



APELAÇÃO CÍVEL Nº.: 0826126-07.2023.8.19.0014

APELANTE: MUNICIPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

APELANTE: FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

APELADO: IONE RIBEIRO DA SILVA

DES. CARLOS ALBERTO MACHADO

EMENTA

Direito Administrativo. Apelação Cível. Servidora Pública Municipal. Fundação Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes. Progressão funcional. Implementação retroativa. Diferenças remuneratórias. Omissão administrativa. Comissão de Avaliação de Desempenho. Prescrição quinquenal. Disponibilidade financeira. Bis in idem. Adicional por tempo de serviço (quinqüênio). Tema 1075/STJ.

I. Caso em exame

1. Trata-se de apelação interposta pelo Município de Campos dos Goytacazes e pela Fundação Municipal de Saúde contra sentença que julgou procedente o pedido de servidora pública, ocupante do cargo de Agente Operacional de Saúde, para determinar a implementação da progressão funcional ao padrão “J” e o pagamento das diferenças salariais correlatas, observada a prescrição quinquenal.
2. A sentença afastou as preliminares de incompetência da justiça comum, ilegitimidade passiva do Município e prescrição do fundo de direito, reconhecendo tratar-se de relação de trato sucessivo e destacando que a omissão administrativa quanto à avaliação de desempenho não pode prejudicar o servidor.

II. Questão em discussão

3. A controvérsia recursal envolve: (i) a competência da justiça comum para processar e julgar a demanda relativa à progressão funcional de servidora estatutária; (ii) a legitimidade





passiva do Município de Campos dos Goytacazes; (iii) a incidência da prescrição quinquenal nas relações de trato sucessivo; (iv) a existência de legislação municipal apta a embasar o direito à progressão funcional dos servidores estatutários da Fundação Municipal de Saúde; (v) a necessidade de disponibilidade financeira para implementação da progressão; (vi) a possibilidade de progressão automática sem avaliação de desempenho; (vii) a alegação de bis in idem em razão do recebimento de quinquênio; e (viii) a extensão dos efeitos financeiros da progressão retroativamente ao quinquênio anterior à propositura da ação.

III. Razões de decidir

4. A competência da justiça comum estadual para julgar demandas relativas a direitos estatutários de servidores públicos municipais é reconhecida, não havendo pedido relacionado a verbas celetistas.
5. O Município de Campos dos Goytacazes não detém legitimidade para figurar no polo passivo, pois a relação jurídica da autora é mantida diretamente com a Fundação Municipal de Saúde, entidade autônoma da administração indireta.
6. A prescrição quinquenal incide apenas sobre as parcelas vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, subsistindo o direito de fundo à progressão funcional, por se tratar de relação de trato sucessivo (Súmula 85/STJ).
7. O direito à progressão funcional encontra respaldo na legislação municipal vigente, que assegura a contagem do tempo de serviço anterior para fins de evolução funcional, ressalvadas as exceções legais.
8. A ausência de instituição da Comissão de Avaliação de Desempenho não pode prejudicar o servidor, sendo indevida a estagnação funcional por omissão administrativa.
9. A alegação de indisponibilidade financeira não constitui óbice à concessão da progressão funcional, por se tratar de direito subjetivo do servidor, conforme fixado no Tema 1075/STJ.





10. Não há bis in idem entre a progressão funcional e o adicional por tempo de serviço (quinqüênio), pois se tratam de institutos distintos.

11. O enquadramento funcional implementado no curso da lide deve retroagir ao quinqüênio anterior à propositura da ação, com apuração das diferenças em liquidação de sentença.

IV. Dispositivo e tese

12. Apelação parcialmente provida para excluir o Município de Campos dos Goytacazes do polo passivo, mantendo-se, no mais, a sentença de procedência.

Tese de julgamento:

“1. A ausência de instituição da Comissão de Avaliação de Desempenho não pode prejudicar o direito do servidor à progressão funcional, sendo indevida a estagnação funcional por omissão administrativa. 2. A prescrição quinquenal incide apenas sobre as parcelas vencidas antes do quinqüênio anterior à propositura da ação, subsistindo o direito de fundo à progressão funcional. 3. A indisponibilidade financeira não constitui óbice à concessão da progressão funcional, por se tratar de direito subjetivo do servidor público. 4. Não há bis in idem entre a progressão funcional e o adicional por tempo de serviço, por se tratar de institutos distintos.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput; Decreto 20.910/1932, art. 1º; Lei Municipal nº 5.247/1991; Lei Municipal nº 7.346/2002; Lei Municipal nº 7.656/2004; Lei Municipal nº 8.299/2012.

Jurisprudência relevante citada: STJ, Súmula 85; STJ, Tema 1075 (REsp 1878849/TO, Rel. Min. Manoel Erhardt, 1ª Seção, j. 24.02.2022).



DECISÃO MONOCRÁTICA

A parte autora ajuizou ação em face do Município de Campos dos Goytacazes e da Fundação Municipal de Saúde, pleiteando a condenação dos réus à realização de sua **progressão e promoção funcional** para o **padrão de vencimento “J”**, bem como ao **pagamento das diferenças salariais** correlatas.

Alegou ocupar o cargo de Agente Operacional de Saúde desde 2004, sustentando que preenche os requisitos para a progressão funcional, e que a ausência de avaliação por comissão de desenvolvimento funcional não pode prejudicar o servidor. Requereu, ainda, a concessão de tutela de evidência.

Os réus apresentaram contestação, suscitando, preliminarmente, a incompetência absoluta da justiça comum para julgar a relação jurídica havida antes de 2012, a ilegitimidade passiva do Município e a prescrição.

No mérito, alegaram a inexistência de lei instituidora de plano de cargos para servidores estatutários da Fundação Municipal de Saúde, a necessidade de disponibilidade financeira para implementação da progressão e a impossibilidade de o Judiciário conceder aumento de vencimentos.

Argumentaram, ainda, que a progressão funcional não pode ocorrer automaticamente pelo decurso do tempo, sendo imprescindível a avaliação de desempenho, e que a autora já percebe quinquênio, não podendo ser duplamente beneficiada pelo mesmo fato.

