, sendo assim, todo direito é líquido e certo, exatamente porque o direito, qualquer que seja, deve ser manifesto, isto é, deve decorrer da ocorrência de um fato que acarrete a aplicação de uma norma, podendo já ser exercitado, uma vez que já adquirido e incorporado ao patrimônio do sujeito.

Na verdade, o que se deve ter como líquido e certo é o fato, ou melhor, a afirmação de fato feita pela parte autora. Quando se diz que o mandado de segurança exige a comprovação de direito líquido e certo, está-se a reclamar que os fatos alegados pelo impetrante estejam, desde já, comprovados, devendo a petição inicial vir acompanhada dos documentos indispensáveis a essa comprovação. Daí a exigência de a prova, no mandado de segurança, ser pré-constituída.

À evidência, o que se exige, no mandado de segurança, é que a afirmação da existência do direito seja provada de logo e, além disso, de maneira irrefutável, inquestionável, sem jaça, evidente, de modo a não remanescer qualquer dúvida a seu respeito.

A alegação do Estado de que os profissionais incluídos em quadro suplementar, segundo cartilha elaborada pela SEDUC, não seriam enquadrados para fins de percepimento da gratificação prevista no artigo 31 do PCCR não merece maior atenção.

Primeiro, por se tratar de uma cartilha que não tem força de lei, portanto não vincula; segundo, o artigo 31 estabelece que a gratificação de titularidade será devida em razão do aprimoramento da qualificação do servidor do Magistério, sendo calculada sobre o vencimento-base do cargo,



à razão de 30% para o possuidor de Diploma de Doutorado (inciso I), de 20% para o possuidor de Diploma de Mestrado (inciso II) e de 10% para o possuidor de Curso de Especialização em Educação (inciso III).

Pelo que se depreende da leitura do dispositivo da lei, não há qualquer limitação para que seja assegurado o direito ao pagamento de gratificação de titularidade ao servidor integrante do quadro suplementar. Aliás, a única limitação para esses profissionais é que não haverá progressão funcional vertical (parágrafo único do artigo 13).

É demonstrado pela impetrante a conclusão de curso de pós-graduação Latu Senso em Gestão Escolar (fls. 19), harmonizando-se com a regra ínsita no §1º do artigo 31 da Lei nº 7.442/2010, de modo que não caberia qualquer interpretação restritiva ao disposto na Lei, como bem salientou o Ilustre Representante do Parquet, em seu parecer ao afirmar que:

A nosso juízo, o citado dispositivo legal não faz qualquer distinção entre os servidores do quadro suplementar e os servidores do quadro instituído pelo diploma legal, fazendo-se imperioso ressaltar nesse ponto que, onde o legislador não restringe, não cabe ao intérprete restringir.

Com efeito, o dispositivo legal estabelece o direito à gratificação por titularidade ao servidor do Magistério, não havendo nenhuma ressalva ou restrição, no caput do artigo ou nos seus incisos e parágrafos, em relação aos servidores do quadro suplementar.

Chega-se a tal conclusão não somente com base na interpretação literal do dispositivo, mas também com base numa interpretação teleológica. A lei revela que a finalidade do legislador estadual era garantir o direito a todos os servidores que realizassem doutorado ou mestrado ou especialização, como é o caso da impetrante. Importante pontuar, ainda, a inexistência de qualquer conflito com o artigo 33 da Lei 5.351/1986, eis que o tema gratificação de titularidade é tratado novamente pelo PCCR, tendo sido revogado o mencionado a artigo, conforme se depreende do disposto no artigo 50, vide:

Art. 50. Aplicam-se subsidiariamente as disposições da Lei nº 5.351, de 21 de novembro de 1986 e da Lei nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994, no que não forem incompatíveis com as definidas nesta Lei.

Como já salientando, não é dado poder à Administração para interpretar da forma que melhor lhe aprouver uma norma. Sobretudo, algo que é tão cristalino a gratificação de titularidade será devida em razão do aprimoramento da qualificação do servidor do Magistério. Não há espaço para especulações ou mesmo digressões. O texto da lei é bastante simplista. Se o servidor possui título de doutorado, mestrado ou especialização em educação ou áreas afins, deve ser reconhecido o direito deste de perceber gratificação de titularidade. Este é um ato vinculado.

O art. 5º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Esse artigo traduz, singelamente, o princípio da legalidade o qual é corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito.

É sabido que a Administração Pública atua, em regra, dentro dos limites estabelecidos na Lei, com requisitos e aplicação previamente definidos, devendo obediência ao princípio da legalidade.

Sobre o tema, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, de forma elucidativa, nos ensina que:

O dispositivo constitucional do art. 5º, II, possui precedente remoto na primeira Constituição do Brasil, de 1824, a qual estabelecia, em seu art. 179, I, que: Nenhum Cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei. Todas as demais Constituições brasileiras (1891, 1934, 1946, 1967/69), com exceção



da Constituição de 1937, previram essa norma que traduz o denominado princípio da legalidade.

