

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5026356.69.2017.8.09.0051 COMARCA**

**DE GOIÂNIA**

**APELANTE :**

**APELADO :**

**RELATOR :**

**SECRETÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA  
DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ**

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. APROVAÇÃO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS. LEI FEDERAL Nº 11.350/06. INSCRIÇÃO PARA ÁREA DE ABRANGÊNCIA (■) QUE NÃO ENGLOBA A QUADRA ONDE O IMPETRANTE RESIDE. IMÓVEL SITUADO NA MESMA COMUNIDADE E EM REGIÃO ADMINISTRATIVA VIZINHA (■). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À POSSE.**

**SENTENÇA REFORMADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. I -** A Lei nº 11.350/06 obriga que o candidato ao cargo de Agente Comunitário de Saúde tenha residência na comunidade em que for atuar, desde a data da publicação do edital, atribuindo aos Entes Federados a competência para delimitar a área de abrangência geográfica, com observância dos parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde, visando prestigiar o conhecimento social da população atendida. **II -** *In casu*, embora o acervo probatório do *mandamus* revele que a residência do impetrante está localizada em quadra não abarcada pela área de abrangência escolhida no ato da sua inscrição (■), é possível constatar que o endereço do imóvel integra região administrativa vizinha (■) e na mesma comunidade (Conjunto ■) onde ele desempenhará suas atividades laborais, além de estar localizado próximo ao Centro de Saúde do Setor. **III -** Assim, com fulcro no princípio da razoabilidade, mostra-se ilegal a conduta da administração, que obstou a posse do apelante, razão pela qual a concessão da segurança é medida que se impõe. **APELO CONHECIDO E PROVIDO.**

## **A C Ó R D ã O**

**Vistos**, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível nº 5026356.69.2017.8.09.0051, Comarca de Goiânia, sendo apelante ■ e apelado Secretário de Saúde do Município de Goiânia.

**Acordam** os integrantes da Segunda Turma Julgadora da Sexta Câmara Cível do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, **em conhecer e prover o apelo**, nos termos do voto do Relator. Custas de lei.

**Votaram**, além do Relator, Desembargador Fausto Moreira Diniz, Desembargador Norival Santomé e Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis. Presidiu a sessão o Desembargador Jeová Sardinha de Moraes.

**Presente** a ilustre Procuradora de Justiça, Doutora Nélida Rocha da Costa Barbosa.

Goiânia, 02 de julho de 2019.

**DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ**

**RELATOR**

### **VOTO DO RELATOR**

Configurados os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação cível (evento nº 47) interposto por [REDACTED], contra sentença (evento nº 24) proferida pela MMª. Juíza de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Goiânia, **Drª. Jussara Cristina Oliveira Louza**, nos autos do mandado de segurança impetrado em desproveito do **SECRETÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**.

Conforme relatado, a parte dispositiva do ato sentencial é a seguinte:

*“(...) Ante ao exposto, e por tudo mais que consta nos autos, denego a segurança pleiteada, tendo em vista a inexistência de direito líquido em certo do impetrante em tomar posse no cargo de Agente Comunitário de Saúde para o qual foi aprovado pelo concurso regido pelo edital nº 001/2012.*

*Custas pela assistência judiciária.*

*Sem honorários.*

*Publique-se, registre-se e intime-se.” (sic, evento nº 24).*

Irresignado, o impetrante interpõe o recurso de apelação cível *sub examine*, buscando a modificação da sentença fustigada.

Em seu arrazoado, aduz, em suma, que a douta magistrada sentenciante agiu de maneira equivocada o obstar sua posse, pois “(...) Em que pese o impetrante resida em quadra diversa da prevista no Edital do Certame, este reside dentro da Área de Abrangência e foi classificado em 8ª colocado para seu respectivo cargo, no Distrito Sanitário Norte, Área de Abrangência ■■■, Equipe 23, portanto, o impetrante cumpre os requisitos da lei complementar n.º 236, de 28 de dezembro de 2012, que está acima do edital.” (sic, evento nº 47, fl. 06).

Prosseguindo, expõe também que “(...) está em consonância com a súmula 16 do Supremo Tribunal Federal, bem como de acordo com os requisitos legais exigido pelo cargo de ACS, nos termos do artigo Lei Complementar N.º 236, de 28 de dezembro de 2012. O que mais é preciso para identificar a liquidez e certeza pois a própria Administração pelo instituto da “nomeação” por meio do Decreto n.º 2869, de 8 de novembro de 2016, já declarou formalmente que o impetrante cumpriu os requisitos legais para investidura (...)”. (sic, evento nº 47, fl. 08).

Pois bem.