O Juízo a quo rejeitou as preliminares de incompetência e ilegitimidade passiva, afastou a prescrição do fundo de direito, reconhecendo tratar-se de relação de trato sucessivo, e julgou procedentes os pedidos da parte autora, condenando os réus à implementação da progressão funcional e ao pagamento das diferenças salariais, observada a prescrição quinquenal. Destacou que a omissão do ente público quanto à avaliação de desempenho não pode prejudicar o servidor, sendo devido o reenquadramento funcional quando preenchidos os requisitos legais, ressalvada a



avaliação de desempenho ainda não implementada pela municipalidade. A sentença consignou:

“JULGO PROCEDENTES os pedidos na forma do art 487 I do CPC para I CONDENAR o réu a implementar a progressão funcional d o autor no padrão de vencimento K na forma dos arts 19 e 21 da Lei Municipal nº 73462002 a contar de março 202 5 II CONDENAR o requerido ao pagamento das diferenças salariais decorrentes do atraso na implementação das progressões horizontais respeitada a prescrição quinquenal que atinge os valores anteriores aos 5 cinco anos que antecedem a propositura da presente demanda deduzindose as contribuições previdenciárias e do Imposto de Renda O montante deve ser devidamente acrescido de correção monetária a partir de cada vencimento e juros de mora desde a citação de acordo com índices fixados pelo Egrégio STF sob o rito da repercussão geral RE 870947SE e pelo Egrégio STJ em regime dos recursos repetitivos REsp 1495146MG quais sejam a partir de 172009 até 8122021 juros de mora em percentual equivalente à remuneração oficial da caderneta de poupança e correção monetária pelo IPCAE a partir de 9122021 correção monetária e juros de mora uma única vez pela SELIC vedada a incidência de juros compostos bem como a incidência de qualquer outro índice Isento o réu quanto ao pagamento das custas processuais com base no inciso IX do art 17 da Lei Estadual 335099 De outro lado deve ser mantida a condenação na taxa judiciária já que é réu sucumbente na demanda Confirase a Súmula 145 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro Se for o Município autor estará isento da taxa judiciária desde que se comprove que concedeu a isenção de que trata o parágrafo único do artigo 115 do CTE mas deverá pagála se for o réu e tiver sido condenado nos ônus sucumbenciais No mesmo sentido o Enunciado nº 42 do Fundo Especial deste E Tribunal A isenção estabelecida no art 115 caput do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro beneficia os entes públicos quando agem na posição processual de autores porém na qualidade de réus devem por força do art 111 II do Código Tributário Nacional recolher a taxa judiciária devida ao FETJ quando sucumbirem na demanda e a parte autora não houver antecipado o recolhimento do tributo Condene a parte ré ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais em favor do patrono da parte autora cujo percentual incidirá sobre as prestações que compõem a condenação e deverá ser fixado quando liquidado o julgado na forma do artigo 85 3º 4º inciso II 9º do CPC Devendose observar a n ão incidência de honorários advocatícios sobre as prestações vencidas após a sentença Súmula 111 do STJ Sentença sujeita



ao reexame necessário com base no disposto no artigo 496 I do CPC Na forma do inciso I do 1º do artigo 207 do CNCGJPJ ficam as partes desde logo intimadas para dizer se têm algo mais a requerer Transitada em julgado remetase o feito à Central de Arquivamento para as providências devidas com posterior baixa e arquivamento PI” (ID218915292).

Em apelação, o Município de Campos dos Goytacazes e a Fundação Municipal de Saúde reiteram as preliminares de incompetência absoluta da justiça comum para julgar relação jurídica anterior a 2012, ilegitimidade passiva do Município e prescrição.

No mérito, sustentam a ausência de lei instituidora de plano de cargos para servidores estatutários da Fundação Municipal de Saúde, a necessidade de disponibilidade financeira para implementação da progressão, a impossibilidade de o Judiciário conceder aumento de vencimentos, a vedação ao bis in idem em razão do recebimento de quinquênio e a impossibilidade de progressão automática sem avaliação de desempenho.

Requerem, ao final, o provimento do recurso para reformar a sentença e julgar improcedentes os pedidos, ou, subsidiariamente, que seja determinada apenas a realização da avaliação de desempenho da autora, com compensação dos valores eventualmente devidos e observância dos descontos legais.

A parte autora apresentou contrarrazões, defendendo a manutenção da sentença (ID 240358212).

O Ministério Público opinou pela não intervenção, por não vislumbrar interesse público primário na demanda, tratando-se de interesse individual disponível, sem expressão social capaz de justificar a atuação ministerial (ID10).

É o relatório.

Satisfeitos os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, este recurso deve ser conhecido.

Preliminarmente, a alegação de incompetência do juízo deve ser afastada.



Observa-se que não há, na presente demanda, qualquer pleito referente a verbas oriundas do período em que a apelada estava submetida ao regime celetista. Ao revés, a autora busca o correto enquadramento funcional enquanto servidora estatutária, bem como o pagamento das verbas correlatas não adimplidas.

O objeto da lide refere-se a direito vinculado ao regime estatutário, inserido no âmbito do direito administrativo. Nesse sentido, é o entendimento dos Tribunais Superiores:

EMENTA Embargos de declaração em segundo agravo regimental em reclamação. ADI nº 3.395. Trânsito em julgado na Justiça do Trabalho. Período posterior ao advento da Lei nº 8.112/90. Competência da Justiça Comum. Reclamação julgada procedente. Agravo regimental não provido. Embargos declaratórios acolhidos sem efeitos infringentes. 1. Compete à Justiça Comum analisar a eficácia da coisa julgada trabalhista após a transposição de empregados públicos para o regime estatutário. 2. Eventual trânsito em julgado ocorrido em sede executória, perante a Justiça do Trabalho, em 2007, não impede o conhecimento da reclamação constitucional com parâmetro na ADI nº 3.395 ou invalida o juízo de procedência nesta reclamationária, pois há, desde 2005, decisão vinculante proferida pelo STF na ação paradigma pela “[suspensão], ad referendum, [de] toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do art. 114 da CF, na redação dada pela EC 45/2004, que incluía, na competência da Justiça do Trabalho, a ‘(...) apreciação (...) de causas que (...) sejam instauradas entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo’” (decisão proferida pelo Ministro Nelson Jobim (Presidente), DJ de 4/2/05). 3. Embargos de declaração acolhidos sem efeitos infringentes.

(Rcl 55627 AgR-segundo-ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 14-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CONTROVÉRSIA SOBRE A VALIDADE DE LEI LOCAL, QUE TRANSMUDOU O REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES, PARA FIXAR A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.

1. O STF, no julgamento da ADI 3.395/DF, referendou liminar anteriormente concedida, que suspendera qualquer interpretação do inciso I do art. 114 da CF/1988, alterado pela EC 45/2004, que atribuísse à Justiça do Trabalho a apreciação de causas instauradas



entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo.

2. A jurisprudência desta Corte, acompanhando o STF, no sentido de que, se o vínculo estabelecido entre o Poder Público e o servidor for estatutário ou de caráter jurídico-administrativo, a competência para análise das controvérsias trabalhistas será da Justiça Comum (Estadual ou Federal).

3. No caso concreto, a reclamante fez constar em sua inicial que passou a prestar serviços ao Município de Cocal/PI na função de Zeladora, por concurso público, a partir de 23/7/2001, na vigência da Lei 281/1993, que instituiu o Regime Jurídico Único, cuja competência para o julgamento da demanda é da Justiça Comum estadual, que é também competente para deliberar acerca da validade da norma local que cria ou modifica regime jurídico de natureza estatutária para os servidores públicos municipais 4. Ante o exposto, acolho os Embargos de Declaração, com efeitos infringentes, para declarar competente para processar e julgar a demanda o JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA DE COCAL - PI.

