



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2024.0000877364**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1008611-62.2020.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ANA CRISTINA CAETANO, é apelado ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 6ª 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 SILVIA MEIRELLES (Presidente), SIDNEY ROMANO DOS REIS E MARIA OLÍVIA ALVES.

São Paulo, 18 de setembro de 2024.

**SILVIA MEIRELLES**  
**Relator(a)**  
Assinatura Eletrônica



**Apelação: 1008611-62.2020.8.26.0053\***  
**Apelante: ANA CRISTINA CAETANO**  
**Apelada: FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Comarca: SÃO PAULO**  
**Juíza: Dra. LAIS HELENA BRESSER LANG**  
**Voto nº: 22.967 - Jr\***

**APELAÇÃO – Indenização - Responsabilidade civil - Danos materiais – Apelante que alega prejuízos patrimoniais em virtude da demora na publicação de sua aposentadoria – Inexistência do dever de indenizar – Ato administrativo complexo de “efeitos prodrômicos” – manifestação de vontade “vinculada” de várias autoridades - Manutenção da r. sentença por seus próprios e jurídicos fundamentos – Inteligência do art. 252 do RITJ - Recurso desprovido.**

Trata-se de apelação interposta por ANA CRISTINA CAETANO contra a r. sentença prolatada a fls. 102/105 que, em ação de indenização movida em face da FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, julgou improcedente o pedido inicial, consistente no pagamento de indenização por danos materiais ocasionados pela demora na publicação de sua aposentadoria, entendendo que, por ter havido/trabalho compulsório no interregno entre o pedido e a efetiva aposentadoria, surgiu o dever da apelada em lhe indenizar em valor equivalente aos vencimentos percebidos à época do período trabalhado. Condenou-se a vencida nas verbas de sucumbência, fixando-se os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, observada a gratuidade de justiça.



Inconformada, apelou a vencida (fls. 109/116), sustentando, em síntese, que restou comprovado o dever de indenizar em virtude da demora na publicação do ato de sua aposentadoria, visto que a certidão datada de 09.05.2016 demonstra que ela já perfazia os requisitos legais para a aposentação. Todavia, esta somente foi publicada em abril/2017. Assim, invocando doutrina a seu favor, roga pela reforma do julgado.

Contrarrazões a fls. 121/129.

### **É o relatório.**

Trata-se de apelação interposta contra a r. sentença que julgou improcedente o pedido inicial, consistente no pagamento de indenização por danos materiais ocasionados pela demora na publicação do ato de aposentadoria da apelante.

Alega, em suma, que a certidão de contagem de tempo de serviço estava datada de 09.05.2016, todavia, a sua aposentadoria somente foi publicada quase um ano após, em abril/2017 (fls. 13/17).

A respeitável sentença que julgou improcedente a demanda merece ser integralmente mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do artigo 252, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal: *“Nos recursos em geral, o relator poderá limitar-se a ratificar os fundamentos da decisão recorrida, quando, suficientemente*



*motivada, houver de mantê-la*”, com respaldo no Colendo Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 662.272-RS, j. de 04.09.07, Rel. Min. João Otávio de Noronha, dentre outros precedentes).

Com efeito, o artigo 37, da Constituição Federal, em seu § 6º, dispõe que *"as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa"*.

Do exame desse dispositivo conclui-se que o legislador estabeleceu a responsabilidade objetiva para todas as entidades estatais e seus desmembramentos administrativos, determinando que estas são responsáveis por danos causados a terceiros por atos de seus servidores, sem necessidade de se provar a sua culpa.

Lógico que nosso ordenamento jurídico não se filiou à teoria do risco integral, que obriga sempre o Estado a indenizar, e não adotou a teoria da culpa administrativa, que leva em conta o binômio falta do serviço-culpa da administração.

Houve, na verdade, a adoção da teoria do risco administrativo.

Por ela, surge a obrigação de indenizar o dano causado pelos agentes do Estado pelo fato do só ato lesivo e injusto

causado à vítima.

