



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

1

APELANTE 1: MUNICÍPIO DE MACAÉ

APELANTE 2: MOISES DE OLIVEIRA CAMPOS

APELADOS: OS MESMOS

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. GUARDA MUNICIPAL DE MACAÉ. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAIS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 154/2010. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSOS DE AMBAS AS PARTES. Progressão funcional. Direito subjetivo do servidor uma vez preenchidos os requisitos legais. Aplicação da tese firmada pelo STJ no Tema nº 1.075. Correto o reconhecimento do direito à evolução horizontal e ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes. Promoção funcional vertical. Necessidade de preenchimento cumulativo dos requisitos previstos nos arts. 24 a 28 da LC Municipal nº 154/2010, especialmente existência de vaga na classe superior, classificação em avaliação funcional e aprovação em curso específico. Ausência de comprovação do preenchimento integral das exigências legais. Aplicação da orientação firmada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000 da Seção de Direito Público do TJRJ. Impossibilidade de o Poder Judiciário substituir a Administração Pública na gestão da carreira funcional. Sentença mantida. RECURSOS DESPROVIDOS.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de recursos de apelação interpostos por ambas as partes, autor e réu, contra a sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Macaé que, nos autos da ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança, ajuizada pelo segundo apelante em face do primeiro, objetivando o reenquadramento funcional mediante o reconhecimento do direito à progressão e à promoção funcionais, bem como ao pagamento das respectivas diferenças remuneratórias pretéritas, julgou parcialmente procedentes os pedidos, nos seguintes termos:

“(…) PELO EXPOSTO,

I- **JULGO PROCEDENTE** o pedido de progressão, na forma do art. 487, I do CPC, para condenar o réu:



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

2

A) na obrigação de progredir a parte demandante na carreira de GUARDA MUNICIPAL para o padrão a ser apurado em fase de liquidação.

B) na obrigação de pagar as diferenças salariais dos cinco anos contados do ajuizamento da demanda, inclusive incidente sobre férias, gratificação natalina (13º salário), observados os marcos temporais de progressão. DEVERÁ SER PROMOVIDA a retenção da contribuição previdenciária e do Imposto de Renda.

Sobre os valores devidos ao demandante, incidirão juros moratórios, a partir da citação, e correção monetária, desde os respectivos vencimentos, de acordo com os parâmetros definidos pela Corte Suprema no Tema 810 e, a partir de 09/12/2021, conforme a taxa SELIC, em observância a alteração promovida pelo artigo 3º da Emenda Constitucional nº 113/2021.

*II- **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido de promoção, na forma do art. 487, I do CPC.*

Diante da parcial sucumbência, arcará a parte demandante com o pagamento de 50% (cinquenta por cento) das custas processuais e da taxa judiciária, devendo o réu arcar com 50% (cinquenta por cento) da taxa judiciária, nos termos do verbete sumular nº 145 deste Tribunal de Justiça e do enunciado nº 42 do FETJ. Deixo, no entanto, de condenar o demandado ao pagamento das custas processuais em virtude da isenção legal, nos termos do art. 17, inciso IX da Lei Estadual 3.350/99.

Na mesma proporção acima, arcarão as partes com o pagamento dos honorários de sucumbência, os quais fixo nos percentuais mínimos dispostos no art. 85, §3º, I do CPC sobre valor da condenação. Suspendo, entretanto, a exigibilidade de tais verbas supra em relação à parte demandante, enquanto perdurarem os benefícios da gratuidade de justiça que lhe foram concedidos.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição, a teor do disposto no art. 496, §3º, III do CPC.

Transitada em julgado, não sendo instaurada a fase de cumprimento de sentença, se cabível, aguarde-se o prazo legal. Após, dê-se baixa e arquivem-se. Publique-se. Intimem-se.

Macaé, na data da assinatura eletrônica.”

Inconformado, o Município de Macaé interpôs recurso de apelação (id. 148195855), requerendo, preliminarmente, a suspensão do feito em



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

3

razão da instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas em trâmite neste Tribunal, referente ao enquadramento funcional dos servidores municipais de Macaé.

No mérito, sustenta que a sentença deve ser reformada na parte em que reconheceu o direito do autor à progressão funcional e ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes.

Alega que a Lei Complementar Municipal nº 154/2010 prevê duas espécies de evolução funcional: a progressão, disciplinada pelos arts. 19 e seguintes, e a promoção, regulada pelos arts. 24 e seguintes.

Defende que a progressão funcional não decorre automaticamente do mero decurso do tempo, estando condicionada ao cumprimento dos requisitos legalmente previstos e à observância da disponibilidade financeira e orçamentária do Município, circunstância que, segundo afirma, se encontra comprometida, conforme demonstrariam os relatórios de gestão fiscal e os demonstrativos de despesa com pessoal acostados aos autos.