Em relação ao direito, o *writ* é concedido para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém sofrer violação por parte de autoridade.

Uma das características fundamentais do *mandamus* é a existência de direito líquido e certo. Este é o que não padece de dúvida no momento da impetração. Nesse sentido, ensina **Hely Lopes Meirelles**, na obra Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, 15. ed., São Paulo: Malheiros, 1994, p. 25:

*“Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.”*

São pressupostos específicos do mandado de segurança, além dos processuais e das condições da ação, a existência de direito líquido e certo lesado ou ameaçado de lesão, sem o que o interesse de agir não se configuraria.

O direito, quando existente, é sempre líquido e certo, os fatos é que podem ser imprecisos e incertos, motivo pelo qual, exigem comprovação de plano. É o que esclarece **Celso Agrícola Barbi** em ‘Do mandado de segurança’, 10. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 53:

*“Conceito de liquidez.*

*A substituição do adjetivo 'incontestável' pela expressão 'líquido' mostra ainda a influência da linguagem jurisprudencial da teoria brasileira do habeas corpus, a que nos referimos no nº 68 deste Capítulo. Mas tem a vantagem de não se prestar a divergências de conceituação, como acontecia com o adjetivo substituído. Após demonstrar que o sentido de 'liquidez' no mandado de segurança nada tem a ver com a significação precisa que lhe emprestou o Código Civil, em matéria de obrigações, conclui acertadamente Castro Nunes:*

*'Líquido está no texto como reforço de expressão, mais na acepção vulgar de escoimado de dúvidas, o que equivale a 'certo', do que no sentido correlato da obrigação correspondente'.*

*Suprimindo assim mais um elemento da discussão, resta sozinha a expressão 'direito certo', para ser definida. E, a nosso ver, ninguém lhe deu melhor demonstração do que Costa Manso, no trecho citado no nº 72. Daí a conclusão que, desde que sejam incontestáveis os fatos, resolverá o juiz a questão de direito, por mais intrincada que se apresente. E, se concluir que a regra jurídica, incidindo sobre aqueles fatos, configura um direito da parte, haverá 'direito líquido e certo'."*

Como se vê, o conceito de direito líquido e certo é tipicamente processual, pois atende ao modo de ser de um direito subjetivo no processo: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração imediata e segura dos fatos.

Assim, a prova pré-constituída assume excepcional relevo, vez que a definição de direito líquido e certo repousa na indiscutibilidade dos fatos e, conseqüentemente, na questão probatória comprovada de plano.

Por outro norte, o Estado *lato sensu*, em sua atividade, inclusive quando promove o concurso público, deve observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e, dentre ele, o princípio da legalidade.

O ato administrativo, portanto, deve revestir-se de legalidade estrita. É o que preleciona **José Cretella Júnior**, *in verbis*:

*“O exercício da função administrativa é dominado pelo princípio básico denominado princípio da legalidade ou da legalitriedade, adotado expressamente pelo nosso direito positivo, como, aliás, pelo dos diversos países do mundo.*

*Expresso por um juízo categórico e necessário, segundo o qual a administração também está submetida à lei (suporta a própria lei que fizeste legem patere quam fecisti), o princípio da legalidade assume vital importância no âmbito do direito público, assinalando que as autoridades administrativas, nas decisões que tomam, têm de conformar-se à lei ou, mais precisamente, à legalidade, formada por um conjunto de regras de direito, consubstanciadas em sua maior parte, nas leis formais.*

*Quer as decisões administrativas individuais, quer os atos administrativos regulamentares, isto é, medidas particulares ou gerais, enfim, todas as atividades das autoridades administrativas devem obedecer a regras gerais pré-traçadas.*

*É o grande princípio que domina a atividade administrativa - o da submissão da administração à legalidade lato sensu, sentido tradicional da antiga expressão Estado legal.” (in Tratado de direito administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 1966, vol. I, p. 17).*

Na mesma esteira, acrescenta, ainda, **Hely Lopes Meirelles:**

*“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.” (in Direito administrativo brasileiro, 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 86)*

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irremediáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe.

Feitas essas considerações, cumpre explicitar que, na hipótese vertente, a exigência prevista no edital, de residência no local em que os serviços serão prestados, não foi imposta por mera liberalidade do administrador municipal, mas porque está prevista em lei.