Logo, por esta teoria, não se exige qualquer "falta do serviço" público e nem a culpa de seus agentes, que é exigível na teoria da culpa administrativa. Na teoria do risco administrativo basta tão-somente a lesão, sem o concurso do lesado, posto que se exige apenas o "fato do serviço" (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, *in* "Direito Administrativo Brasileiro", Ed. RT, 15a. Edição, 1990, p. 547).

Assim sendo, basta que a autora comprove o nexo de causalidade entre a conduta administrativa e o dano, sem se perquirir sobre dolo ou culpa, para que surja a obrigação de indenizar.

Nesse sentido, segue julgado do Supremo Tribunal Federal:

*"... A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais." (RE 113587/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 18/02/92).*

Todavia, no caso, não há que se falar em responsabilização do Estado pelo atraso na publicação do ato de aposentadoria da apelante.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O processo de aposentadoria da apelante se trata, na verdade, de “ato administrativo complexo” com “efeito prodrômico.

Segundo as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“...atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins...”* (Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010. p. 223)

Nas lições do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“...o ato administrativo é considerado eficaz quando apto a provocar os efeitos que lhe são próprios, também denominados efeitos típicos, que resultam de seu conteúdo específico, dizem respeito ao seu objeto e se dirigem para a consecução da finalidade típica. Além destes, são encontrados os efeitos atípicos, ou seja, aqueles que são oriundos da simples existência do ato administrativo, não sendo os*

*pretendidos pelo ato quando da sua constituição. Estes efeitos atípicos, por sua vez, são divididos em preliminares ou prodrômicos e reflexos. Os efeitos preliminares são aqueles produzidos desde a formação do ato até o advento dos seus efeitos próprios, ao passo que os reflexos são aqueles que alcançam um estranho à relação jurídica por ele abrangida...” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “In” Curso de direito administrativo. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 383-384).*

O efeito prodrômico ou preliminar, como se sabe, constitui um efeito atípico dos atos administrativos complexos e compostos, que surge durante a formação do ato administrativo, consubstanciando-se na necessidade de formalidade futura, de modo que apenas são perfeitos após a manifestação de vontade de mais de uma autoridade pública.

Quando a primeira autoridade se manifesta, iniciando-se o ato administrativo, surge a obrigação da manifestação de vontade da segunda autoridade, essa vinculação é chamada de efeito prodrômico.

Tal efeito independe da vontade do administrador, bem como não pode ser suprimido. Sendo assim, o efeito é produzido enquanto perdurar a situação de pendência do ato, sendo eficaz, porém ainda não exequível, já que depende de uma condição futura como a homologação por outro órgão.

É o caso dos autos, considerando a necessidade de manifestação de mais de uma autoridade para formalizar o ato, mormente porque exigia, ainda, a contagem de vários benefícios, tais como as férias e licença prêmio não gozadas quando ainda em atividade, era perfeitamente compreensível a demora em sua apreciação.

Portanto, o processo de aposentadoria da autora não poderia mesmo ser abreviado, conforme pretendido na inicial, ante a necessidade de averbação de tempo de serviço de órgãos diferentes, com a manifestação de vontade de diversas autoridades, inclusive da sua própria.

Sob este prisma, a Administração não poderia aposentar a apelante espontaneamente, sem a sua anuência expressa, salvo em caso de aposentadoria compulsória.

Por outro lado, por se tratar de um ato complexo, o art. 126, § 22, da Constituição Estadual, previu o prazo de noventa (90) dias para a sua conclusão. O legislador constituinte estadual, contudo, previu que não havendo a análise tempestiva pela Administração, porém, estando cumpridos os requisitos necessários à obtenção do direito, poderia a funcionária retirar-se do serviço público, de forma remunerada, independentemente de qualquer formalidade.

Não se tem notícia nos autos da servidora ter se valido do respectivo afastamento remunerado, conforme preceitua a



Constituição Estadual, logo, não pode imputar à Administração a responsabilidade pela demora, valendo-se da própria inércia.

