



Número: **0801460-68.2021.8.22.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira**

Última distribuição : **18/03/2021**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Relator: **OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR**

Assuntos: **Averbação / Contagem de Tempo Especial**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
SIND DOS SERV DO PODER JUDICIARIO DO ESTADO DE RONDONIA (IMPETRANTE)	RODRIGO OTAVIO VEIGA DE VARGAS (ADVOGADO) EURICO SOARES MONTENEGRO NETO (ADVOGADO) EDSON BERNARDO ANDRADE REIS NETO (ADVOGADO) ADEVALDO ANDRADE REIS (ADVOGADO) RAQUEL GRECIA NOGUEIRA (ADVOGADO)
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA (IMPETRADO)	
ESTADO DE RONDONIA (TERCEIRO INTERESSADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
15014 843	20/03/2022 23:19	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira

---

Processo: 0801460-68.2021.8.22.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO (119)

Relator: OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Data distribuição: 18/03/2021 12:07:36

Data julgamento: 08/03/2022

Polo Ativo: SIND DOS SERV DO PODER JUDICIARIO DO ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogados do(a) IMPETRANTE: RODRIGO OTAVIO VEIGA DE VARGAS - RO2829-A, EURICO SOARES MONTENEGRO NETO - RO1742-A, EDSON BERNARDO ANDRADE REIS NETO - RO1207-A, ADEVALDO ANDRADE REIS - RO628-A, RAQUEL GRECIA NOGUEIRA - RO10072-A

Polo Passivo: DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

---

## RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido liminar, impetrado pelo Sindicato dos Servidores do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia - SINJUR contra ato pretensamente ilegal e abusivo imputado ao Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que indeferiu o requerimento formulado pelo impetrante para retomada da contagem do tempo de serviço de seus representados para fins de concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio.

Defende o impetrante que a Lei Complementar Federal n. 173/2020, na qual se estabeleceu uma série de medidas para enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-Cov-2, teria obstado a contagem do tempo para reconhecimento dos benefícios referidos até o dia 31/12/2021, situação que entende ter extrapolado a competência legislativa da União, uma vez que estabeleceu proibição ampla e irrestrita sem que se observe o preceito federativo que rege o Estado Brasileiro.

Argumenta haver necessidade de suspensão da eficácia da referida norma, para que se recontem os prazos laborados pelos servidores do Poder Judiciário de Rondônia, a fim de que voltem a ser concedidos os benefícios previstos nas leis estaduais relativas aos servidores públicos estaduais, pois vinculam o interregno de determinado prazo para que se obtenham determinados direitos nelas previstos, dentre os quais destaca a licença-prêmio, a cada cinco anos, e a progressão funcional a cada dois anos.

Alega não ser possível a suspensão da contagem dos prazos, tendo em vista influírem diretamente no salário dos servidores, pois impedir a contagem do prazo em questão resulta em redução indevida de seus vencimentos e, portanto, contraria a Constituição Federal, ainda que o mundo enfrente uma situação excepcional de calamidade pública, já que não há tal exceção prevista em lei, especialmente em se tratando de contraposição a dispositivo constitucional.

Ressalta que a pandemia da COVID-19 exige uma sobrecarga maior do funcionalismo público, pois seus trabalhos, presencial ou por teletrabalho, não foram interrompidos e, não raro, estão na linha de frente do enfrentamento da pandemia, o que torna desproporcional o aumento da carga de trabalho e a



redução de direitos já há muito reconhecidos, resultando em uma penalização da massa laboral em momento extremo.

Sustenta haver discussão perante o STF sobre a constitucionalidade da norma, ressaltando que o administrador público possui discricionariedade na interpretação da legislação e não se obriga a cumprir normas jurídicas quando flagrantemente inconstitucionais, razão pela qual a simples observância irrestrita a norma ilegal pode ser retificada de ofício ou, quando não realizada, deve ser corrigida pelo colegiado em ação competente.

Ao final, pediu pela concessão de liminar, para que a autoridade impetrada se abstenha de dar cumprimento ao disposto no inc. IX, do art. 8º, da Lei Complementar n. 173/2020, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Pediu, ainda, a suspensão dos efeitos do trecho referido da lei atacada, bem como declaração incidental de sua inconstitucionalidade, escudado na autonomia federativa dos Estados.