(EDcl no CC n. 163.441/PI, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 27/5/2020, DJe de 5/6/2020.)

Acerca do tema, o Superior Tribunal de Justiça tem enunciado de súmula:

Súmula 137 do STJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO CIVIL -

Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar ação de servidor público municipal, pleiteando direitos relativos ao vínculo estatutário.

Por conseguinte, não há que se falar em prescrição bienal, uma vez que o pedido está relacionado ao período em que a autora já se encontrava sob o regime jurídico administrativo.

No ordenamento jurídico brasileiro, aplica-se a regra da prescrição quinquenal para as demandas ajuizadas em face da Fazenda Pública, contada a partir do ato ou fato lesivo, nos termos do artigo 1º do Decreto 20.910/1932.¹

¹ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.



No caso em apreço, verifica-se que a controvérsia versa sobre relação jurídica de trato sucessivo, decorrente da omissão do ente municipal em promover a autora, conforme previsão da **Lei Municipal 7.656/2004**.

A inércia administrativa reside na ausência de instituição da Comissão de Avaliação de Desempenho, responsável pela análise do desempenho funcional dos servidores para fins de progressão e promoção. Ademais, o apelante acrescenta, como justificativa para a não promoção da apelada, a suposta insuficiência de recursos públicos.

A ausência de promoção dos servidores, por parte do apelante, configura omissão que perpetua a violação ao direito da apelada.

Assim, revela-se adequada a aplicação da Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo envolvendo a Fazenda Pública, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, permanecendo incólume o direito de fundo relativo à progressão e promoção funcional, bem como a pretensão de sua tutela judicial.

Com efeito, a prescrição alcança tão somente as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à data de propositura da ação. O direito de fundo, qual seja, a progressão e a promoção funcional, e a pretensão de tutelá-lo judicialmente, permanecem incólumes.

No que tange à alegação de ilegitimidade passiva ad causam do Município de Campos dos Goytacazes, observa-se que a autora mantém vínculo jurídico diretamente com a Fundação Municipal de Saúde, conforme evidenciam as fichas financeiras e contracheques referentes ao ano de 2022, bem como os ofícios expedidos pela própria Fundação (indexadores 90482972, 90482974, 90482978, 90482979, 98458589 e 98458591).

Tais documentos demonstram, de forma inequívoca, que a Fundação Municipal de Saúde figura como fonte pagadora da autora. Nesse cenário, cumpre salientar que a Fundação Municipal de Saúde constitui entidade autônoma, integrante da



Administração Pública Indireta, dotada de personalidade jurídica própria, patrimônio, gestão financeira e receitas independentes

Ressalte-se, ainda, que não se estabelece relação de hierarquia entre a fundação pública e o ente instituidor, Município de Campos dos Goytacazes, sendo certo que a autonomia administrativa da Fundação afasta qualquer confusão entre ambas as pessoas jurídicas.

Diante disso, conclui-se que o Município de Campos dos Goytacazes não detém legitimidade para integrar o polo passivo da presente demanda, uma vez que não é responsável direta pelas obrigações decorrentes da relação jurídica mantida entre a autora e a Fundação Municipal de Saúde.

Deve, por isso, ser excluído. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL - SERVIDOR PÚBLICO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE - MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - ASSISTENTE ADMINISTRATIVO - PLEITO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAL COM O REAJUSTE DO VENCIMENTO E PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS DEVIDAS - INCIDÊNCIA DO TEMA 1.075 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - ATO OMISSIVO CONTINUADO DO PODER PÚBLICO - DIREITO SUBJETIVO - RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO - INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DE FUNDO DIREITO - SÚMULA 85 DO STJ. O servidor público faz jus ao reenquadramento funcional no padrão de vencimento superior desde que cumpridos os requisitos legais. Inteligência dos artigos 21 e 22 da Lei municipal 7.346/2002. Competência da justiça comum estadual para processar e julgar a demanda. Ausência de prescrição da pretensão autoral, ante a relação de trato sucessivo. A omissão do poder público em realizar a avaliação de desempenho não pode prejudicar a evolução funcional do servidor. A limitação orçamentária do município não deve privar o servidor do recebimento de vantagem garantida por lei. Progressão não sujeita ao juízo discricionário do administrador. Vinculação do administrador público ao princípio da legalidade. Precedentes deste Tribunal de Justiça. Ilegitimidade passiva do Município de Campos dos Goytacazes que se reconhece. Provimento ao recurso da parte autora. Parcial provimento ao recurso dos réus. (0814720-23.2022.8.19.0014 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). EDSON AGUIAR DE VASCONCELOS - Julgamento: 04/02/2025 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)



Acolhida a preliminar e ultrapassadas a prejudiciais, passo a apreciar as demais questões suscitadas pelas partes.

A controvérsia dos autos restringe-se: (i) a competência da justiça comum para processar e julgar a demanda relativa à progressão funcional de servidora estatutária; (ii) a legitimidade passiva do Município de Campos dos Goytacazes; (iii) a incidência da prescrição quinquenal nas relações de trato sucessivo; (iv) a existência de legislação municipal apta a embasar o direito à progressão funcional dos servidores estatutários da Fundação Municipal de Saúde; (v) a necessidade de disponibilidade financeira para implementação da progressão; (vi) a possibilidade de progressão automática sem avaliação de desempenho; (vii) a alegação de bis in idem em razão do recebimento de quinquênio; e (viii) a extensão dos efeitos financeiros da progressão retroativamente ao quinquênio anterior à propositura da ação.

A apelada é servidora pública exerce o cargo de Agente Operacional junto à Fundação Municipal de Saúde, tendo sido admitida em 05/02/2004, para uma jornada semanal de 30 horas, conforme se depreende do ofício apresentado pelo próprio apelante (ID98458591).

Verifica-se que a autora ingressou na Fundação Dr. João Barcellos Martins sob o regime celetista, estando, à época, submetida ao Plano de Carreiras e Salários instituído pela Lei Municipal nº 7.656/2004. Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 8.299, de 20 de abril de 2012, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Campos dos Goytacazes, houve a conversão do regime celetista para estatutário.

Nos termos do artigo 5º da referida lei, o tempo de serviço prestado sob o regime celetista, convertido em cargo público, deve ser computado para todos os efeitos legais, ressalvadas as hipóteses de quinquênio e licença-prêmio, conforme previsão dos artigos 60 e 94 da Lei nº 5.247, de 16 de dezembro de 1991 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Campos dos Goytacazes).

Diante disso, não merece prosperar a alegação do apelante quanto à inexistência de lei específica instituidora de plano de cargos para os servidores estatutários da



Fundação Municipal de Saúde, uma vez que a legislação municipal vigente assegura a contagem do tempo de serviço anterior para fins de progressão funcional, ressalvadas as exceções expressamente previstas.

