



Número: **0800792-27.2018.8.14.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA - INFÂNCIA**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**

Última distribuição : **09/02/2018**

Valor da causa: **R\$ 954,40**

Assuntos: **Acumulação de Cargos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Seção Sindical dos docentes da UEPA-Sinduepa (RECORRENTE)	NILDON DELEON GARCIA DA SILVA (ADVOGADO) JOSE AUGUSTO EWERTON DE SOUSA (ADVOGADO)
GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ (RECORRIDO)	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
20413 50	02/08/2019 16:48	Acórdão	Acórdão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

MANDADO DE SEGURANÇA - INFÂNCIA (1691) - 0800792-27.2018.8.14.0000

RECORRENTE: SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UEPA-SINDUEPA

RECORRIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

RELATOR(A): Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

EMENTA

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. PROFESSORES. DIREITO DE CUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. DECRETO ESTADUAL (1.950/2017). LIMITAÇÃO TEMPORAL MÁXIMA DE 60 (SESSENTA) HORAS SEMANAIS. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE E OFENSA À PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 37, XVI, CF/88. NORMA QUE EXIGE APENAS A COMPATIBILIDADE DE JORNADA DE TRABALHO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO IMPETRADO EM FACE DE ATO NORMATIVO ABSTRATO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 266 DO STF QUE PRESCREVE QUE “NÃO CABE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA LEI EM TESE”. ATO NORMATIVO QUE, COMO NORMA GENÉRICA, NÃO É CAPAZ DE AFETAR, POR SI SÓ, DIREITO SUBJETIVO A SER AMPARADO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURANÇA DENEGADA POR CARÊNCIA DA AÇÃO QUE LEVA A EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO (ART. 6º, § 5º DA LEI 12.016/2009 E ART. 485, IV, DO CPC/15). DECISÃO UNÂNIME.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.



ACORDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade de votos, denegar a segurança pleiteada e extinguir o processo sem resolução do mérito, nos termos do voto do Relator.

Sessão Ordinária do Tribunal Pleno realizada aos trinta e um dias do mês de julho do ano de dois mil e dezenove.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Leonardo de Noronha Tavares.

Belém, 31 de julho de 2019.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

RELATÓRIO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Trata-se de **MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**, com pedido de liminar, impetrado pela **SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UEPA-SINDUEPA**, contra suposto ato ilegal praticado pelo Governador do Estado do Pará.



Em suas razões (Id. 406379), o sindicato impetrante apresenta os fatos, informando que visa, com a impetração do presente *mandamus*, garantir a manutenção do direito à acumulação de cargos públicos da categoria de professores da Universidade do Estado do Pará.

Esclarece que a violação do direito se deu pela publicação em Diário Oficial do Estado, na data de 29/12/2017, na sua página 7, do Decreto nº 1950, de 28 de dezembro de 2017, que “estabelece procedimentos para apuração de acumulação indevida de cargos públicos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências”.

Expõe que o decreto em questão tem por objetivo principal, em tese, fazer uma depuração para impedir acumulação ilegal de cargos públicos no âmbito do serviço público do Estado do Pará, incluindo aí a administração indireta e conseqüentemente a UEPA. Entretanto, na prática, ele não cria somente o procedimento para inibir a acumulação ilegal, ao contrário, cria regra de inibição para acumulação de cargos públicos legais, aqueles usualmente permitidos, afrontando gravemente o texto constitucional, especialmente quando estabelece, em seu artigo 2º, inciso I, “o limite máximo de 60 (sessenta) horas semanais na soma das jornadas dos dois cargos públicos”.

Para defender o seu direito, argumenta o impetrante que a Constituição de 1988 (artigo 37, inciso XVI) dispõe sobre acumulação de cargos, porém, em nenhum momento, prevê qualquer tipo de limitação de carga horária. Pelo contrário, entende que se tratam de possibilidades taxativas, não havendo no texto constitucional qualquer limitação a elas.

Por essa razão, aduz que o decreto editado pelo governador viola o direito subjetivo de professores da UEPA, visto que eles poderiam se enquadrar, para acumular cargos, tanto na possibilidade prevista na alínea “a”, quanto da alínea “b” do art. 37, XVI, da CF, sem qualquer outro tipo de restrição.

Arrola precedentes jurisprudenciais que entende aplicáveis ao caso.

Defende a necessidade de concessão da medida liminar, argumentando que a fumaça do bom direito resta corporificada na literalidade da Constituição Federal no que diz respeito à acumulação de cargos, bem como na clara tentativa da autoridade coatora de garantir critérios exteriores ao texto constitucional.

