

APELAÇÃO Nº 0918084-16.2023.8.19.0001

Apelante 01: **SINDICATO DOS FARMACEUTICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Apelante 02: **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Apelados: **OS MESMOS**

Relator: **DES. JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI**

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIDORES MUNICIPAIS. FARMACÊUTICOS. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO DURANTE A PANDEMIA. TRIÊNIO E PROGRESSÃO FUNCIONAL. LC Nº 173/2020. ALTERAÇÃO PELA LC Nº 191/2022. PROFISSIONAIS DA SAÚDE. NORMA DE APLICAÇÃO IMEDIATA. DESNECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO LOCAL. DECRETO MUNICIPAL. LIMITAÇÃO INDEVIDA. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. PAGAMENTO RETROATIVO INDEVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE. MANUTENÇÃO. RECURSOS DESPROVIDOS.

1. É legítima a atuação do sindicato como substituto processual da categoria, independentemente de autorização expressa dos substituídos, nos termos do art. 8º, III, da CF/88 e da jurisprudência do STF (Tema 823 da RG).

2. A Lei Complementar nº 191/2022, ao modificar o art. 8º, §8º da LC nº 173/2020, excluiu da vedação de contagem de tempo para fins de triênio e progressão funcional os servidores da saúde e da segurança pública de todos os entes federativos.

3. Farmacêuticos municipais vinculados à Secretaria de Saúde enquadram-se entre os profissionais da saúde, conforme Resolução CNS nº 218/1997, sendo destinatários da norma legal de exceção.

4. A norma federal tem aplicabilidade imediata e não depende de regulamentação local para produzir efeitos, sendo inválida a limitação estabelecida pelo Decreto Municipal nº 50.749/2022, que restringiu a contagem apenas à Guarda Municipal.

5. Correta a sentença ao reconhecer o direito à contagem do tempo entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para fins funcionais, vedado, contudo, o pagamento retroativo de parcelas vencidas, nos termos da própria LC nº 191/2022.

6. A concessão de tutela antecipada também não comporta censura. O juízo a quo fundamentou



adequadamente sua decisão, com base nos requisitos legais do art. 300 do CPC, destacando a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, diante do risco de prejuízo à evolução funcional dos substituídos. Ressalte-se que não houve determinação de pagamento retroativo, apenas o reconhecimento da contagem do tempo de serviço, o que não implica aumento imediato de despesa nem desrespeito ao regime constitucional das finanças públicas.

**RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS.
SENTENÇA MANTIDA.**

ACÓRDÃO

Vistos, discutidos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores da Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **UNANIMIDADE**, em **NEGAR PROVIMENTO** aos recursos interpostos, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

Adoto na forma regimental o relatório contido na sentença:

“O Sindicato dos Farmacêuticos do Estado do Rio de Janeiro – SINFAERJ ajuizou a presente Ação Civil Coletiva com pedido de tutela de urgência em face de Município do Rio de Janeiro na qual pleiteia a condenação do Município do Rio de Janeiro à adoção de medidas administrativas para reparar a injusta inclusão dos Farmacêuticos, substituídos processuais da parte autora, entre os servidores municipais que tiveram o pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (Triênio), suspensos pela Lei Complementar 173 de 2020, como medida de restrição de gastos públicos durante o enfrentamento da recente pandemia da Covid-19. Sustenta que a partir da LC 191/22 os servidores da saúde e segurança pública do município do Rio de Janeiro passaram a ter direito à contagem retroativa do período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de cálculo de Adicional por Tempo de Serviço, devendo ser implementados os efeitos financeiros a partir do dia 1º de janeiro de 2022. Narra que na contramão do que prevê a legislação vigente, o Município do Rio de Janeiro (Réu) decidiu por se omitir em relação à contagem retroativa dos Adicionais por Tempo de Serviço (Triênios) de todos os servidores municipais da Área da Saúde, acatando a Lei Complementar 191/2022, porém única e exclusivamente no que se refere aos Guardas Municipais. Que no dia 6 de maio de 2022, o prefeito do Rio de Janeiro, Sr. Eduardo Paes,

