



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

Autos nº: 0713343-27.2019.8.02.0001

Ação: Mandado de Segurança Coletivo

Impetrante: Sindicato dos Aposentados e Pensionistas da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas - Sindap

Impetrado: Diretor Presidente do Alagoas Previdência - Roberto Moises dos Santos

DECISÃO

O SINDICATO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS, com as devidas qualificações na inicial, por intermédio de procurador habilitado, Impetrou o presente mandado de segurança coletivo com pedido de tutela de urgência, **contra ato supostamente ilegal do Diretor-Presidente do Alagoas Previdência.**

Narra, a inicial, que o Sindicato acima qualificado teve conhecimento, através dos seus filiados, que fora suspenso o direito de isenção de imposto de renda de pessoa física – IRPF – retido na fonte de mais de setenta inativos do quadro de pessoal do Poder Legislativo, no mês de fevereiro de 2019, lista às fls. 26/28.

Esclarece que tal política pública ocorreu de forma contrária ao devido processo legal, sem a observância dos princípios da legalidade, ampla defesa, contraditório e razoabilidade, que se deu de forma unilateral, sem qualquer decisão e antes da devida abertura do procedimento administrativo correlato, o que causou enormes constrangimentos aos atingidos que sem qualquer motivo justificado foram tolhidos do direito garantidos por Lei, no que toca à Isenção do IRPF.



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

Traz, em sua narrativa, que tal ato fora, inclusive, reconhecido como ilegal pelo próprio órgão no processo administrativo 04799.000000549/2019, quando o Sindicato solicitou administrativamente o restabelecimento das isenções de imposto de renda, sendo prolatada decisão determinando tal providência e a abertura de processo administrativo individualizado.

Afirma que, mesmo após a decisão, a isenção de imposto de renda fora novamente suspensa, ressalta que foi feito sem qualquer ato administrativo sem qualquer determinação em processo administrativo e, ainda, que a mesma autarquia que reconheceu a necessidade de processo administrativo e contraditório, procedeu com a suspensão da isenção, sem qualquer ato ou processo administrativo.

Defende, ainda, que não houve qualquer comunicação, seja formal ou informal, às pessoas atingidas sobre a suspensão, que diversos dos representados apresentaram a referida comprovação, que gerou os processos administrativos especificados, às fls. 236/309, contudo, novamente, sem qualquer decisão ou ato, foram suspensos da mesma forma.

Assevera que houve alteração, supostamente dolosa, dos sistemas internos da referida autarquia, sem qualquer ato legal ou processo administrativo, para retirar a isenção dos representados, por duas vezes seguidas, que seria necessário inclusive se apurar a conduta de retenção indevida de tributo dos proventos, bem como eventual ato de improbidade administrativa e que seria necessário realizar a análise, em todas as esferas de direito, das consequências de tal ato, com auxílio e atuação do Ministério Público.

Assim, requereu a concessão de liminar para determinar que a autoridade,



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

ora apontadas como coatora, procedam o imediato restabelecimento e a manutenção das Isenções de Imposto de Renda Retidos na Fonte de todos os representados pelo requerente.

No mérito requereu a confirmação da liminar, para que seja anulado o ato de suspensão ou cancelamento das isenções de imposto de renda retidos na fonte de todos os requerentes, determinando o imediato pagamento dos valores descontados, bem como reconhecendo que os representados fazem jus à concessão ou à manutenção da isenção do Imposto de Renda, não se lhe exigindo a demonstração da contemporaneidade dos sintomas da doença nem da recidiva da enfermidade.

Documentos às fls. 29/370.

É o relatório.

Fundamento e decido.

Trata-se de Mandado de segurança com pedido liminar, objetivando o imediato restabelecimento e a manutenção das Isenções de Imposto de Renda Retidos na Fonte de todos os representados pelo requerente, alegando que foi suspenso sem qualquer notificação e ainda que o próprio órgão alegou a necessidade de ato administrativo para a suspensão e que contudo, não o realizou quando suspendeu a isenção de imposto de renda.

Cabe agora analisar se presentes os requisitos para a concessão de medida liminar, deixando o mérito a ser avaliado em outra fase processual. Tais requisitos se encontram previstos no art. 7º, da Lei 12016/09.



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

No caso dos autos, o Impetrante sustenta que foi suspensa a isenção de imposto de renda retidos na fonte, sem contudo ser feita qualquer notificação ou oportunizado para o Impetrante o direito a ampla defesa e ao contraditório, que ressaltos, são garantias constitucionais.