Além disso, argumenta que a medida liminar se mostra necessária, visto que a não concessão da antecipação fará com que processos administrativos sejam realizados contra os professores que legalmente possuem cargos em acumulação e a consequência disso poderá inclusive levar à demissão daqueles que não admitirem o cumprimento do decreto ilegal editado pela autoridade coatora.



Aduz que o perigo da demora fica ainda mais evidente em razão de que no início de semestre é o momento em que as lotações são realizadas para alocação dos professores e de sua respectiva carga horária, conseqüentemente, com a manutenção do decreto, suas lotações serão drasticamente afetadas, havendo alterações no regime de trabalho e, em alguns casos, até mesmo a exoneração de servidores.

Ao final, requer a concessão da medida liminar para que seja determinada a suspensão imediata do inciso I, do art. 2º, do Decreto nº 1.950/2017. E, no mérito, a concessão da segurança para anular definitivamente os efeitos do inciso I, do art. 2º, do decreto objeto da presente demanda.

Acostou documentos.

Coube-me a relatoria do feito por distribuição.

Ao receber os autos, determinei a intimação da parte autora para o recolhimento das custas processuais. Tal despacho foi cumprido tempestivamente.

Indeferi a concessão da medida liminar (id nº 574096).

A autoridade coatora apresentou informações (id nº 629274) em que sustenta, em síntese, a ausência de direito líquido e certo do impetrante, sob o fundamento de que a Lei Estadual nº 8.030/2014, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos professores da educação básica da rede pública do Pará, prevê três tipos de jornada àqueles servidores: parciais de 20 e 30 horas semanais e integral de 40 horas semanais. E, nesse interstício, deve ser respeitado o percentual de 25% de horas-atividade.

Portanto, o professor com jornada de 20h cumprirão 15h de regência e 5 horas-atividade; de 30h/a cumprirão 22h de regência e 8h de horas-atividade e de 40h cumprirão 30h de regência e 10h de horas-atividade.

Afirma que, seguindo esse raciocínio, o art. 11 da referida lei estabelece que a carga horária máxima de regência em sala de aula seria de 44 horas semanais, incluindo as aulas suplementares e que tal limitação aplica-se, inclusive, ao professor que acumule lícitamente mais de um cargo público.

Assim, expõe que o Decreto Estadual nº 1.950/2017 ora impugnado, ao fixar o parâmetro de 60h semanais à soma das jornadas de trabalho de cargos públicos acumuláveis no Estado do Pará, complementa os referidos dispositivos, pois considera o fato de já existir as referidas jornadas, legalmente estabelecidas, como um critério objetivo para aferição inicial, se a cumulatividade não prejudicar o interesse público.



Assim, esclarece que as 60 horas de jornada prevista no decreto é um indicativo e se aplica aos professores que acumulem cargos licitamente, já computadas as horas-atividade. Acrescenta que o referido decreto apenas observa os preceitos legais que regem as jornadas, apresentando um critério objetivo como meio de cumprir o preceito constitucional, não tendo a taxatividade que lhe pretende atribuir o impetrante, por entender que é fato que o servidor precisa exercer com eficiência as suas atribuições, sendo que a ausência de um parâmetro poderá comprometer a atividade laboral e a saúde do trabalhador.

Destaca a jurisprudência do STJ que confirmaria esse aspecto racional e constitucional da limitação da jornada no caso de acumulação de cargos públicos.

Apresenta o entendimento firmado pela AGU, no Parecer nº AGU/GQ 145, e também pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de que a cumulação de cargos públicos exige, além da compatibilidade de horários exigida pela norma constitucional, que ambas as atividades sejam exercidas com limite máximo de 60h semanais, a não ser que seja demonstrada a compatibilidade a fim de garantir a boa prestação do serviço público e a sua eficiência.

Diante disso, defende que o Decreto em análise teria sido editado na mais estrita legalidade, com o fim de trazer um parâmetro para que em um caso concreto se apurasse eventuais irregularidades no serviço público.

Assevera que o argumento em favor da limitação das horas envolve também a qualidade de vida do servidor público e repercussões em sua saúde.

Ao final requer a denegação da segurança por ausência de direito líquido e certo.

Instada a se manifestar na qualidade de *custus legis*, a Procuradoria de Justiça manifestou-se pela concessão da segurança (id nº 678195).

O Estado do Pará requereu o seu ingresso na lide, ratificando o teor das informações prestadas pela autoridade coatora (id nº 629272).

É o relatório, síntese do necessário.

VOTO



VOTO

O EXMO. SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Os dados constantes na narrativa e nas razões expostas na peça inicial conduzem à extinção sem julgamento de mérito da presente ação mandamental, por não ser caso de utilização do presente remédio constitucional, pelos motivos que passo a expor.