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 198, § 5º, a necessidade de lei federal dispor sobre o regime jurídico do agente comunitário de saúde. Cumprindo o mandado constitucional, a Lei nº 11.350/06 estabeleceu o seguinte:

*“Art. 6º O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:*

- I. residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;*
- II. ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas;*
- III. ter concluído o ensino médio.”*

Diante de tal cenário, afigura-se pertinente reconhecer que o édito fustigado não merece subsistir, pelos fundamentos externados brilhante parecer apresentado pelo **Dr. José Carlos Mendonça**, na condição de representante da douta Procuradoria-Geral da Justiça (evento nº 68), os quais adoto como razões de decidir, com fulcro no parágrafo único do artigo 210 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça:

*“(…) Segundo se infere do item 5.2.1.1.2 do Edital nº 001/2012 (Evento 1, Arquivo 5), que regulamenta o processo seletivo para provimento de vagas em empregos públicos vinculados à Secretária Municipal de Saúde– SMS, confirmada a inscrição, o candidato a Agente Comunitário de Saúde-ACS concorrerá somente às vagas reservadas à área de abrangência optada, devendo comprovar, na ocasião da contratação, que reside naquela localidade, desde a data da publicação do Edital, através do documento constante do Anexo IX.*

*Percebe-se que tal disposição editalícia apenas reproduziu determinação legal constante no art. 6º da Lei nº 11.350/06, o qual assim dispõe in verbis:*

*Art. 6º - O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:*

*I- residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;*

*(…)*

*§ 2º É vedada a atuação do Agente Comunitário de Saúde fora da área geográfica a que se refere o inciso I do caput deste artigo.*

*Nesse contexto, tem-se que, por clara disposição legal, deve somente ser delimitada a área da comunidade de atuação dos agentes, ficando vedada a atuação do agente comunitário de saúde que não residir na localidade escolhida, desde a publicação do edital.*

*Por outra senda, o item 5.2.1.1 do referido Edital, dispõe que, para o candidato realizar sua inscrição, é indispensável que resida, desde a data da publicação do Edital, em ruas, avenidas, vielas ou demais vias públicas contidas no perímetro delimitado como área de abrangência do Distrito Sanitário e Equipe de Saúde da Família (Anexo III).*

*Ora, deduz-se daí que o Edital apresentou a constituição de microrregiões, condição esta que não encontra respaldo legal, uma vez que o ordenamento jurídico apenas prevê a residência em área da comunidade na qual o agente de saúde pretende atuar.*

*In casu, o impetrante reside na quadra ■■■ do*

*Conjunto ■■■■, enquanto o Centro de Saúde, local do exercício de suas atividades, encontra-se na quadra ■■, do mesmo setor. Contudo, encontra-se o Centro de Saúde na área de abrangência ■■, enquanto a residência do apelante estaria na área ■■, conforme disposição em edital (Anexo III). Nesse contexto, tem-se que, conforme demonstrado nos autos, o impetrante reside a apenas 110 metros do Centro de Saúde da sua comunidade, não sendo, pois, razoável ter sua posse tolhida apenas por determinação editalícia que não encontra correspondente legal.*

*Assim, verifica-se que a autoridade coatora não agira pautada em um juízo de ponderação, afastando-se, pois, dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, basilares da Administração Pública.*

*Frise-se que não há razoabilidade na divisão de áreas da comunidade em microrregiões constituídas por ruas, avenidas, vielas ou demais vias públicas, as quais encontram-se contidas no perímetro delimitado no Edital do certame como área de abrangência, restando claro ser o recorrente conhecedor das carências de sua comunidade.*

*Logo, restando ausente previsão legal acerca da delimitação da região/área em microrregiões, aliado ao afastamento aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, desarrazoada é a disposição do edital, uma vez que não assegura plenas condições ao exercício do cargo de agente comunitário por parte do impetrante e nem objetiva o alcance ao interesse público.” (sic, evento nº 68).*

**Ora, diante do histórico evidenciado alhures**, mostra-se ilegal a conduta da administração, que obstou a posse do impetrante/recorrente, mormente por ofender o princípio da razoabilidade, de notável matiz no direito constitucional e administrativo.

Versando acerca do princípio da razoabilidade, importante transcrever a lição do **professor Celso Antônio Bandeira de Mello**:

*“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. (...) Deveras: se com outorga de discricção administrativa pretende-se evitar a prévia adoção em lei de uma solução rígida, única – e por isso incapaz de servir adequadamente para satisfazer, em todos os casos, o interesse público estabelecido na regra aplicanda -, é porque através dela visa-se à obtenção da medida ideal, ou seja, da medida que, em cada situação, atenda de modo perfeito à finalidade da lei.” (Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, 2015, Ed. Malheiros, págs. 111/112).*

Por conseguinte, forçoso concluir que o apelante faz jus à nomeação no cargo de Agente Comunitário de Saúde na microárea ■■■, para a qual se inscreveu e foi aprovado dentro do número de vagas.