editou o Decreto n.º 50.749, assegurando “exclusivamente aos servidores ocupantes da Guarda Municipal, na forma do disposto no art. 8º, inciso IX, §8º da Lei Complementar n.º 173/2020, incluído pela Lei Complementar n.º 191/2022, a contagem de tempo de serviço entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para fins de triênio e progressão, suspendendo-se tão somente o pagamento nesse período”. Há pedido de tutela de urgência.

Decisão de id. 76842957 na qual diferida a análise do pedido de tutela de urgência e determinada a citação do demandado.

Contestação pelo Município do Rio de Janeiro em id. 85049212 na qual arguida a preliminar de inépcia da inicial ante a ausência de observância ao at. 2º parágrafo único da Lei 9494/97; a preliminar de ilegitimidade ativa do sindicato autor, em razão de ausência de representatividade adequada; e no mérito a improcedência dos pedidos sob o fundamento da autonomia do Executivo para dispor sobre regime jurídico e remuneração de seus servidores, além de exercer a administração municipal e a constitucionalidade da Lei Complementar 173/2000 TEMA 1137 do STF; a ausência de condenação em despesas processuais.

Réplica em id. 90074372.

Instadas em provas (id. 96636188), as partes pugnaram pelo julgamento antecipado de mérito (id. 97327507 e id. 98983431).

Em id. 113881985 o Ministério Público informou não ser hipótese de intervenção no feito”.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, nos seguintes termos (indexador 33):

“Ante o exposto, na forma do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS formulados por Sindicato dos Farmacêuticos do Estado do Rio de Janeiro – SINFAERJ em face de Município do Rio de Janeiro para CONDENAR o Município do Rio de Janeiro a realizar a contagem de tempo de serviço, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para fins de triênio e progressão, aos profissionais Farmacêuticos do Município do Rio de Janeiro, conforme art. 126 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e da redação do art. 8ª, inciso IV, §8º da Lei Complementar 173/2020, editado pela Lei Complementar n.º 191/2022. Julgo improcedentes os pedidos “e.2” e “e.3”. Na forma da fundamentação acima, defiro em parte o pedido de tutela de urgência para determinar a normalização da contagem de tempo de serviço, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para fins de triênio e imediata progressão, aos profissionais Farmacêuticos do Município do Rio de Janeiro, nos termos do art. 8, §8º da LC 173. Considerando o quantitativo de servidores e a dimensão do ente municipal,

fixo o prazo para regularização pelo ente público em 90 (noventa dias). Em caso de descumprimento poderá ser noticiado o Juízo com requerimento de medidas cominatórias. Sem despesas processuais nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85, observado o entendimento do REsp 1796436/RJ. Após o trânsito em julgada, em nada sendo requerido, dê-se baixa e arquivem-se os autos”.

Razões de apelação do SINDICATO DOS FARMACEUTICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no indexador 42, sustentando que todos os profissionais farmacêuticos municipais se enquadram na exceção prevista no art. 8º, §8º da LC 173/2020, com redação dada pela LC 191/2022, e que essa exceção lhes garante não só a contagem do período suspenso, mas também a efetiva implementação dos triênios e o pagamento das diferenças a partir de 1º de janeiro de 2022. Defende que a limitação imposta pelo inciso II do §8º do art. 8º da LC 173/2020 refere-se apenas ao pagamento de atrasados durante o período de suspensão (28/05/2020 a 31/12/2021), e não à vedação de retroatividade após esse marco. Argumenta que, cessado o estado de calamidade, e havendo direito adquirido, não há razão legal para negar os efeitos financeiros da progressão, sob pena de violação ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Afirma, ainda, que a decisão do juízo *a quo* viola o princípio da efetividade da tutela jurisdicional, ao transferir indevidamente para a via administrativa a concretização de um direito já reconhecido judicialmente. Alega que o Município vem sendo omissivo, mesmo após provocação administrativa e judicial, o que justifica a necessidade de imposição judicial direta e coletiva do cumprimento das obrigações em favor de toda a categoria representada. Requer a reforma parcial da sentença para que o Município seja condenado à imediata progressão dos triênios dos farmacêuticos municipais e ao pagamento das diferenças devidas desde 01/01/2022, com base no art. 126 do Estatuto dos Servidores do Município do Rio de Janeiro e no novo §8º do art. 8º da LC 173/2020, na redação dada pela LC 191/2022.