A liminar foi indeferida (Id. 12720075) e determinada a solicitação de informações à autoridade impetrada, assim como o Estado de Rondônia, na qualidade de terceiro interessado.

As informações apresentadas pelo impetrado aduzem, em preliminar, inadequação da via eleita, por questionar a constitucionalidade de lei, cabível apenas em ação direta de inconstitucionalidade, defendendo não ser cabível mandado de segurança contra lei em tese. No mérito, pugna pela inexistência de direito líquido e certo, tendo em vista pronunciamento da Suprema Corte declarando constitucional a lei ora discutida, por entender aumento de despesa caso mantidos os direitos defendidos na inicial e suspensos excepcionalmente em razão da grave crise sanitária (Id. 12812659).

O terceiro interessado, Estado de Rondônia, manifestou-se, erigindo preliminares de incorreção do valor da causa para corresponder à pretensão econômica do impetrante; ausência de direito líquido e certo em função de inexistência de ilegalidade no ato impugnado, praticado em aplicação da lei complementar questionada, cuja constitucionalidade já foi analisada e referendada pelo STF; impossibilidade de adoção do *writ* contra lei em tese, já que a pretensão última do impetrante é a declaração de inconstitucionalidade da lei atacada, possível apenas por ação direta de inconstitucionalidade e, por fim, utilização do entendimento vinculante das decisões proferidas pelas cortes superiores em matérias análogas, para julgamento e indeferimento liminar do pedido, pois já foi tratada em repercussão geral pelo STF. Por fim, no mérito, defende a constitucionalidade e consequente legalidade do dispositivo questionado, mantendo-se a suspensão das vantagens pleiteadas (Id. 12964393).

O subprocurador-geral de justiça, Eriberto Gomes Barroso, manifestou-se pela ausência de interesse do Ministério Público, por se tratar de direito disponível e, portanto, sem exigência legal de intervenção ministerial (Id. 13077157).

É o relatório.

**VOTO**

**DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA**



Pretende o impetrante a suspensão da decisão administrativa proferida pelo Desembargador Presidente desta Corte de Justiça ao indeferir a contagem do tempo de serviço dos servidores vinculados ao Poder Judiciário do Estado de Rondônia durante a vigência da Lei Complementar Federal n. 173/2020, que determinou medidas de combate e prevenção à pandemia causada pela COVID-19.

Em razão das preliminares erigidas, passo à sua análise para, em seguida, decidir o mérito da demanda.

## I – Preliminar de Inadequação da Via Eleita

O impetrado e o Estado de Rondônia arguem ser incabível a utilização de mandado de segurança contra lei em tese, na forma da Súmula 266, do STF, destacando que a finalidade pretendida, declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Federal n. 173/2020, somente pode ser decidida por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Embora o pedido da parte impetrante tenha abordado a ausência de constitucionalidade da lei complementar referida como meio para um fim, não entendo que o pedido do sindicato impetrante esteja centrado no reconhecimento da ilegalidade da norma legal, mas sim na possibilidade de se haver limitação das vantagens funcionais existentes e seus consequentes efeitos pecuniários em favor dos servidores atingidos.

Desse modo, o *writ* impetrado não pretende o reconhecimento, como finalidade precípua, da inconstitucionalidade da mencionada lei, mas sim da legalidade do ato pretensamente ilegal atribuído à autoridade impetrada em limitar os direitos de seus representados no cômputo do tempo de serviço durante sua vigência (28/5/2020 – data da publicação no Diário Oficial da União - a 31/12/2021) para efeitos de obtenção das vantagens de anuênio, triênio, quinquênio e licenças-prêmio.

A Lei n. 12.106/2009 não deixa margens para dúvidas ao estabelecer que o mandado de segurança é instrumento destinado a proteger direito líquido e certo sempre que houver **a prática de ato lesivo** ou abuso de poder pela autoridade pública.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar da matéria relativa a lei em tese, leciona que:

A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF, Súmula 266), pela óbvia razão de que **não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessário se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração, mas nada impede que, na sua execução, venha a ser declarada inconstitucional pela via do *mandamus***. Somente as leis e decretos de efeitos concretos tornam-se passíveis de mandado de segurança, desde sua publicação, por equivalentes a atos administrativos nos seus resultados imediatos.