O ato administrativo sujeito ao controle judicial, no presente caso, é a suspensão da isenção de imposto de renda retido na fonte.

Depreende-se dos autos que, o próprio órgão reconheceu, às fls. 69/70, a necessidade de processo administrativo para que ocorra a suspensão da isenção de imposto de renda retido na fonte, ou ainda, de qualquer ato administrativo de que decorram efeitos concretos.

É imprescindível ressaltar que o processo administrativo é regido por normas específicas, que preveem, inclusive, um rol de garantias aos administrados, bem como deveres à Administração Pública.

Ademais, o ato de administrativo só é válido se possuir os seguintes requisitos: competência da autoridade, forma, objeto, motivo e finalidade. A Lei que regula a ação popular (Lei nº 4.717/65) traz as causas de nulidade dos atos, conceituando cada uma das hipóteses.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a **incompetência** fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o **vício de forma** consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a **ilegalidade do objeto** ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a **inexistência dos motivos** se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o **desvio de finalidade** se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

A Lei nº 9.784/99 rege o processo administrativo em âmbito federal. Baseando-se, acertadamente, na referida legislação, o Estado de Alagoas editou a Lei nº 6.161/2000, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, a qual traz as seguintes previsões, concernentes à forma do processo administrativo, bem como ao dever de motivação:

Lei nº 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios da legalidade**, finalidade, motivação, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, moralidade, **ampla defesa**, **contraditório**, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

[...]



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; [...].

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; [...].

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.

Lei nº 6.161/2000:

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:
 [...]

II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;
 [...]

Percebe-se, portanto, que o processo administrativo deve ser regido pelos princípios da ampla defesa e do contraditório. Ademais, a Administração Pública tem o dever de motivar seus atos quando eles neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses. Assim,

sempre que o Poder Público promover um câmbio no direito subjetivo do particular, deverá promover a pertinente motivação. Aliás, neste aspecto, revela notar que é justamente esta a razão pela qual se exige que os atos administrativos deste jaez sejam motivados, justamente porque se permite, assim, que este terceiro controle a decisão que interferiu na sua esfera de direitos. É imprescindível que tenha ciência do porquê o Poder Público agiu daquela maneira, até,



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br
 como dito, para poder se insurgir contra.¹

Por se tratar a situação dos autos de hipótese de restrição de direitos do administrado, é obrigação da Administração motivar o ato de forma adequada. A motivação é essencial para que o administrado possa realizar sua defesa. Consequentemente, cabe à Administração o ônus probatório.

Os atos administrativos para obterem validade perante o sistema jurídico carecem de fundamentação, inclusive e principalmente para atender expressa previsão constitucional e legal, ainda mais e com maior extensão quando esses atos se reportam a restrição de direitos. Na medida em que aflora a pretensão de cientificidade, como contrapartida, reforça-se a necessidade de convincente demonstração pautada por método o mais claro e objetivo possível que permita o seu controle administrativo e judicial.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. EXAME PSICOTÉCNICO. DIVULGAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO UTILIZADOS NA PROVA. AUSÊNCIA.

1. O edital de concurso deve conter de forma clara e precisa os critérios utilizados na avaliação dos candidatos convocados para realização de exame psicotécnico. 2. A mera remissão à Resolução do Conselho Federal de Psicologia não foi capaz de informar aos candidatos o perfil esperado para o exercício do cargo de Policial Militar, demonstrando o caráter subjetivo do processo de seleção. 3. **Comprovado o direito líquido e certo do impetrante à realização de exame psicotécnico com critérios previamente estabelecidos e definidos objetivamente, com resultado motivado, público e transparente.** 4. Recurso ordinário provido. (STJ, RMS

¹ HEINEN, Juliano; SPARAPANI, Priscilia; MAFFINI, Rafael. **Lei federal do processo administrativo: Lei n. 9.784/99.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p 298.



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:

vcivel16@tj.al.gov.br

25596/RO, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA,
 julgado em 21/05/2009, DJe 03/08/2009). (Grifos nossos)

A partir da análise dos autos, verifica-se que não foram garantidos aos substituídos do Impetrante o direito à ampla defesa e ao contraditório. Sabe-se que não é suficiente a garantia do contraditório meramente formal, sendo necessário o contraditório em sua vertente substancial, que compreende os direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos. Não foi permitida à autora a produção de provas, tampouco foi levada em consideração a defesa por ela apresentada.