Quanto à promoção funcional, sustenta que a legislação municipal exige, além da viabilidade financeira, a existência de vaga e o preenchimento dos requisitos específicos previstos para a carreira, não sendo possível reconhecer o direito à ascensão funcional apenas com base no tempo de serviço.

Argumenta que compete ao Poder Executivo avaliar a oportunidade da implementação da movimentação funcional, considerando a realidade financeira e orçamentária do Município, bem como a disponibilidade de vagas na classe a ser ocupada.

Aduz que a concessão judicial da progressão e da promoção funcionais violaria a autonomia administrativa do ente municipal, o princípio da separação dos poderes e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de representar indevida interferência no mérito administrativo.

Sustenta, ainda, que a parte autora não comprovou o preenchimento de todos os requisitos legais exigidos para a evolução funcional pretendida.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

4

Ao final, requer o provimento do recurso para reformar a sentença e julgar improcedentes os pedidos autorais, com a suspensão do processo até o julgamento do IRDR mencionado.

O autor, por sua vez, interpôs recurso de apelação (id. 148216976), sustentando, em síntese, que a sentença se equivocou ao rejeitar o pedido de promoção funcional, uma vez que a inércia do Município na implementação dos enquadramentos previstos em lei não pode prejudicar o servidor que já preencheu os requisitos objetivos para a ascensão na carreira.

Aduz que, nos termos dos arts. 24 e seguintes da Lei Complementar Municipal nº 154/2010, as promoções são processadas por merecimento, preferencialmente no mês de setembro, observadas a existência de vaga e a viabilidade financeira.

Afirma que incumbia ao Município comprovar a inexistência de vagas na classe pretendida, ônus do qual não teria se desincumbido. Sustenta, ainda, haver vagas disponíveis para preenchimento, conforme informações apresentadas em outro processo em trâmite na mesma comarca.

Alega que a Lei Municipal nº 3.779/2012 passou a exigir interstício de quatro anos para nova promoção, requisito que afirma ter cumprido, uma vez que sua última promoção ocorreu em 2013.

Sustenta, também, que o Decreto Municipal nº 198/2013 instituiu procedimento simplificado de enquadramento funcional, dispensando a avaliação de desempenho, e que o Município não comprovou a existência de qualquer fato impeditivo ao exercício do direito pretendido.

Argumenta que a manutenção da improcedência do pedido de promoção funcional permitiria ao ente municipal descumprir indefinidamente sua própria legislação de regência, em prejuízo da evolução funcional dos Guardas Municipais.

Ao final, requer o provimento do recurso para reformar parcialmente a sentença e julgar procedente o pedido de promoção funcional, com o pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes e respectivos reflexos.

Foram apresentadas contrarrazões por ambas as partes, conforme ids. 148216983 e 166776933, em prestígio à sentença recorrida:



É o relatório.

A controvérsia recursal cinge-se à verificação do alegado direito do autor à progressão e à promoção funcionais no âmbito da carreira da Guarda Municipal do Município de Macaé, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 154/2010.

No caso concreto, o autor, servidor público municipal ocupante do cargo de Guarda Municipal 2ª Classe-A, ajuizou a presente demanda sustentando ter preenchido os requisitos legais necessários tanto à progressão funcional quanto à promoção vertical na carreira, postulando o reenquadramento funcional e o pagamento das respectivas diferenças remuneratórias.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, reconhecendo o direito à progressão funcional e determinando o pagamento das diferenças salariais correspondentes, observada a prescrição quinquenal, mas rejeitando o pedido de promoção funcional, ao fundamento de que a ascensão vertical na carreira depende do preenchimento de requisitos legais específicos.

As irresignações recursais não merecem acolhimento.

A Lei Complementar Municipal nº 154/2010 disciplina de forma distinta os institutos da progressão e da promoção funcionais.

A progressão funcional, prevista nos arts. 19 a 23 da referida norma, possui natureza predominantemente objetiva, estando vinculada ao cumprimento do interstício temporal e dos demais requisitos funcionais legalmente exigidos. Por essa razão, a jurisprudência consolidou o entendimento de que, uma vez preenchidos os requisitos legais, surge para o servidor o direito subjetivo à sua implementação, independentemente de limitações orçamentárias, conforme a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.075.

CAPÍTULO III

DA PROGRESSÃO

Art. 19. As progressões ocorrerão, preferencialmente, no mês de setembro, para os servidores que tiverem cumprido o interstício mínimo estabelecido no inciso I do art. 20 desta Lei, observada, em todo caso, a viabilidade financeira.