Razões de apelação do Município do Rio de Janeiro, no indexador 43, sustentando a inépcia da inicial e a ilegitimidade ativa do Sindicato, por ausência de autorização assemblear e documentos obrigatórios, nos termos do art. 2º-A da Lei 9.494/97 e do Tema 82 do STF. No mérito, o Município defende a impossibilidade de aplicar a LC 191/2022 aos farmacêuticos municipais, pois não há regulamentação local que os inclua entre os profissionais da área da saúde. Afirma que cabe ao Executivo Municipal dispor sobre o regime jurídico e remuneração dos servidores, sendo indevida a intervenção judicial, sob pena de violação à separação dos poderes (arts. 2º e 61, §1º, II, da CRFB/88), destacando também a vedação da Súmula Vinculante 37. Alega, ainda, que a sentença viola o precedente do STF no Tema 1137, que reconheceu a constitucionalidade da LC 173/2020, inclusive quanto à suspensão da contagem de tempo aquisitivo. Sustenta que o reconhecimento judicial da contagem de tempo gerará efeito financeiro imediato e indevido, pois implicará reajuste automático de remuneração, o que representa concessão vedada de tutela antecipada de cunho satisfativo, contrariando os arts. 1º da Lei 9.494/97, 1.059 do CPC, art.

7º, §2º da Lei 12.016/09 e art. 1º, §3º da Lei 8.437/92. Requer o acolhimento das preliminares de inépcia e ilegitimidade ativa, com extinção do feito sem resolução de mérito (CPC, art. 485, VI). Subsidiariamente, pugna pelo provimento do recurso para reforma da sentença, a fim de julgar integralmente improcedentes os pedidos, bem como pela revogação da tutela antecipada, por ausência dos requisitos do art. 300 do CPC e risco de dano irreversível ao erário ("*periculum in mora inverso*").

Contrarrazões (indexadores 37 e 47).

É o relatório. Passo ao voto.

VOTO DO RELATOR

O recurso é tempestivo e, presentes os demais requisitos de admissibilidade, deve ser conhecido.

Trata-se de recursos de apelação interpostos, de um lado, pelo Município do Rio de Janeiro, e, de outro, pelo Sindicato dos Farmacêuticos do Estado do Rio de Janeiro – SINFAERJ, contra a sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública n.º 0918084-16.2023.8.19.0001, que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados, para condenar o Município a proceder à contagem do tempo de serviço dos profissionais farmacêuticos municipais, entre 28/05/2020 e 31/12/2021, para fins de concessão de triênios e progressões, com fundamento no art. 126 do Estatuto dos Servidores Municipais e na nova redação do art. 8º, §8º da LC 173/2020, dada pela LC 191/2022. Julgou improcedentes os pedidos de pagamento retroativo e de diferenças vencidas.

Rejeito as preliminares de inépcia da inicial e de ilegitimidade ativa arguidas pelo Município.

A jurisprudência do STF (Tema 823 da Repercussão Geral e RE 883.642) é pacífica quanto à ampla legitimidade dos sindicatos para atuação como substituto processual, inclusive sem necessidade de autorização expressa dos substituídos. Ademais, a própria sentença já reconheceu que a atuação sindical atende ao art. 8º, III, da CF/88, não se exigindo ata de assembleia, lista de filiados ou anuência nominal.