O direito à progressão funcional, objeto da presente demanda, encontra respaldo na Lei Municipal nº 5.247/1991 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Campos dos Goytacazes), em razão de expressa previsão legal que instituiu o regime jurídico único para os servidores da Administração direta e indireta do Município, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 8.299/2012. Ademais, tal direito também decorre das disposições contidas na Lei Municipal nº 7.346/2002, que regulamenta o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos servidores municipais. Nesse sentido, a jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. PEDIDO DE ENQUADRAMENTO FUNCIONAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE RÉ.

1. Preliminar consubstanciada na prescrição do fundo de direito da parte autora, que se afasta. Hipótese que versa sobre relação de trato sucessivo, de forma que não há falar no referido instituto. Incidência do enunciado nº 85 da súmula do STJ. Julgados deste Tribunal de Justiça.

2. A alegação acerca da ausência de lei específica instituidora de plano de cargos para servidores estatutários da Fundação Municipal de Saúde não possui fundamento. O direito à progressão funcional postulado na presente ação está previsto na Lei Municipal 7.346/2002 que dispõe sobre o plano de cargos e carreiras dos servidores do Município de Campos dos Goytacazes.

3. Preenchido o requisito temporal previsto na Lei Municipal 7.346/2002. A parte autora ingressou na carreira em 15/08/2008, logo a primeira progressão do padrão A para o padrão B deveria ter ocorrido em 2012, na forma do art. 38, I da aludida lei municipal. Contudo, impõe-se a reforma do decisum que ordenou equivocadamente o enquadramento no padrão "H" para determinar o enquadramento da autora no padrão de vencimento "G" a partir do ano de 2022, conforme requerido na petição inicial.

4. Embora a norma do artigo 21 da Lei 7.346/2002 determine que os servidores obtenham grau mínimo nas avaliações de desempenho, no caso dos autos restou configurada a omissão do Poder Público, que deixou de realizar as avaliações injustificadamente.

5. A inexistência de iniciativa da Administração em adotar providências à implementação da promoção na carreira dos servidores, não pode prejudicar o direito da apelada. Julgados deste Tribunal de Justiça.



6. A progressão funcional não se confunde com o adicional de tempo de serviço (quinqüênio). Diferentemente do alegado pelo apelante, não se caracteriza o bis in idem entre o enquadramento do vencimento-base, objeto desta demanda, e o adicional de tempo de serviço.
7. Com relação a disponibilidade financeira, não foi produzida no sentido de que o ente municipal não disponha de recursos para implementar o enquadramento pretendido. Aplicação da tese firmada pelo STJ no julgamento do Tema 1.075, segundo a qual: É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.
8. O reconhecimento na esfera judicial do direito da autora não configura violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que o ente municipal deixou de cumprir a disposição legal.
9. Nos casos em que o município integra o polo passivo e é condenado a arcar com o pagamento dos ônus sucumbenciais, este deve recolher a taxa judiciária, conforme previsão do enunciado 145 da súmula do TJRJ e do verbete 42 do FETJ.
10. Modificação da sentença para determinar dedução das contribuições previdenciárias e do Imposto de Renda das diferenças salariais.
11. Reforma parcial da sentença.
12. DÁ-SE PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO.
(0813457-53.2022.8.19.0014 - REMESSA NECESSARIA. Des(a). SÉRGIO SEABRA VARELLA - Julgamento: 23/05/2024 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL))

Portanto, os pedidos de promoção funcional devem ser analisados à luz das disposições contidas na Lei Municipal nº 7.346/2002, que institui o Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Aplicam-se ao caso as normas específicas previstas na referida legislação, especialmente aquelas que disciplinam os requisitos necessários para a obtenção da progressão, bem como o interstício exigido para sua concessão:

Art. 18. De acordo com o inciso XV do art. 2º desta Lei, **progressão é a passagem do servidor de seu padrão de vencimento para outro, imediatamente superior, dentro da faixa de vencimentos** da classe a que pertence, pelo critério de merecimento, observadas as normas estabelecidas neste Capítulo e em regulamento específico.



Art. 19 As progressões ocorrerão **2 (duas) vezes ao ano, nos meses de março e setembro**, da seguinte forma: I - os servidores que cumprirem o interstício mínimo estabelecido no inciso II do art. 21 desta Lei até o último dia do mês de fevereiro, poderão concorrer à progressão em março;

II - os servidores que cumprirem o interstício mínimo acima referido até o último dia do mês de agosto, poderão concorrer à progressão em setembro.

Art. 20 Os critérios técnico-administrativos destinados à avaliação do servidor para efeito de concessão da progressão serão previstos em regulamento específico.

Art. 21 Para fazer jus à progressão, o servidor deverá, cumulativamente:

I - ter **cumprido o estágio probatório**;

II - cumprir o **interstício mínimo de 2 (dois) anos de efetivo exercício no padrão de vencimento** em que se encontre;

III - obter, pelo menos, o **grau mínimo na média de suas duas últimas avaliações de desempenho** apuradas pela Comissão de Avaliação de Desenvolvimento Funcional a que se refere o art. 36 desta Lei e de acordo com as normas previstas em regulamento específico.

§ 1º A progressão só poderá ser concedida ao servidor 6 (seis) meses após o cumprimento do requisito previsto no inciso I deste artigo, desde que haja disponibilidade financeira.

§ 2º Para obter o grau mínimo indicado no inciso III deste artigo o servidor deverá receber, pelo menos, 70% (setenta por cento) do total de pontos em sua avaliação de desempenho funcional.

Art. 22 O merecimento é adquirido durante a permanência do servidor em um mesmo padrão de vencimento.

Art. 26 O servidor que **cumprir os requisitos estabelecidos no art. 21 desta Lei passará automaticamente para o padrão de vencimento seguinte**, reiniciando-se a contagem de tempo e a anotação de ocorrências, para efeito de nova apuração de merecimento.

A lei 8.644/2015 promoveu alteração no art. 22. Confira-se:

Art. 22. Para fins de enquadramento, farão jus a percepção imediata da Progressão, todos os servidores ativos que atualmente compõem o Quadro de Pessoal do Município, onde será utilizado o tempo de exercício do cargo efetivo, constante em seu mapa de tempo de serviço, sem os acréscimos de averbações e observados os períodos não computados no qual o servidor não tiver direito, por força de lei.

Parágrafo único. Para fins de enquadramento, farão jus a percepção imediata da Progressão, todos os servidores inativos, aposentados e pensionistas, onde será utilizado o tempo de exercício do cargo



efetivo, constante no mapa de tempo de serviço, sem os acréscimos de averbações e observados os períodos não computados no qual o servidor não tiver direito, por força de lei. (Redação dada pela Lei nº 8644/2015).

Consoante ofício juntado aos autos pela Apelante (ID98458589), verifica-se que, em decorrência do Decreto nº 114/2023, editado e publicado em 19/04/2023, o Município implementou a Progressão Funcional dos servidores públicos municipais, permitindo a ascensão de até dois padrões. Em razão dessa medida, a parte autora foi enquadrada no **padrão “H”**.