Assim, o vício de forma resta patente e invalida o ato (art. 2º, parágrafo único, “b”, da Lei nº 4.717/65).

Em relação ao motivo do ato administrativo, é importante realizar alguns esclarecimentos:

Motivos: são os fundamentos que dão razão ao ato, ou seja, os fundamentos em que o ato administrativo se baseia. Compreende os pressupostos fáticos e jurídicos que concretizam o ato administrativo na realidade. Então, o elemento motivo é subdividido em *pressuposto fático* e em *pressuposto jurídico* ou *motivo material* ou *legal*. É o acontecimento, a situação ou estado de coisas que postula, exige ou possibilita o exercício de um ato administrativo. O motivo pode ser considerado o impulso que condiciona a formação do ato administrativo, tendo por meta alcançar, sempre, a finalidade e estar em simetria com o objeto. Em outros termos, é o evento que faz nascer a obrigação de o Estado agir por meio da prática de um ato jurídico, do qual se originam consequências na realidade, o acontecimento sobre o qual incide a norma se perfectibilizou.

[...] *Motivação:* nada mais é do que a *forma de explicitação dos*



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

motivos, ou seja, é o método utilizado para exteriorizar o porquê se pratica ou se deixa de praticar determinado ato. Pode ser reputada como sendo a *justificação do ato*. A motivação, em resumo, *é um contexto de signos plenamente identificáveis*. Em termos bem simples, seria a *manifestação de motivos*, ou seja, a *formalização destes*. Tem por objetivo permitir um controle efetivo de *elementos modalis* no ato administrativo, como o desvio de finalidade, abuso de poder, moralidade e finalidades administrativas, etc. [...].²

Verifica-se que o ato administrativo de suspensão da isenção de imposto de renda retido na fonte não foi motivado e tão pouco notificado para que os substituídos do Impetrante pudessem exercer a ampla defesa e o contraditório e apresentar sua defesa administrativa.

Assim, o vício quanto ao motivo do ato se mostra patente, já que a matéria de fato em que se fundamenta o ato (a suspensão da isenção de imposto de renda) é inexistente (art. 2º, Parágrafo único, d, da Lei nº 4.717/65).

Registra-se que os substituídos do Impetrante tiveram que passar, cada um, por um processo administrativo onde demonstraram que faziam jus à isenção, de modo que se a Administração Pública quisesse rever as isenções já concedidas, teria de intimar cada aposentado ou pensionista para informar da sua intenção de restringir referido direito, oportunizando o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Diante do exposto, há fundamento relevante do pedido formulado, no sentido de que, não se verificando a comprovação pela Administração da necessidade e ainda, de indícios de que o Impetrante fora notificado sobre a suspensão da isenção do

² HEINEN, Juliano; SPARAPANI, Priscilia; MAFFINI, Rafael. **Lei federal do processo administrativo: Lei n. 9.784/99**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p 294.



Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

imposto de renda retido na fonte, tenho que a **isenção de imposto de renda retido na fonte, *prima facie*, deve ser mantida.**

Por se tratar de verba de natureza alimentar, tenho como presente a possibilidade de que a demora na concessão do provimento possa resultar na sua ineficácia, sobretudo porque os rendimentos dos substituídos do Impetrante já tiveram o cancelamento da isenção de imposto de renda retido na fonte, passando a serem tributados.

Ante o exposto, **CONCEDO a liminar** para determinar que o Impetrado proceda com o imediato restabelecimento e a manutenção das Isenções de Imposto de Renda Retidos na Fonte de todos os substituídos do Impetrante.

Notifique-se o Alagoas Previdência, para imediato cumprimento desta decisão e para que preste suas informações no prazo de dez dias.

Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, na forma do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009, **considerando que cabe ao Estado de Alagoas, por intermédio da sua Procuradoria Geral, a representação judicial do Alagoas Previdência**, com fulcro no art. 106, da Lei 7.751/2015.

Após, conceda-se vista ao Ministério Público.

Cumpridas as formalidades acima, voltem-me os autos conclusos para sentença.



PODER
JUDICIÁRIO
DE ALAGOAS

Juízo de Direito - 16ª Vara Cível da Capital / Fazenda Estadual
Av. Presidente Roosevelt, 206, Fórum Desembargador Jairon Maia Fernandes,
Barro Duro - CEP 57045-900, Fone: 3218-3506, Maceió-AL - E-mail:
vcivel16@tj.al.gov.br

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

Maceió , 01 de agosto de 2019.

Maria Ester Fontan Cavalcanti Manso
Juíza de Direito