(Mandado de Segurança..., MEIRELLES, H. L., 17ª ed., p. 31/32)

É possível constatar que o ato administrativo atacado foi o modo de dar execução imediata à Lei Complementar Federal n. 173/2020, no âmbito deste Poder Judiciário e nos limites das atribuições da autoridade apontada como impetrada. O interesse de dar cumprimento à lei federal por meio da decisão administrativa merece o devido cotejo com a norma, para que seja possível analisar se foram respeitados os preceitos que conferem eficácia à sua executoriedade.

Em sede de mandado de segurança, quando se está diante de um ato administrativo que pretende dar execução à lei, não há como deixar de analisá-lo, sob o argumento de se tratar esse mesmo ato



executório de lei em tese, pois se transmutou sua natureza com o aperfeiçoamento da finalidade legal ao dar entendimento e aplicá-la conforme a conclusão do impetrado sobre a matéria.

O cabimento de mandado de segurança demanda a existência de ato concreto ou preparatório da autoridade coatora que configure o justo receio de lesão ao direito líquido e certo invocado, consubstanciado em grave ameaça, objetiva e atual, e não apenas os atos em tese, e é exatamente esse o caso dos autos, já que o ato atribuído ao impetrado, a proibição consubstanciada na Decisão n. 90/2021-GABPRE/PRESI/TJRO, limita seus direitos com efeitos imediatos, afastando, dessa forma, a incidência da súmula mencionada.

Deve-se observar que, para o fiel cumprimento da norma federal, merece ser analisada a legalidade do ato administrativo em debate, o que não representa ofensa à Súmula 266 do STF. O contrário seria declinar do exercício da atividade jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF).

Assim, entendo cabível a adoção do *writ* para discutir a matéria, pelo que afasto a preliminar e submeto-a à apreciação dos demais pares.

## II – Da Preliminar de Incorreção do Valor da Causa

O Estado de Rondônia argui necessidade de correção do valor da causa, para corresponder à pretensão econômica do impetrante.

O valor da causa fixado na inicial foi de R\$10.000,00.

Por se tratar de demanda coletiva, deve-se considerar a peculiaridade de cada caso, uma vez que, não raras vezes, a pretensão econômica não é aproveitada pelo impetrante de forma direta, mas sim aos seus representados, assim como também o conteúdo econômico da demanda não pode ser mensurado de imediato, tornando possível a fixação de um valor provisório, a ser, eventualmente, modificado ao final.

O STJ, ao tratar do tema, já possui jurisprudência consolidada:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. VALOR DA CAUSA. CONTEÚDO ECONÔMICO DA CAUSA. CORRESPONDÊNCIA. FIXAÇÃO. SISTEMAS LEGAL E VOLUNTÁRIO. RAZOABILIDADE NA ESTIMATIVA. NECESSIDADE. VALORIZAÇÃO E MORALIDADE DO SISTEMA JURISDICIONAL COLETIVO. FIXAÇÃO EM CARÁTER PROVISÓRIO E ESTIMATIVO.

1. Dispõe o art. 258 do CPC/1973 (art. 291 do CPC/2015) que o valor da causa deve apresentar correspondência com seu conteúdo econômico, considerado como tal o benefício financeiro que o autor pretende obter com a demanda, ainda que o provimento jurisdicional buscado tenha conteúdo meramente declaratório.

2. São dois os sistemas que orientam a fixação do valor da causa: o legal e o voluntário. No primeiro, a lei estabelece os critérios a serem observados; no segundo, o autor é livre para fixar uma estimativa. Mesmo no sistema voluntário de fixação, dever-se-á observar, em todas as oportunidades, o conteúdo patrimonial do pedido, salvo quando não houver qualquer conteúdo patrimonial.

3. A razoabilidade da estimativa do valor da causa há de prevalecer em todas as interpretações e soluções jurídicas, sendo necessária a consciência acerca dos objetivos do sistema processual e da garantia constitucional de acesso a ordem jurídica justa, sob pena de distorções, para evitar sejam impostos pelo juiz valores irreais e às vezes conducentes a despesas processuais insuportáveis.

4. Numa ação coletiva, o sistema para definição do valor da causa é peculiar, tendo em vista o fato de seu proveito econômico não estar, necessariamente, vinculado ao benefício patrimonial, direto ou imediato, de determinado conjunto de pessoas, muitas vezes representando os danos suportados por cada um pertencente àquele grupo, de forma individual.