Ocorre que o artigo 19 da legislação municipal estabelece que as progressões devem ocorrer duas vezes ao ano, nos meses de março e setembro. Já o artigo 21 prevê, como requisitos cumulativos para a concessão da progressão, além da avaliação de desempenho, o cumprimento do estágio probatório e o interstício mínimo de dois anos de efetivo exercício no padrão de vencimento em que o servidor se encontra.

No que se refere ao requisito temporal, observa-se, a partir dos contracheques acostados aos autos, que a apelada ingressou no cargo público em 05/02/2004, permanecendo, até dezembro de 2022, no padrão de vencimento “H” (ID98458589). Considerando a data de admissão e o tempo de serviço, a autora já deveria estar enquadrada no padrão de vencimento “J”, o que evidencia o descumprimento da evolução funcional prevista na legislação municipal.

Tal omissão da Administração não pode acarretar prejuízo à servidora, no que se refere à progressão, sob pena de lhe impor indevida estagnação em sua trajetória funcional.

Nesse sentido é o entendimento adotado por esta Corte de Justiça em casos análogos. Confira-se:

Ementa. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO ORDINÁRIA DE PROGRESSÃO FUNCIONAL COM PEDIDO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA. SERVIDORA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO NA REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO. DIREITO



AO ENQUADRAMENTO NO PADRÃO DE VENCIMENTO "G", CLASSE II (INTERMEDIÁRIA). SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA, EM REMESSA NECESSÁRIA. I. CASO EM EXAME 1. Apelação cível interposta contra sentença que condenou os réus Município de Campos dos Goytacazes e Fundação Municipal de Saúde para que procedam à progressão e promoção funcional da autora para os vencimentos do cargo de enfermeiro a que faz jus e ao pagamento das respectivas diferenças de vencimentos verificadas no quinquênio que antecedeu a propositura da ação. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. As questões em discussão consistem em: (i) verificar se houve prescrição do fundo de direito; (ii) analisar se houve a perda do interesse processual; (iii) verificar se a autora faz jus à progressão funcional ao Padrão de Vencimento "G" da Classe "II" (classe intermediária); (iv) analisar se a insuficiência de recursos financeiros é óbice à progressão funcional pleiteada; (v) verificar se a contribuição previdenciária e o imposto de renda devem ser deduzidos das diferenças remuneratórias devidas à parte autora; (vi) analisar se cabível a condenação da Fazenda Pública Municipal ao pagamento da taxa judiciária. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Fundo de direito não prescrito. Relação de trato sucessivo. Prescrição que atinge apenas as pretensões vencidas cinco anos antes do ajuizamento da ação. Aplicação da Súmula 85 do STJ. 4. Decretos Municipais nºs 114/2023 e 81/2024 que, embora tenham atualizado a progressão e a promoção dos servidores municipais, além de tardios, não abarcaram o pagamento das diferenças remuneratórias retroativas. Preliminar de perda superveniente do interesse processual igualmente rejeitada. 5. Autora Enfermeira que preenche os requisitos da Lei nº 7.346/2002 para obtenção da progressão funcional com enquadramento no Padrão de Vencimento G, classe II (intermediária). 6. Omissão da Administração em realizar as avaliações de desempenho que não pode prejudicar o direito de seus servidores à progressão funcional como previsto em lei. 7. Progressão funcional que não se confunde com o adicional de tempo de serviço (quinquênio) porque não guardam a mesma natureza remuneratória. Acumulação ilegal de vantagens e pagamentos em duplicidade (bis in idem) não configurados. 8. Eventual indisponibilidade financeira e orçamentária que não configura óbice à progressão funcional pretendida. Aplicação do Tema repetitivo 1.075 do STJ. 9. Ausência de violação ao mérito administrativo e ao princípio da Separação dos Poderes, posto que não há impedimento para que o Poder Judiciário aprecie eventuais ilegalidades cometidas pelos demais Poderes da União. 10. Condenação do Município ao pagamento da taxa judiciária que se mantém em razão de sua atuação no polo passivo e restar sucumbente na demanda. Aplicação da Súmula 145 do TJRJ e dos Enunciados Administrativos 42 e 44 do FETJ. 11. Parcial provimento ao recurso, para determinar a incidência da contribuição previdenciária e do imposto de renda sobre as diferenças remuneratórias devidas à parte autora e reforma parcial da sentença, em remessa necessária para determinar que os valores devidos sejam acrescidos de juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança a contar



da citação e correção monetária de acordo com o índice de preços ao consumidor amplo especial (IPCA-E), a contar de cada vencimento, na forma dos arts. 240 e 491 do cpc e 389 e 405 do cc, e, a partir de 09/12/2021, com entrada em vigor da EC113/2021, seja aplicada a selic tanto para juros como para correção monetária, mantida a sentença em seus demais termos. IV. DISPOSITIVO 12. Parcial provimento ao recurso. Reforma parcial da sentença em remessa necessária. Dispositivo relevante citado: CPC, arts. 240 e 491; CC, arts. 389 e 405; Decreto nº 20.910/1932, art. 1º; Lei Municipal nº 5247/1991; Lei Municipal nº 7.346/2002, arts. 18, 19, 21, 22 e 26; Lei Municipal nº 7.656/2004; Lei Municipal nº 8.219/2011; Lei Municipal nº 8.299/2012, art. 2º; Lei Municipal nº 8.644/2015; Decretos Municipais nºs 114/2023 e 81/2024; STJ, Súmula 85; TJRJ, Súmula 145; e FETJ, Enunciados Administrativos 42 e 44. Jurisprudência relevante citada: STJ, Súmula 85 e Tema 1.075; TJRJ, Súmula 145; FETJ, Enunciados Administrativos 42 e 44; TJRJ, 0816735-62.2022.8.19.0014 - Apelação - Des(a). André Gustavo Correa de Andrade - Julgamento: 30/11/2023 - Quarta Câmara de Direito Público (Antiga 7ª Câmara); TJRJ, 0018339- 91.2022.8.19.0014 - Apelação / Remessa Necessária - Des. Alexandre Teixeira de Souza - Julgamento: 01/02/2024 - Quinta Câmara de Direito Público (Antiga 16ª Câmara); TJRJ, 0027649-2.2020.8.19.0014 - Apelação/Remessa Necessária - Des. Ricardo Couto de Castro - Julgamento: 25/01/2024 - Quarta Câmara de Direito Público (Antiga 7ª Câmara); TJRJ, 0806427- 64.2022.8.19.0014 - Apelação / Remessa Necessária. Des(a). Jds. Des. Jose Claudio de Macedo Fernandes - Julgamento: 11/02/2025 - Primeira Câmara de Direito Público; TJRJ, 0804454-40.2023.8.19.0014 - Apelação. Des(a). Paulo Assed Estefan - Julgamento: 28/01/2025 - Sétima Câmara de Direito Público; TJRJ, AC nº 0814292-41.2022.8.19.0014, Des. Rel. Álvaro Henrique Teixeira de Almeida, Décima Câmara de Direito Público, j. em 13.05.2025; TJRJ, AC nº 0812200- 22.2024.8.19.0014, Des(a). Rel(a). Patrícia Ribeiro Serra Vieira, Segunda Câmara de Direito Público (Antiga 10ª Câmara Cível), j. em 07.05.2025; TJRJ, AC nº 0826262-04.2023.8.19.0014, Des. Rel. Sérgio Seabra Varela, Quarta Câmara de Direito Público (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL), j. em 14.11.2024. (0805106-57.2023.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO FILHO - Julgamento: 26/08/2025 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. PROGRESSÃO FUNCIONAL AO PADRÃO DE VENCIMENTO "G" E PAGAMENTO DAS RESPECTIVAS DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DE AMBAS AS PARTES. PRESCRIÇÃO DE FUNDO DO DIREITO NÃO CONFIGURADA. OBRIGAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. SÚMULA Nº 85 DO STJ. INTERESSE DE AGIR CARACTERIZADO. LEI MUNICIPAL QUE EXIGE TEMPO DE SERVIÇO E AVALIAÇÃO DA