Corroboram nesse sentido os arestos do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte, versando acerca de casos análogos:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. LEI N. 11.350/2006. ÁREA GEOGRÁFICA E ÁREA DA COMUNIDADE DE ATUAÇÃO. SUBDIVISÃO ADMINISTRATIVA, NO EDITAL DO CONCURSO, DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

DO DISTRITO FEDERAL EM MICRORREGIÕES. IRRELEVÂNCIA. (...) 2. A Lei n. 11.350/2006 estabelece, em seu art. 6º, que o Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade: I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público; e, no § 2º, que compete ao ente federativo responsável pela execução dos programas a definição da área geográfica a que se refere o inciso I, observados os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde. Por sua vez, o art. 10, parágrafo único, da Lei n. 11.350/2006, estabelece que, no caso do Agente Comunitário de Saúde, o contrato também poderá ser rescindido unilateralmente na hipótese de nãoatendimento ao disposto no inciso I do art. 6º, ou em função de apresentação de declaração falsa de residência. 3. O Tribunal de origem, atento ao edital do certame, ponderou que as vagas do concurso foram distribuídas entre as Regiões Administrativas do Distrito Federal, que foram subdividas em microrregiões consistentes na especificação minuciosa de quadras, conjuntos, condomínios, chácaras etc, concluindo que o Agente Comunitário deve residir na área da comunidade em que atuar, mas sem a exigência de que essa área corresponda exatamente a uma específica microrregião escolhida por ocasião da inscrição no concurso e destinada à lotação do candidato. **4. A área geográfica a ser definida pelo ente federado não se confunde com a área da comunidade em que o agente de saúde deve atuar, embora esta deva estar incluída naquela. 5. O termo microrregião (especificação minuciosa de quadras, conjuntos, condomínios, chácaras etc) não serve à área da comunidade nem a área geográfica, mas à organização administrativa interna do Distrito Federal, compondo um mosaico da Região Administrativa a que pertence.**

**6. Nessa linha, considerando que a divisão do Distrito Federal se dá em Regiões Administrativas, o Agente Comunitário de Saúde que tem residência em uma delas e aí desenvolve suas atividades está atuando na área de sua comunidade, desimportando a microrregião em que fica sua residência. 7. Recurso especial não provido.”** (STJ, 1ª Turma, REsp nº 1283683/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado no DJe de 02/04/2013). Negritei.

“AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL E DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO MONOCRÁTICA - ARTIGO 557, CAPUT, CPC. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RIO VERDE. ÁREA DE ABRANGÊNCIA: COMUNIDADE ONDE RESIDE O CANDIDATO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTO NOVO A ENSEJAR A RECONSIDERAÇÃO DO ATO AGRAVADO OU O PROVIMENTO DO RECURSO. I A previsão de que o candidato aprovado deve comprovar a morada na área onde exercerá suas funções - inscrita no Edital nº 1/2010, publicado pelo município de Rio Verde para tornar públicas inscrições para provimento do cargo de agente comunitário de saúde e de agente de combate à endemias - sucumbe, in casu, ao princípio da razoabilidade. A asserção repousa na peculiaridade da situação da agravada que, apesar de se domiciliar na região de abrangência do PSF III, se inscreveu e aprovou na área compreendida pelo PSF I. Não se pode olvidar que a agravada reside em bairro geograficamente dividido pelo PSF I e PSF III, que





*seu equívoco acabou por submetê-la à condição de concorrência mais dificultosa e, por fim, que não houve descumprimento dos preceitos dispostos no artigo 6º, I, Lei federal nº 11.350/2006, porque, ainda que discriminada na localização do PSF III, reside a umas poucas ruas de distância da zona do PSF I e, por isso, guarda a necessária experiência e apreensão sobre o conjunto populacional da região. II Não inspira provimento o agravo interno que repete as razões do recurso primitivo, sem impugnar, especificamente, a decisão que negou seguimento à apelação cível ou apresentar fundamento jurídico novo e relevante. III - Recurso improvido.” (TJGO, 3ª Câmara Cível, Duplo Grau de Jurisdição nº 157770-56.2013.8.09.0137, Relatora Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco, publicado no DJe de 08/07/2014). Negritei.*

**Destarte, a súplica recursal ora analisada merece acolhimento.**

Ante o exposto, **JÁ CONHECIDO O APELO, DOU-LHE PROVIMENTO** para, reformando o édito objurgado, desconstituir o ato coator *sub judice*, a fim de autorizar a posse do impetrante/apelante no cargo de Agente Comunitário de Saúde da Microrregião ■ da Cidade de Goiânia-GO.

**É o voto.**

Goiânia, 02 de julho de 2019.

**DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ**

**RELATOR**