5. A correta atribuição de um valor à causa contribui para valorizar a própria prestação jurisdicional, na medida em que, da mesma forma que onera demandas temerárias, fornecendo, como visto, substancial base de cálculo para o exercício efetivo do poder de polícia pelo juiz na condução e no saneamento da relação jurídica processual, também, contribui, nas hipóteses de ações civis, para a moralidade do microsistema do processo coletivo, viabilizando única e exclusivamente as discussões socialmente relevantes, sem prejudicar ou dificultar o direito de defesa.

6. No caso concreto, o autor não tratou de apontar, por qualquer meio válido, quer o número, ainda que estimado, de prejudicados com as alegadas práticas ilegais dos bancos réus, quer o valor objetivo desse alegado prejuízo, individualmente considerado ou de forma global, dificultando, sobremaneira, a atribuição de valor certo à causa.

**7. Diante da absoluta impossibilidade de demonstração da repercussão econômica da prática de descontos atribuída às recorrentes, o valor dado à causa, por hora, deve ser simbólico e provisório, podendo ser alterado posteriormente.**

8. Assim, frente a diversidade da natureza dos diferentes pedidos, nem todos de conteúdo econômico imediato, e o caráter indeterminável dos beneficiários, impossibilitando a exatidão do valor econômico da pretensão, que não autoriza, por consequência, sua fixação em quantia exorbitante, e tendo ainda como vetor os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o valor da causa deve ser fixado, em caráter provisório e meramente estimativo, em R\$ 160.000, 00 (cento e sessenta mil reais). 9. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 1712504/PR, Rel. Min. SALOMÃO, Luis Felipe, 4ª Turma, julg. 10/4/2018)

Não bastasse o posicionamento sobre as demandas coletivas, deve-se destacar encontrar-se o mandado de segurança dentre as demandas de valor inestimável, posto se tratar de remédio para correção de atos pretensamente ilegais, e não objetiva auferir o benefício econômico imediato, pelo que também afasto a preliminar arguida e submeto à decisão dos demais julgadores.

### **III – Da Preliminar de Adoção do Entendimento Vinculante**

O Estado pleiteou a extensão, em aplicação do previsto nos arts. 322 c/c art. 932 do CPC, do entendimento firmado pelo STF em repercussão geral sobre o assunto, de modo a se julgar improcedente, liminarmente, o pedido inicial.

De início, não caberia a aplicação pretendida, porque a decisão do STF, embora proferida sob o rito de repercussão geral, transitou em julgado após o ingresso desta demanda.

Outrossim, não fosse apenas considerado o critério temporal, deve-se ressaltar que a repercussão geral analisou a constitucionalidade dos artigos legais referidos, o que já foi tratado quando da análise da primeira preliminar arguida, ou seja, não se está analisando a constitucionalidade da referida lei, mesmo que em controle difuso de constitucionalidade, mas sim a legalidade do ato praticado pela autoridade impetrada ao vetar a contagem do prazo dos representados.

Afasto, assim, de forma resumida, por representar um desdobramento da primeira já analisada, a preliminar erigida e submeto à análise dos demais pares.

### **IV – Do Mérito**

Deixarei de analisar como preliminar o pedido para ausência de direito líquido e certo, pois ele está intrinsecamente ligado ao mérito da demanda e com ele será resolvido.



A decisão formulada pelo impetrado indeferiu o pedido do impetrante para contar o tempo de serviço prestado durante o período de 28/5/2020 a 31/12/2021, com seus reflexos econômicos momentâneos para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio, e se baseou no seguinte artigo e inciso da Lei Complementar 173/2020:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Evidencia-se, da leitura do inciso transcrito acima, da lei complementar federal referida, que a contagem de tempo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio está vedada se representar aumento da despesa com pessoal durante o período citado no *caput* do art. 8º, ou seja, até 31 de dezembro de 2021. A própria norma, quando estabelece a proibição da contagem do tempo, inclui a seguinte ressalva: “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício”, inferindo-se a impossibilidade de contagem desse período como aquisitivo **não somente** quando representar a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária alcançada durante o período de incidência da lei, ou da fruição no caso da licença-prêmio, mas também a contagem efetiva do período sobre a vida funcional do servidor.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar dos adicionais por tempo de serviço (aqui incluídos o anuênio, triênio e quinquênio) doutrina que o:

Adicional por tempo de serviço é o acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo, em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei para o auferimento da vantagem. É um adicional *ex facto temporis*, resultante de serviço já prestado *pro labore facto*. Daí por que se incorpora automaticamente ao vencimento e o acompanha na disponibilidade e na aposentadoria”

(Direito Administrativo Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, 13ª ed., p. 400/401, g.n.)