No primeiro quarto do século XIX, a Constituição Imperial de 1824 incorporou o postulado liberal de que todo o Direito deve expressar-se por meio de leis. Essa ideia inicial de Império da Lei, originada dos ideários burgueses da Revolução Francesa, buscava sua fonte inspiradora no pensamento iluminista, principalmente em Rousseau, cujo conceito inovador na época trazia a lei como norma geral e expressão da vontade geral (volonté general). A generalidade de origem e de objeto da lei (Rousseau) e sua consideração como instrumento essencial de proteção dos direitos dos cidadãos (Locke) permitiu, num primeiro momento, consolidar esse então novo conceito de lei típico do Estado Liberal, expressado no art. 4º da Declaração de Direitos de 1789: A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudica ao outro. O exercício dos direitos naturais de cada homem não tem mais limites que os que asseguram a outros membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Estes limites somente podem ser estabelecidos pela lei.

Esses são os primórdios da ideia essencial de lei como garantia da coexistência de direitos e liberdades na sociedade. Foi no pensamento liberal de Benjamin Constant, decisivamente influenciador do constituinte brasileiro de 1824, que ela encontrou uma de suas melhores expressões. Na Conferência Pronunciada no Ateneo de Paris em fevereiro de 1819, Benjamin Constant fez a distinção comparativa entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos, para explicar que esta consiste no direito de cada um a não se submeter senão à lei.

O princípio da legalidade, tal como incorporado pelas Constituições brasileiras, traduz essa concepção moderna de lei como instrumento de proteção das liberdades individuais, que permitiu a formação de um Estado de Direito (Rechtsstaat) distinto e contraposto ao Estado absoluto (Machtstaat) ou ao Estado de Polícia (Polizeistaat) dos séculos XVII e XVIII. Pelo menos nesse aspecto, não há como negar também a similitude do modelo com as concepções formadas na paralela história constitucional do princípio inglês do Rule of Law. O princípio da legalidade, assim, opõe-se a qualquer tipo de poder autoritário e a toda tendência de exacerbação individualista e personalista dos governantes. No Estado de Direito impera o governo das leis, não o dos homens (rule of law, not of men).

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, II, traz incólume, assim, o princípio liberal de que somente em virtude de lei podem-se exigir obrigações dos cidadãos. Ao incorporar essa noção de lei, a Constituição brasileira torna explícita a intrínseca relação entre legalidade e liberdade. A lei é o instrumento que garante a liberdade. A legalidade também não pode ser dissociada, dessa forma, da ideia de Império da Lei (force de loi), que submete todo poder e toda autoridade à soberania da lei. Não há poder acima ou à margem da lei. Todo o Direito está construído sobre o princípio da legalidade, que constitui o fundamento do Direito Público moderno.

(...)

No Direito Administrativo, a tradição doutrinária permitiu dizer que, enquanto no âmbito privado é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que está autorizado pela lei, ideia que condensa, pelo menos em termos, o princípio da legalidade administrativa previsto no art. 37, caput, da Constituição.

(...)

Não há como negar, portanto, que o Estado de Direito esteja construído sobre esse conceito de lei. O princípio da legalidade permanece insubstituível como garantia dos direitos e como fundamento e limite a todo funcionamento do Estado.

(...)

O art. 5º, II, da Constituição de 1988, reproduz essa renovada concepção de lei. A ideia expressa no dispositivo é a de que somente a lei pode criar regras jurídicas (Rechtsgesetze), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do ordenamento jurídico está reservada à lei. É inegável, nesse sentido, o conteúdo material da expressão em virtude de lei na Constituição de 1988. A lei é a regra de direito (Rechtssatz) ou norma jurídica (Rechtsnorm) que tem por objeto a condição jurídica dos cidadãos, ou seja, que é capaz de interferir na esfera jurídica dos indivíduos, criando direitos e obrigações. A lei deve ser igualmente geral e abstrata, uma disposição normativa válida em face de todos os indivíduos (de forma impessoal) e que regule todos os casos que nela se subsumam no presente e no futuro. Trata -se também de um conceito material de lei como ratio e ethos do Estado de Direito, que leva em conta o conteúdo e a finalidade do ato legislativo, sua



conformidade a princípios e valores compartilhados em sociedade, assim fortalecendo o necessário liame entre legalidade e legitimidade.

Destarte, a Administração não pode utilizar o princípio da legalidade para se furtar ao cumprimento de determinação de lei estadual que o vincula. Como já abordado na citação acima, havendo disposição na lei, cabe ao Poder Público a observância da norma.

Pelo exposto, e considerando o que mais consta dos autos, **CONCEDO A SEGURANÇA**, resolvendo o mérito da lide, na forma do artigo 487, inciso I do Novo Código de Processo Civil, determinando à impetrada e ao Estado que viabilizem o pagamento de adicional de titularidade, nos termos do artigo 31, inciso III c/c seu §1º da Lei Estadual nº 7.442/2010. Deixo de condenar o Estado ao pagamento de custas, eis que isento na forma do artigo 15, alínea g da Lei Estadual nº 5.738/1993. Sem honorários advocatícios, consoante previsão do artigo 25 da Lei nº 12.016/2009, combinado com a Súmula nº 512/STF.

Decorridos os prazos recursais, sem qualquer manifestação das partes, arquivem-se os autos. Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Belém(PA), 13 de setembro de 2016.

**ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**  
Desembargadora Relatora