SERVIDORA COMO REQUISITOS PARA A MOVIMENTAÇÃO HORIZONTAL NA CARREIRA. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NÃO INSTAURADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL QUE NÃO PODE PREJUDICAR A SERVIDORA. EVENTUAL INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA QUE NÃO CONFIGURA ÓBICE À PROGRESSÃO PRETENDIDA. TEMA REPETITIVO Nº 1.075 DO STJ. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO EVIDENCIADA. RECOLHIMENTO DE TAXA JUDICIÁRIA DEVIDA PELA PARTE RÉ. SÚMULA Nº 145 DO TJRJ. NATUREZA REMUNERATÓRIA DAS DIFERENÇAS DEVIDAS QUE ATRAI A INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA E DE IMPOSTO DE RENDA. PROGRESSÃO FUNCIONAL DA SERVIDORA AO PADRÃO DE VENCIMENTO IMEDIATAMENTE SUPERIOR, COM INTERVALO DE 2 ANOS, QUE SE IMPÕE. INTELIGÊNCIA DO ART. 21, INCISO II, DA LEI MUNICIPAL Nº 7.656/2004. PRECEDENTES. PROVIMENTO PARCIAL DE AMBOS OS RECURSOS. (0816738-17.2022.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). ANDRE GUSTAVO CORREA DE ANDRADE - Julgamento: 13/02/2025 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL))

Apelação Cível. Direito Administrativo. Ação ajuizada por servidora pública ocupante do cargo de Técnica em farmácia em face do Município de Campos dos Goytacazes. Pretensão de obtenção de progressão na carreira, bem como de pagamento das diferenças remuneratórias referentes ao quinquênio anterior à propositura da ação. Sentença de procedência. Inconformismo do réu. Autora que ingressou no serviço público municipal sob regime celetista em 6 de dezembro de 2007. Transformação dos empregos públicos em cargos públicos e expressa previsão de aproveitamento do tempo de serviço pretérito pelo servidor. Requisitos objetivos previstos na Lei Municipal n. 7.656/2015 que foram preenchidos, com exceção da avaliação de desempenho não realizada pelo Município. Omissão administrativa que não pode prejudicar o servidor. Direito incontroverso da autora de obter a progressão funcional ao Padrão de Vencimento "G". Aplicação do Tema Repetitivo n. 1075 do STJ. Taxa judiciária que é devida, nos termos do Verbete Sumular n.º 145/TJ. Recurso desprovido. (0809346-26.2022.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). EDUARDO GUSMAO ALVES DE BRITO NETO - Julgamento: 05/12/2024 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PUBLICO) “Grifos nossos”



Destarte, cabe à autora receber as diferenças pecuniárias em sua remuneração², desde o mês de **09/2015 (ID. 90482978)**, observado o quinquênio anterior à propositura da ação, o que alcança o marco inicial de **12/2018**.

Em cada período, deverá ser observado o valor do vencimento padrão.

Os índices de correção monetária serão aqueles estipulados na sentença.

Tudo a ser apurado em liquidação de sentença.

Caberia ao Município, ora apelante, se fosse o caso, comprovar que a demandante não cumpriu os requisitos legais para a progressão, demonstrando fato extintivo, impeditivo ou modificativo do direito, na forma do artigo 373, inciso II, do Código de Processo Civil, ônus do qual não se desincumbiu.

Assim, não merece ser acolhida a insurgência do ente municipal acerca da progressão funcional, nos moldes requeridos na inicial, concernentes ao padrão apontado.

Não há controvérsia quanto à ausência de criação de Comissão de Avaliação de Desempenho, prevista no art. 21 da Lei nº 7346/2002.

Sem razão o Apelante quando alega que a ausência da Comissão de Enquadramento impede a apreciação da progressão funcional e o pagamento dos atrasados, pois que necessária a avaliação da referida comissão. A uma, porque o próprio Apelante efetivou, embora tardiamente, o direito da apelada à progressão funcional (ID. 98458589). A duas, porque o direito da apelada à progressão funcional e ao recebimento das diferenças de vencimentos e das diferenças reflexas sobre sua remuneração não pode ser obstado pela inércia do próprio Município quanto à criação daquela Comissão.

² LEI Nº 7346. Art. 42 Remuneração é o vencimento do cargo público, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes ou temporárias estabelecidas em lei.



No que concerne à alegação de ser a disponibilidade financeira óbice à implementação do enquadramento funcional por acarretar aumento salarial, essa tese também não merece ser acolhida.

A questão submete-se ao controle da legalidade e resolve-se de acordo com Tese Firmada no Tema Repetitivo 1075 do STJ (Recurso Representativo de Controvérsia – REsp 1878849/TO), segundo a qual a progressão na carreira é direito subjetivo do servidor e as limitações orçamentárias podem ser superadas. Observe-se a tese firmada nos seguintes termos:

"É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000".

Por oportuno, transcrevo a ementa do REsp nº1878849 – TO, sob a sistemática dos recursos especiais repetitivos, julgado em 24.02.2022, pela Primeira Seção do STJ .

Tema Repetitivo 1075

Tese: É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

RECURSO ESPECIAL Nº 1878849 - TO (2020/0140710-7) -
RELATOR : MINISTRO MANOEL ERHARDT
(DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)
RECORRENTE : ESTADO DO TOCANTINS PROCURADOR :
MAURICIO FERNANDO DOMINGUES MORGUETA -
TO004262B RECORRIDO : MARCOS CÉSAR DA COSTA
ALMEIDA ADVOGADO : FLÁVIO DA CUNHA FERREIRA



ALBUQUERQUE E SILVA - TO005514 INTERES. :
CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO
PUBLICO FEDERAL - "AMICUS CURIAE" INTERES. :
FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO
SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF - "AMICUS
CURIAE" INTERES. : SINDICATO NACIONAL DOS
SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCACAO BASICA,
PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JOSE LUIS WAGNER E OUTRO(S) - RS018097
VALMIR FLORIANO VIEIRA DE ANDRADE - DF026778

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO
ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.
SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PREQUESTIONAMENTO
FICTO. OCORRÊNCIA. PROGRESSÃO FUNCIONAL.
REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. ILEGALIDADE DO ATO
DE DESCUMPRIMENTO DE DIREITO SUBJETIVO POR
RESTRICÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PREVISTAS NA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL. RECURSO ESPECIAL DO ENTE
FEDERATIVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Recurso especial da parte recorrente em que se discute a legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o argumento de que foram superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público.