Conforme relatado, o impetrante pretende, com o presente “mandamus”, ver afastado o suposto ato coator praticado pelo Governador do Estado através da edição do Decreto nº 1.950, de 28 de dezembro de 2017, que “estabelece procedimentos para apuração de acumulação indevida de cargos públicos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências”, mais especificamente a previsão contida no inciso I, do seu art. 2º [1], que prevê que para análise de compatibilidade de horários deve-se levar em conta o limite máximo de 60 horas semanais na soma das jornadas dos dois cargos públicos.

Pois bem, observa-se da leitura e da interpretação da petição inicial do mandado de segurança que a postulação deduzida pelo impetrante busca efetivamente a aplicação de efeitos próprios da declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade do Decreto nº 1.950/2017 editado pelo Governador do Estado do Pará, sob a alegação de que referida legislação estaria a contrariar o artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal. Isso porque, através da pretensa ilegalidade do ato coator, o impetrante busca discutir se referido ato normativo seria constitucionalmente válido, por se ater, ou não, aos limites da legislação a que ele se refere.

Assim, em resumo, verifica-se que a impugnação aos efeitos abrangidos pelo referido Decreto Estadual revela-se como o objeto principal e exclusivo do pedido mandamental. Tanto que a argumentação central do mandado de segurança coletivo é a busca da declaração de inconstitucionalidade da norma.

Nesses termos, no entanto, incide ao presente caso o enunciado da Súmula nº 266 do STF, o qual prescreve que “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”.

Isso porque o ato normativo em questão, em si mesmo, como norma genérica e abstrata, não é capaz de afetar, por si só, direito subjetivo. Ele depende de ato executório que o individualize, não fere direitos, mas apenas torna possível ato de execução capaz de feri-lo. E é pela aplicação, através de ato administrativo, que atinge o patrimônio jurídico individual. Tanto que, se a Administração se abster de aplicá-la, quando, por exemplo, contrária à Constituição, nenhuma situação individual será afetada.



A doutrina de Hely Lopes Meirelles assentava que “A lei em tese, *como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF, súmula n. 266), pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual*” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 41).

Essa orientação é uníssona no Supremo Tribunal Federal, nos termos seguintes:

“MANDADO DE SEGURANÇA. Pedido de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.099/95. Inadmissibilidade. Pedido contra lei em tese. Dedução como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Agravo improvido. Aplicação da Súmula nº 266. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese, nem como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade” (MS 25.456-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 9.12.2005)

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. EFEITOS INFRINGENTES. CONHECIMENTO COMO RECURSO DE AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. ADOÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 232/2004. PROTEÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO À INSUBMISSÃO À SISTEMÁTICA DE RETENÇÃO NA FONTE DE VALORES DEVIDOS A TÍTULO DE IMPOSTO SOBRE A RENDA, CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO LÍQUIDO, COFINS E CONTRIBUIÇÃO AO PIS. Não cabe a impetração de mandado de segurança objetivando assegurar direito líquido e certo à insubmissão a certa modalidade de tributação, na hipótese de o ato coator apontado se confundir com a própria adoção de medida provisória. Situação análoga à impetração contra lei em tese (Súmula 266/STF. (Omissis).” (MS 25.265-ED, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 8.6.2007)

No mesmo sentido, MS 21.615, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 13.3.1998; MS 21.792-AgR, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 30.9.1994; RMS 24.266, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 24.10.2003; MS 25.609-AgR-ED, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 22.9.2006; RMS 25.473-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, DJE 28.6.2007.

Assim, não cabe ao Judiciário o poder de examinar a lei em tese, mas só em espécie, isto é, quando haja ato de execução. Ela é apreciada em espécie, atuando pelo ato administrativo sobre o indivíduo e não, em tese, como simples ato administrativo a incidir sobre qualquer elemento da coletividade.

No caso dos autos, conforme dito acima, o que se está a buscar, efetivamente, não é outro resultado senão a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 1.950/2017, porque este teria supostamente extrapolado os limites impostos à cumulação de cargos públicos previstos pela Constituição Federal e, portanto, estaria a inovar a ordem jurídica em desrespeito aos comandos constitucionais que pautam a matéria.



Entretanto, o mandado de segurança não substitui ação direta de inconstitucionalidade.

É certo que se poderia cogitar de situação em que a própria norma, por ter conteúdo limitador, fosse a causadora de lesão. Ocorre que essa não pode ser confundida com a situação posta na presente ação, na qual o que se busca é a aferição de validade constitucional do próprio decreto normativo do Governador do Estado, com o seu julgamento em abstrato, pois não se aponta qualquer ato concreto daquela autoridade a lhe dar efetividade e que, por isso, estaria a prejudicar pretendidos direitos subjetivos.