Em igual sentido:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. EXECUÇÃO. AÇÃO COLETIVA . EXECUÇÃO. SINDICATO. LEGITIMIDADE. COISA JULGADA . AMPLA LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA. DEFESA DOS DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS E INDIVIDUAIS DE TODA A CATEGORIA QUE REPRESENTAM. LISTAGEM DOS SUBSTITUÍDOS. DESNECESSIDADE. 1 - A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "os sindicatos e

associações, na qualidade de substitutos processuais, detêm legitimidade para atuar judicialmente na defesa dos interesses coletivos de toda a categoria que representam, independentemente de autorização expressa ou relação nominal." (REsp 1829223/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 11/10/2019). 2 - Nessa mesma linha, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral no julgamento do RE 883.642/AL, assentou a compreensão que os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos. 3 - Assim, delineada a hipótese de substituição processual pelos sindicatos, não se faz necessária a juntada da listagem dos substituídos para o ajuizamento de demanda coletiva, razão pela qual eventual apresentação da relação de filiados não importa em limitação da abrangência da sentença coletiva. 4 - Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 1985158 MG 2022/0029300-8, Data de Julgamento: 06/06/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/06/2022)

O ponto central da controvérsia reside na aplicabilidade do §8º do art. 8º da LC 173/2020, na redação conferida pela LC 191/2022, aos servidores da saúde municipal – especificamente os farmacêuticos representados pelo sindicato autor.

Ocorre que a sentença recorrida decidiu corretamente ao reconhecer que a LC 191/2022 excepcionou da vedação legal os servidores da área de saúde, e que os farmacêuticos enquadram-se nesse grupo, conforme expressamente previsto na Resolução nº 218/1997 do Conselho Nacional de Saúde. Ademais, restou comprovado nos autos que os profissionais substituídos estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde (ID 75503259), o que afasta qualquer dúvida quanto à vinculação funcional.

Importante destacar que a tese de violação ao princípio da separação dos Poderes e de que a norma de exceção depende de regulamentação discricionária pelo chefe do Executivo local não se sustenta. O STF, ao julgar as ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, bem como o Tema 1137, reconheceu expressamente o caráter de norma geral financeira da LC 173/2020 e, por conseguinte, sua aplicação imediata e obrigatória a todos os entes federativos. A pretensão do Município de restringir a aplicação do benefício apenas aos guardas municipais, por meio do Decreto nº 50.749/2022, configura afronta à norma geral federal, razão pela qual sua regulamentação local não pode contrariar os comandos da legislação de hierarquia superior.

O pedido do Município, no sentido de reforma da sentença para julgar improcedente a ação, não merece acolhimento.

A concessão de tutela antecipada também não comporta censura. O juízo *a quo* fundamentou adequadamente sua decisão, com base nos requisitos legais do art. 300 do CPC, destacando a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, diante do risco de prejuízo à evolução funcional dos substituídos. Ressalte-se que não houve determinação de pagamento retroativo, apenas o reconhecimento da contagem do tempo de serviço, o que não implica aumento imediato de despesa nem desrespeito ao regime constitucional das finanças públicas.

Também não assiste razão ao recurso do Sindicato, que objetiva a condenação ao pagamento de diferenças retroativas e vencidas desde 2020. A sentença fundamentou com correção que a própria LC 191/2022 veda a retroatividade quanto ao pagamento de blocos aquisitivos vencidos ou ao pagamento retroativo de efeitos financeiros (art. 8º, §8º, da LC 173, com redação da LC 191/22), de forma que os efeitos devem ser projetados a partir da vigência da nova lei, conforme acertadamente decidido.

Diante do exposto, **VOTO no sentido de NEGAR PROVIMENTO aos recursos de apelação interpostos tanto pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO quanto pelo SINDICATO DOS FARMACÊUTICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SINFAERJ, para manter integralmente a sentença de primeiro grau, nos termos em que proferida.**

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI
DESEMBARGADOR RELATOR