De igual modo, a licença-prêmio é concedida ao servidor quando do efetivo exercício do cargo durante determinado tempo, associado tal requisito à necessidade de observância da assiduidade e da disciplina.

Ainda que os direitos tratados sejam considerados benefícios indissociáveis do exercício do cargo público, não se pode olvidar que o serviço público não representa uma finalidade em si, mas a prestação de uma série de atividades previstas em lei por pessoas legalmente atribuídas para tal mister em prol da sociedade. Justamente tendo essa orientação em mente, foram impostas limitações à contagem e pagamento de algumas vantagens durante o período fixado na Lei referida com o intuito maior de evitar a sobrecarga financeira das contas públicas em razão da redução assustadora das atividades industriais e comerciais responsáveis pela maior parcela de recolhimento de tributos que, *ultima ratio*, representa a gênese do salário do serviço prestado pelo governo, dito serviço público.

A interpretação restritiva ao normativo legal, ainda que de natureza excepcional, em razão das peculiaridades que motivaram sua criação, representa, em última análise, a suspensão, e não extinção, de



um direito estreitamente ligado ao serviço público, o que efetivamente se pretende com a lei ora em discussão: impossibilitar a majoração das despesas com o funcionalismo público por tempo certo, resultando na suspensão das despesas administrativas em razão dos efeitos da pandemia, obstar temporariamente o alcance de direito decorrente do exercício da atividade pública por determinado tempo de serviço tão somente como parcela de contribuição do serviço público à sociedade, que paralisou e/ou reduziu substancialmente as atividades em decorrência da doença que assola o planeta até os dias de hoje.

Decorre dessa premissa que o aumento de despesa com folha de pagamento em decorrência de quinquênios, sexta parte e licença-prêmio está suspenso enquanto vigor a Lei Complementar, ou seja, de 28/5/2020 a 31/12/2021. Ainda que a lei determine a contagem do tempo de efetivo exercício para outros fins, tal expressão não nos permite considerar a possibilidade de aquisição dos direitos ora discutidos, pois a condição atrelada de não representarem aumento de despesa com pessoal durante o período legalmente estabelecido na normativa para a pandemia não foi excepcionada na lei.

Desse modo, extrapolar a interpretação da lei para concluir que, durante o período nela previsto, não se poderia fazer o pagamento, mas permitir-se a contagem do tempo para a aquisição dos direitos especificamente ali discriminados como não permitidos, seria agir de forma diametralmente oposta à prevista na normativa.

A decisão administrativa em discussão impôs limitação aos direitos dos representados pelo sindicato impetrante dentro do que lhe permitia a norma, ou seja, a proibição da contagem como exigência para o pagamento dos direitos, já que a contagem representa, em análise final, aumento de despesa durante o lapso temporal definido na lei complementar federal referida, ainda que o pagamento não fosse realizado durante a vigência da norma.

Ao constar da lei ora tratada estar assegurado o cômputo (do tempo de serviço) para os “demais fins, como para a aposentadoria”, o legislador previu expressamente as exceções cabíveis para a contagem do período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, ou seja, excluiu-se, nessa menção específica, a aquisição de quinquênio, sexta parte e licença-prêmio.

Evidencia-se, assim, que a decisão atacada **não** extrapola os ditames da Lei Complementar Federal e implementa a restrição de alguns direitos que estão sob a égide do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia (Lei Complementar Estadual n. 68/92), mas que não se sobrepõe à norma federal complementar ora analisada.

Devo trazer à discussão que o tema já foi analisado pelas cortes superiores e o STF, em repercussão geral no Tema 1137, assim se pronunciou em definitivo, pela constitucionalidade da legislação em comento:

RE 1311742 RG

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE

Julgamento: 15/04/2021

Publicação: 26/05/2021

Repercussão Geral – Mérito (Tema 1137)

Ementa

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19). SERVIDOR PÚBLICO. CONTENÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL. ARTIGO 8º, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020.