A impossibilidade jurídica do prosseguimento válido da presente ação está em que, enquanto não declarada a inconstitucionalidade ou ilegalidade do Decreto nº 1.950/2017, a prevalência das normas editadas pelo documento impugnado retiraria o suporte jurídico autorizador do mandado de segurança, qual seja, a existência de direito líquido e certo, por não estar provado e, ainda, ser improvável direito contra o que se contém na norma, não considerada ainda inválida. Ou seja, se há uma norma produzindo seus efeitos jurídicos próprios, não há se cogitar, ainda, de direito contra ela, menos ainda que pudesse ser considerado líquido e certo.

Inclusive, esse Egrégio Tribunal de Justiça, já se pronunciou no mesmo sentido em sede de mandado de segurança coletivo impetrado pelo Sindicato dos Enfermeiros do Estado do Pará (Proc. nº 0800583-58.2018.814.0000) que impugnada a mesma previsão contida no Decreto Estadual nº 1.950/2017, cuja a ementa é a seguinte:

“AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. INTERPOSIÇÃO CONTRA LEI EM TESE. DECRETO Nº 1.950 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017. VERBETE 266 DA SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INDEFERIMENTO DA INICIAL. 1. TRATA-SE DE MANDADO DE SEGURANÇA APONTANDO COMO ATO COATOR O ART. 3º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 7.621/17. 2. IMPETRAÇÃO DO WRIT CONTRA LEI EM TESE. ATO COMBATIDO QUE, COMO NORMA ABSTRATA DE CONDUTA, É INAPTO A LESAR DIREITO INDIVIDUAL. VERBETE Nº 266 DA SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA 3. IMPETRANTE QUE DEIXOU DE APONTAR QUALQUER ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER POR ATO INDIVIDUALIZADO E CONCRETO DOS IMPETRADOS, BUSCANDO TÃO SOMENTE SUSPENDER OS EFEITOS DA LEI. MANDADO DE SEGURANÇA QUE NÃO PODE SER UTILIZADO COMO SUCEDÂNEO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INDEFERIMENTO DA INICIAL COM FULCRO NO ART. 10 DA LEI 12.016/2009. INDEFERIMENTO DA INICIAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. O impetrante/recorrente deixou de apontar a existência de ilegalidade ou abuso de poder por ato individualizado e concreto, buscando tão somente suspender os efeitos da norma impugnada.

Diante disso, doutrina e jurisprudência pátrias são pacíficos quanto ao não cabimento de mandado de segurança contra lei ou ato normativo em tese.



2. Lei “em tese” é todo ato normativo abstrato, que ainda não se aplicou à situação fática. É inapta, portanto, a violar direito líquido e certo, posto que, como norma abstrata de conduta, não lesa direito individual. Essa situação é diversa da que ocorre com a lei de “efeitos concretos”, que traz em si mesma os resultados específicos pretendidos.

3. Além do que, o mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, conforme que fazer uso o sindicato agravante” (Proc. nº 0800583-58.2018.8.14.0000, Julgado em 27/02/2019, Relatora Desa. Ezilda Pastana Mutran).

Como se observa, sem os provimentos administrativos a dar efetividade à previsão contida no decreto não há que se falar em direito líquido e certo capaz de afastar ato apontado como coator em sede de mandado de segurança.

Assim, no caso concreto, considerando que o Sindicato impetrante se limitou a questionar a constitucionalidade da disposição contida no art. 2º, inciso I, do Decreto nº 1.950, de dezembro de 2017, sem indicação de situação individual e concreta a ser tutelada, concluo que resta claro que as condições do mandado de segurança estão ausentes na espécie em foco, ante à inadequação e à inviabilidade da via processual escolhida para o questionamento do ato pretendido.

Pelo exposto, denego o mandado de segurança, por carência de ação, nos termos do art. 6º, § 5º, da Lei 12.016/2009, pelo que deve ser extinto o feito, sem resolução de mérito, consoante preceitua o art. 485, inciso IV, do Novo Código de Processo Civil.

Custas na forma da lei pelo impetrante.

Sem condenação em honorários advocatícios à luz das Súmulas 512 do STF e 105 do STJ c/c art. 25, da Lei nº 12.016/2009.

É o voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015 – GP.

Belém (PA), 31 de julho de 2019.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator



[1] “Art. 2º A análise de compatibilidade de horários levará em conta, cumulativamente:

I - o limite máximo de 60 (sessenta) horas semanais na soma das jornadas dos dois cargos públicos;”

Belém, 02/08/2019