2. Conforme o entendimento desta Corte Superior, a incidência do art. 1.025 do CPC/2015 exige que o recurso especial tenha demonstrado a ocorrência de violação do art. 1.022 do referido diploma legal – possibilitando observar a omissão do Tribunal de origem quanto à apreciação da matéria de direito de lei federal controvertida, bem como inaugurar a jurisdição na instância ad quem, caso se constate a existência do vício do julgado, vindo a deliberar sobre a possibilidade de julgamento imediato da matéria, o que ocorreu na espécie.

3. A LC 101/2000 determina que seja verificado se a despesa de cada Poder ou órgão com pessoal – limite específico – se mantém inferior a 95% do seu limite; isso porque, em caso de excesso, há um conjunto de vedações que deve ser observado exclusivamente pelo Poder ou pelo órgão que houver incorrido no excesso, como visto no art. 22 da LC 101/2000.

4. O mesmo diploma legal não prevê vedação à progressão funcional do servidor público que atender aos requisitos legais para sua concessão, em caso de superação dos limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público. Nos casos em que há comprovado excesso, se global ou específico, as condutas que são lícitas aos entes federativos estão expressamente delineadas. Ou seja, há comandos normativos claros e específicos de mecanismos de contenção de gasto com pessoal, os quais são taxativos, não havendo previsão legal de vedação à progressão funcional, que é direito subjetivo do servidor público quando os requisitos legais forem atendidos em sua plenitude.



5. O aumento de vencimento em questão não pode ser confundido com concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, uma vez que o incremento no vencimento decorrente da progressão funcional horizontal ou vertical – aqui dito vencimento em sentido amplo englobando todas as rubricas remuneratórias – é inerente à movimentação do servidor na carreira e não inova o ordenamento jurídico em razão de ter sido instituído em lei prévia, sendo direcionado apenas aos grupos de servidores públicos que possuem os requisitos para sua materialização e incorporação ao seu patrimônio jurídico quando presentes condições específicas definidas em lei.

6. Já conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequar a remuneração a qualquer título engloba aumento real dos vencimentos em sentido amplo, de forma irrestrita à categoria de servidores públicos, sem distinção, e deriva de lei específica para tal fim. Portanto, a vedação presente no art. 22, inciso I, da LC 101/2002 se dirige a essa hipótese legal.

7. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, ao vedar, no art. 21, parágrafo único, inciso I, àqueles órgãos que tenham incorrido em excesso de despesas com pessoal, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalva, de logo, os direitos derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, exceção em que se inclui a progressão funcional.

8. O ato administrativo do órgão superior da categoria que concede a progressão funcional é simples, e por isso não depende de homologação ou da manifestação de vontade de outro órgão. Ademais, o ato produzirá seus efeitos imediatamente, sem necessidade de ratificação ou chancela por parte da Secretaria de Administração. Trata-se, também, de ato vinculado sobre o qual não há nenhuma discricionariedade da Administração Pública para sua concessão quando presentes todos os elementos legais da progressão.

9. Condicionar a progressão funcional do servidor público a situações alheias aos critérios previstos por lei poderá, por via transversa, transformar seu direito subjetivo em ato discricionário da Administração, ocasionando violação aos princípios caros à Administração Pública, como os da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

10. A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei.

11. A Carta Magna de 1988 enumerou, em ordem de relevância, as providências a serem adotadas pelo administrador na hipótese de o orçamento do órgão público ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, a redução de cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e a exoneração de servidores estáveis (art. 169, § 3º, da CF/1988). Não se mostra razoável a suspensão de benefícios de servidores públicos estáveis sem a prévia adoção de medidas de



contenção de despesas, como a diminuição de funcionários comissionados ou de funções comissionadas pela Administração.

12. Não pode, outrossim, o Poder Público alegar crise financeira e o descumprimento dos limites globais e/ou específicos referentes às despesas com servidores públicos nos termos dos arts. 19 e 20 da LC 101/2000 de forma genérica, apenas para legitimar o não cumprimento de leis existentes, válidas e eficazes, e suprimir direitos subjetivos de servidores públicos.

13. Diante da expressa previsão legal acerca da progressão funcional e comprovado de plano o cumprimento dos requisitos para sua obtenção, está demonstrado o direito líquido e certo do servidor público, devendo ser a ele garantida a progressão funcional horizontal e vertical, a despeito de o ente federativo ter superado o limite orçamentário referente a gasto com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não haver previsão expressa de vedação de progressão funcional na LC 101/2000.

14. Tese fixada pela Primeira Seção do STJ, com observância do rito do julgamento dos recursos repetitivos previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015: é ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000. grifei

15. Recurso especial do ente federativo a que se nega provimento

Constata-se, portanto, que a concessão da progressão funcional, por ser direito subjetivo do servidor público, que preenche os requisitos legais, é ato administrativo vinculado e não discricionário da Administração Pública.

Em se tratando de direito subjetivo do servidor público e, ainda, considerando-se que a concessão da progressão funcional é ato administrativo vinculado, por óbvio, que a apelada faz jus receber as diferenças de vencimentos e de outras verbas reflexas que compõem sua remuneração.

Nesse contexto, o descumprimento das determinações da norma legal enseja a sua correção pela via judicial. Além disso, prova não há nos autos que demonstre a indisponibilidade financeira para implementação da progressão funcional e pagamento das diferenças das verbas pecuniárias.

Nesse sentido, transcrevo algumas ementas de julgados de órgãos colegiados desta Corte Estadual:



APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. SERVIDOR PÚBLICO. GUARDA CIVIL. PEDIDO DE ENQUADRAMENTO FUNCIONAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE RÉ. 1. A relação jurídica ora deduzida é de trato sucessivo, de forma que o fundo do direito da apelada não restou alcançado uma vez que a presente ação foi ajuizada no ano de 2018, tendo o autor requerido o enquadramento e o recebimento das diferenças remuneratórias a partir de 2017. 2. Preenchido o requisito temporal previsto na Lei Municipal 7.346/2002. A parte autora ingressou na carreira em 01/01/2000, logo a primeira progressão do padrão A para o padrão B deveria ter ocorrido em 2003. 3. Embora a norma do artigo 21 da Lei 7.346/2002 determine que os servidores obtenham grau mínimo nas avaliações de desempenho, no caso dos autos restou configurada a omissão do Poder Público, que deixou de realizar as avaliações injustificadamente. 4. A inexistência de iniciativa da Administração em adotar providências à implementação da promoção na carreira dos servidores, não pode prejudicar o direito do apelado. Precedentes deste Tribunal de Justiça. 5. Com relação a disponibilidade financeira, não foi produzida no sentido de que o ente municipal não disponha de condições econômicas de implementar o enquadramento pretendido pela parte autora. 6. O reconhecimento na esfera judicial do direito do autor não configura violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que o ente municipal deixou de cumprir a disposição legal, que traz critério objetivo quanto ao devido enquadramento do servidor após determinado tempo de serviço. 7. Manutenção da sentença. 8. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO. (0009130-40.2018.8.19.0014 - APELAÇÃO Des(a). SÉRGIO SEABRA VARELLA - Julgamento: 10/03/2021 - VIGÉSIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA. SERVIDORA PÚBLICA. PROFESSORA. MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. PRETENSÃO DE REENQUADRAMENTO FUNCIONAL, COM O PAGAMENTO DOS VALORES RETROATIVOS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA.