CONSTITUCIONALIDADE. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.442, 6.447, 6.450 E 6.525. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

**Tema**

1137 - Constitucionalidade do artigo 8º da Lei Complementar Federal 173/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

**Tese**

É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Ainda seguindo no tema, e já o analisando de forma mais aprofundada, a Suprema Corte se pronunciou na Reclamação 49.054, por meio de posicionamento da ministra Rosa Weber, da seguinte forma:

[...] a mera suspensão do pagamento de vantagem pecuniária pode acarretar, futuramente, a fruição acumulada das parcelas anotadas no período aquisitivo após o intervalo temporal disposto na LC n. 173/2020, a esvaziar não só o conteúdo da referida norma, mas também do quanto decidido por este Supremo Tribunal Federal nos paradigmas suscitados [...]

Na mesma linha, os julgamentos das ADI's 6.447, 6.525, 6.442 e 6.450, e do RE 1.311.742-RG, bem como das decisões Rcl 48.276, Relª Minª Rosa Weber, Rcl's 48.153, 47.793-AgR, 49.633, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rcl's 48.464, 48.178 e 48.209, Relª Minª Cármem Lúcia, e Rcl's 48.159 e 50.963, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

Temos, como resultado da interpretação restritiva que se deve conferir ao normativo legal, a suspensão da fruição dos direitos decorrentes do adicional por tempo de serviço e licença-prêmio eventualmente alcançados durante o período nela tratado (28/5/2020 a 31/12/2021), enquanto vigorar uma norma legal que os limitou, incluída a contagem para todos os efeitos, já que representa aumento de despesa mediata, ou seja, incidente após a perda da vigência da lei.

A interpretação extensiva, ainda que favorável aos representados do impetrante em relação aos limites da lei federal, evidencia a configuração da carência de condição *sine qua non* para sua validade fundamentada e, conseqüentemente, contraria o princípio da legalidade, pois não se poderia conferir direitos onde o legislador efetivamente os limitou, quais sejam, a contagem ou pagamento das citadas vantagens durante o período de vigência da lei complementar federal.

A restrição imposta pela lei complementar federal é vinculada à responsabilidade fiscal dos entes públicos em tempos excepcionais de crise sanitária mundial e, portanto, busca evitar o comprometimento ilegal e irregular das despesas públicas, especialmente considerando-se a redução da arrecadação em todos os níveis e esferas do Poder Público pela redução dos serviços que a gera.

Ainda que se considere o objetivo principal do direito pleiteado, ou seja, a premiação do servidor público pela implementação de determinada condição pelo decurso de tempo e as condições que o validam, devemos observar que o contexto atravessado pelo Brasil e pelo mundo durante a pandemia



causada pela COVID-19 é extremamente grave, exigindo das autoridades públicas e serviços a elas associados a adoção de providências singulares como resposta imediata a uma condição anômala que se implementou de forma comprometedoras sobre tudo e todos.

O enfrentamento da pandemia causada pelo vírus SARS-COV2 exigiu a implementação de uma série de medidas excepcionais para evitar não apenas a propagação da doença, como também garantir a estabilidade do Estado, em suas diferentes esferas e níveis, diante da abrupta interrupção e/ou limitação de diversas atividades comerciais, industriais e, ainda, de serviços públicos.

Dentre as medidas impostas, cito os períodos de restrição de locomoção, paralisação de atividades industriais, comerciais e de serviços, além do fechamento de fronteiras, medidas que se repetiram com alguma frequência, conforme o avanço ou retração do número de contaminados e comprometimento dos serviços de atendimento à saúde, resultando em queda da arrecadação de impostos em razão da redução de cada fato gerador dos vários impostos vigentes, demandando uma imediata resposta do Poder Público para conter o endividamento e evitar a “quebra” das finanças públicas.

É por essa razão que entendo ser necessária a interpretação restritiva da lei complementar analisada, já que o decurso de pouco mais de 1 ano e 7 meses de interrupção de contagem de prazos para alcance de determinadas vantagens e direitos não pode ser considerado como comprometedor da arrecadação ou finança pública e deve, portanto, ser mantida pois, assim como a própria sociedade foi exigida ou testada dentro desse período em maior ou menor nível, também o são os serviços públicos, que precisam demonstrar, pelo exemplo, que podem colaborar com sua parcela para o bem comum.

A contagem do prazo, com ou sem o pagamento ou fruição daquelas vantagens e direitos eventualmente aperfeiçoados durante a vigência da lei, resulta em contrariedade à lei, desvirtuando a manutenção da finalidade proposta pelo julgador: a restrição ao aumento das despesas do Poder Público em período difícil para a população e, conseqüentemente, do endividamento do Estado.