E, ainda que assim não fosse, o pagamento de indenização por danos materiais não se justificaria no caso.

Isto porque, além da remuneração normal, a apelante percebeu, por todo o período de trabalho, o Abono Permanência, o qual é capaz de indenizar eventuais prejuízos materiais sofridos, conforme confessado na própria inicial (fls. 02).

Daí porque não há que se falar em prejuízo material a ser indenizado a favor da apelante.

Neste sentido, segue a jurisprudência desta Eg. Sexta Câmara:

*“RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. Falha ou omissão imputada ao serviço público. Inocorrência. Autora que atribui à FESP a responsabilidade pela demora na concessão de aposentadoria. Ausente o nexo causal. Demora provocada exclusivamente por condutas da autora. Não comprovada omissão. Ausente qualquer culpa da Administração. Inadmissível, à luz dos elementos existentes, responsabilizar a ré. Não há falar em dever de indenizar. Precedentes. Sentença mantida. Precedentes. Recurso não provido.”* (Apelação n.º 1013361-83.2015.8.26.0053.

Participação dos Desembargadores EVARISTO DOS SANTOS, vencedor, SILVIA MEIRELLES, vencida, EVARISTO DOS SANTOS (Presidente), LEME DE CAMPOS, SIDNEY ROMANO DOS REIS E REINALDO MILUZZI).

*“IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – Descabimento – Quando a pretensão não encontra vedação no Direito Positivo não há falar em pedido juridicamente impossível – Arguição rejeitada - INDENIZAÇÃO – Servidora Pública Estadual – Pretensão de recebimento de indenização por dano material, sob alegação de ter trabalhado compulsoriamente, em razão de demora na concessão da aposentadoria – Inviabilidade – Indenização indevida – Obrigação de pagar os proventos da aposentadoria que somente começa a existir no momento da publicação do ato concessório – Inexistência de ato ilícito pela Administração – Dano material não caracterizado – Sentença de parcial procedência – Recurso provido.”* (Apelação n.º 1040238-60.2015.8.26.0053. Relator Reinaldo Miluzzi. Djul. 08/08/2021).

*“APELAÇÃO Ação ordinária Indenização por danos materiais e morais Demora na expedição de certidão de tempo de contribuição, a inviabilizar o deferimento de aposentadoria de ex-servidora do Estado, junto ao INSS Sentença de improcedência Pretensão de reforma*

*Possibilidade, em parte - Retardamento injustificado que traduz ato ilícito do Estado - Dano material realmente não comprovado e que não pode ser presumido - Dano moral caracterizado Pedido parcialmente procedente - Sentença reformada, em parte, repartidas as disposições sucumbenciais Apelação a que se dá parcial provimento.” (Apelação nº 1014375-39.2014.8.26.0053. Relatora Maria Olívia Alves. Djul. 05/10/2015).*

Portanto, sob qualquer ângulo que se analise a questão, a r. sentença chegou ao resultado adequado, merecendo prevalecer por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Verificada a sucumbência da apelante, majora-se os honorários advocatícios por ela devidos ao percentual de 11 % (onze por cento) sobre o valor da causa, nos termos do art. 85, §§ 2º, e 11, do NCPC, observada a gratuidade de justiça.

Ressalto que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando claras as razões do *decisum*, e rebatendo todas as teses levantadas pelas partes capazes de infirmar a conclusão adotada pelo julgador, em observação ao que dispõe o artigo 489, § 1º, do CPC (STJ. EDcl no MS 21.315-DF, julgado em 8/6/2016 - Info 585).

Todavia, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considero prequestionada toda matéria



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

suscitada, observando-se que não houve afronta a nenhum dispositivo infraconstitucional e constitucional.

Ante o exposto, pelo meu voto, **nega-se provimento** ao recurso.

***SILVIA MEIRELLES***

***Relatora***