IRRESIGNAÇÃO DO MUNICÍPIO. Mérito. Progressões funcionais dos servidores municipais da área da Educação de Petrópolis disciplinadas nos artigos 19, 20 e 21 da Lei nº 6.870/2011, que dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública Municipal de Petrópolis - RJ. Documentos que instruíram a petição inicial que demonstram o preenchimento dos requisitos legais para a concessão do reenquadramento, restando devidamente comprovado o fato constitutivo do direito autoral. Caberia ao Município réu demonstrar que o demandante não cumpriu os requisitos legais para a progressão funcional, através de fato extintivo, impeditivo ou modificativo do direito, na forma do artigo 373, inciso II, do Código de Processo Civil, ônus do qual não se desincumbiu. Alegação de falta de disponibilidade financeira e orçamentária do Município que não impede a concessão do direito subjetivo do servidor. Aplicação da tese fixada pela Primeira Seção do STJ, por ocasião do julgamento do REsp nº 1.878.849/TO, sob o rito dos recursos repetitivos - Tema nº 1.075 - in verbis: "É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000". O artigo 17, inciso IX e parágrafo 1º, da Lei Estadual nº 3.350/1999 isenta os Municípios das custas judiciais. Todavia, a reciprocidade tributária impõe a isenção relativa à taxa judiciária devida pelo Município apenas na qualidade de autor da demanda, visto que, na hipótese de integrar o polo passivo e restar sucumbente, mesmo que haja reciprocidade tributária, o pagamento é devido. Inteligência da Súmula nº 145 deste Tribunal de Justiça e do Enunciado nº 42 do FETJ. Honorários de sucumbência devem ser fixados nos termos do artigo 85, parágrafo 4º, inciso II, do Código de Processo Civil. Sentença que não merece reforma. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (0007161-95.2021.8.19.0042 - APELAÇÃO. Des(a). JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI - Julgamento: 10/12/2024 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

Apelação Cível/Remessa Necessária nº: 0015572-98.2019.8.19.0042 Apelante: MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS
Apelada: LUCIANA ZILLIG **Relator: Desembargador**





FRANCISCO DE ASSIS PESSANHA FILHO – DÉCIMA QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO. APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO ORDINÁRIA. PROFESSORA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. PEDIDO DE ENQUADRAMENTO POR TEMPO DE SERVIÇO E DE PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO RÉU. PRETENSÃO DE SUSPENSÃO DO PROCESSO E, NO MÉRITO, DE REFORMA DA SENTENÇA PARA JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS AUTORAIS. ALEGAÇÃO DE QUE O PODER JUDICIÁRIO NÃO DEVE SE IMISCUIR NA ESFERA ADMINISTRATIVA E DE OFENSA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PLEITO DE SUSPENSÃO QUE DEVE SER REJEITADO. TEMA Nº 1.075 JÁ JULGADO PELO COLENDO STJ. MÉRITO. COMPROVAÇÃO O TEMPO DE SERVIÇO EXIGIDO PARA O DIREITO À PROGRESSÃO PREVISTO NA LEI MUNICIPAL Nº 6.870/11. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS QUE NÃO SE INSERE NA DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL. PROGRESSÃO QUE É DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR PÚBLICO, COMPREENDIDA NA EXCEÇÃO PREVISTA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. INTELIGÊNCIA DA TESE FIRMADA NO TEMA Nº 1.075 DO COLENDO STJ. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA EM REMESSA NECESSÁRIA. Apelação cível. Servidora do Município de Petrópolis. Auxiliar de serviços gerais. Observância dos requisitos previstos na Lei nº 6.870/2011. Reenquadramentos reconhecidos na via administrativa extemporaneamente. Pretensão de recebimento das diferenças remuneratórias em razão da mora fazendária. Direito subjetivo à progressão funcional. Tema 1075 repetitivo do STJ. Requisitos legais observados. Cabimento dos reflexos remuneratórios. Exclusão da taxa judiciária da condenação. Apelo fazendário desprovido. Sentença retificada de ofício. (0813470-31.2023.8.19.0042 - APELAÇÃO. Des(a). CELSO LUIZ DE MATOS PERES - Julgamento: 21/10/2024 - SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA CÍVEL)



No que se refere ao duplo pagamento pelo mesmo fato, esclarece-se que a progressão funcional não se confunde com o adicional por tempo de serviço (quinquênio).

A progressão é espécie de provimento derivado, remunerando o servidor que está em classe imediatamente superior dentro da mesma carreira. O adicional consiste em remuneração adicional pela permanência no exercício do cargo. Logo, o pagamento de tais vantagens sob o mesmo fundamento não é vedado. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO NA CARREIRA. SERVIDOR DE FUNDAÇÃO ESTADUAL. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. CÁLCULO SOBRE O VENCIMENTO BASE. OFENSA AO ART. 37, XIV (REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998), DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MAIS DE UMA VANTAGEM SOB O MESMO FUNDAMENTO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que o art. 37, XIV, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 19/98, veda o cômputo de vantagem recebida no cálculo de vantagem posterior (cálculo em cascata ou efeito repique), porém não proíbe a concessão de mais de uma vantagem sob o mesmo fundamento, desde que calculadas de forma singela sobre o vencimento básico. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282053 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 11-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-275 DIVULG 18-11-2020 PUBLIC 19-11-2020)

Destaque-se que o enquadramento foi implementado, no curso da lide, conforme demonstra o contracheque acostado pela Apelante (indexador 236835705). Logo, os efeitos do benefício implementado devem retroagir a 5 anos a partir da propositura da demanda.

Conclui-se que o julgado monocrático não merece reparo, uma vez que o Juízo de 1ª instância analisou detalhadamente a questão e concluiu de modo adequado.

Isso posto, conheço do recurso para **DAR-LHE PARCIAL provimento, afastando-se a legitimidade do Município réu.**

Honorários sucumbenciais não majorados em observância ao Tema 1.059 do STJ.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
7ª Câmara de Direito Público
Gabinete do Desembargador Carlos Alberto Machado



Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

Desembargador CARLOS ALBERTO MACHADO
Relator