O Poder Judiciário do Estado de Rondônia, por se tratar de atividade essencial à preservação dos direitos da população, não interrompeu sua prestação de serviços e adotou, em velocidade surpreendente, o teletrabalho como medida excepcional e necessária ao desenvolvimento de seus trabalhos, realizando atos judiciais, audiências, consultas e demais serviços em *home office*, utilizando-se das ferramentas disponibilizadas por meio da rede mundial de computadores, telefones fixos e celulares, além de aplicativos de mensagens para que a população pudesse continuar buscando e sendo atendida na observância de suas demandas jurídicas.

Também manteve equipes de plantão para que, dentre suas diversas atividades, não houvesse descontinuidade na prestação do serviço, garantindo-se à sociedade estadual a permanência dos trabalhos do Poder Judiciário.

Isso mostra o comprometimento do capital humano deste Poder Judiciário, dos servidores e magistrados, e evidencia que não apenas esses serviços foram prestados, como o foram de forma excelente. No entanto, ainda que se reconheça o imenso esforço feito pela instituição e seus membros e servidores na prestação do serviço, não podemos contrariar a legislação que exigiu uma colaboração excepcional com a limitação momentânea de alguns direitos funcionais.

Por tais razões, concluo ser incabível a concessão dos pedidos formulados neste mandado de segurança, ressaltando que a decisão não contraria os precedentes do STF ao julgar os pedidos de inconstitucionalidade da lei complementar referida.

Por fim, destaco decisão recente do CNJ sobre a mesma matéria, na qual foi cassada a decisão reclamada e determinou-se ao relator do Processo Administrativo n. 0002850-65.2021.8.22.8000, deste Tribunal, que proferisse nova decisão acorde com os precedentes citados (ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, bem como no paradigma do Tema 1137 da RG).



Posto isso, **denego integralmente a segurança** pleiteada e mantenho na íntegra a decisão administrativa proferida pela autoridade apontada como coatora.

É o voto..

## EMENTA

*Mandado de segurança. Lei Complementar Federal n. 173/2020. Medidas de prevenção. COVID-19. Decisão administrativa. Indeferimento de pagamento de vantagens pessoais e licenças-prêmio. Preliminares. Inadequação da via eleita. Lei em tese. Afastamento. Valor da causa. Incorreção. Inexistência. Entendimento vinculante. Adoção. Decisão posterior. Inaplicabilidade. Mérito. Finalidade da lei editada. Segurança financeira do Estado. Necessidade de interpretação restritiva. Princípio da legalidade. Contagem sem pagamento ou fruição. Impossibilidade. Segurança denegada.*

O mandado de segurança deve ser utilizado para analisar pedidos relativos à aplicação da lei, ou seja, o ato jurídico deve constar do universo processual, deixando-se de analisar a lei em tese, pois demanda processo diverso.

O valor da causa nos *mandamus*, quando inestimáveis por não existirem bases para o cálculo do conteúdo econômico imediato, é provisório e pode ser adotado para processamento do pedido, podendo ser alterado, desde que demonstrado pela parte, com dados concretos, o resultado a ser auferido pelo beneficiado.

A verticalização da jurisprudência dos tribunais superiores apenas é cabível quando representarem, ao tempo do ingresso da demanda, o resumo do pedido formulado na inicial e sua contrariedade aos precedentes relativos.

A Lei Complementar Federal n. 173/2020 definiu medidas de combate e prevenção à COVID-19 e determinou a restrição de diversos direitos dos servidores públicos, dentre os quais a contagem de prazo para licenças e vantagens pessoais durante sua vigência.

A finalidade do legislador, ao elaborar a lei, buscava o equilíbrio das contas públicas para evitar o superendividamento do Poder Público e, com isso, manter suas atividades sem comprometer a arrecadação reduzida.

Em obediência à norma legal, é incabível a contagem do prazo previsto na lei para concessão das licenças e vantagens pessoais, pois tais direitos representam aumento de despesas ao Poder Público, ainda que de forma mediata.

O reconhecimento da contagem do prazo para os direitos e vantagens pessoais deve ser negado, assim como a concessão das vantagens financeiras ou fruição de direitos pelo período previsto na norma legal.

Segurança denegada.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, REJEITADAS AS PRELIMINARES. NO MÉRITO SEGURANÇA DENEGADA NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 07 de Março de 2022

Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira / Desembargador(a) OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

RELATOR