Art. 20. Fará jus à progressão o servidor que, cumulativamente:

I – tiver cumprido o estágio probatório de 03 (três) anos, nos termos do caput do art. 41 da Constituição Federal;

II – cumprir o interstício mínimo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de efetivo exercício no padrão salarial em que se encontrar.

Art. 21. O servidor que preencher os requisitos previstos no art. 20 desta Lei passará ao padrão salarial subsequente, reiniciando-se a contagem do



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

6

tempo e a anotação de ocorrências para fins de nova progressão, observado o disposto no art. 23 desta Lei.

Art. 22. Os efeitos financeiros decorrentes da progressão prevista neste Capítulo vigorarão a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da aquisição do direito.

Art. 23. Somente poderá concorrer à progressão o servidor que estiver em efetivo exercício do cargo, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei Complementar nº 011/98.

TEMA 1075/STJ.

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.

Diversamente, a promoção funcional vertical encontra-se disciplinada nos arts. 24 a 28 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010, estando condicionada ao preenchimento cumulativo de diversos requisitos legais, dentre os quais se destacam a existência de vaga na classe superior, a classificação em avaliação funcional, a aprovação em curso específico e a inexistência de sanções disciplinares.

**CAPÍTULO IV
DA PROMOÇÃO**

Art. 24. As promoções serão processadas por merecimento e ocorrerão, preferencialmente, no mês de setembro, observada a existência de vaga e a viabilidade financeira.

§ 1º As linhas de promoção estão representadas graficamente no Anexo III desta Lei.

§ 2º Os critérios para obtenção do merecimento, essencial para a promoção, serão objeto de avaliação permanente e adicionalmente à pontuação anterior, que lhe garantiu a colocação na lista de classificação, denominada almanaque.

§ 3º A classificação do servidor no almanaque será realizada dentro de cada nível hierárquico, representado no Anexo II.

§ 4º A pontuação representativa do merecimento na avaliação anual está descrita na Parte IV do Anexo V.

Art. 25. O merecimento é adquirido durante a permanência do servidor em um mesmo nível e será mensurado anualmente, por meio da Avaliação de Desempenho Funcional, conforme Anexo V.

*Art. 26. Para concorrer à promoção, o servidor deverá, cumulativamente:
I – cumprir o interstício mínimo indicado para a classe correspondente, previsto no Anexo IV desta Lei;*

II – estar colocado na classificação geral da última avaliação, dentro do limite de 150% (cento e cinquenta por cento) do número de vagas a serem preenchidas no cargo.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

7

Parágrafo único. Em caso de empate na avaliação, o critério de desempate será o maior tempo de serviço na Guarda Municipal e, permanecendo o empate, o servidor mais idoso.

III – ter sido aprovado, dentro do número de vagas, no curso específico para o cargo ao qual está concorrendo;

IV – não ter sido punido com advertência e/ou suspensão nos três últimos períodos avaliados.

Art. 27. O servidor promovido ocupará o padrão salarial inicial do nível correspondente à faixa salarial da nova classe.

Art. 28. Somente poderá concorrer à promoção o servidor que estiver em efetivo exercício do cargo, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 011/98.

Como se observa, a promoção funcional não decorre automaticamente do mero decurso do tempo de serviço, exigindo a demonstração concreta do preenchimento dos requisitos legais previstos na legislação municipal.

Não prospera o argumento do autor de que caberia ao Município comprovar a inexistência de vagas na classe pretendida. O ônus de demonstrar o preenchimento dos requisitos constitutivos do direito à promoção funcional incumbe àquele que pretende o seu reconhecimento, nos termos do art. 373, inciso I, do Código de Processo Civil. Ao ente público caberia apenas a comprovação de eventual fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado, na forma do inciso II do mesmo dispositivo legal, desde que previamente demonstrados pelo autor os fatos constitutivos de sua pretensão.

As informações genéricas acerca da existência de vagas, extraídas de outro processo em trâmite na mesma comarca e envolvendo situação fática distinta, não substituem a necessária comprovação, nestes autos, de que o autor se encontrava classificado dentro do número de vagas disponíveis para a classe pretendida, tampouco de sua aprovação no respectivo curso específico exigido pela legislação de regência.

No caso concreto, o autor não comprovou o preenchimento integral dos requisitos exigidos para a promoção funcional pretendida, especialmente quanto à existência de vaga na classe superior, à classificação em avaliação funcional e à aprovação em curso específico.

Além disso, a pretensão autoral encontra óbice na impossibilidade de o Poder Judiciário substituir a Administração Pública na prática de atos relacionados à gestão da carreira funcional, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República.

Cumprido destacar, ainda, que a Colenda Seção de Direito Público deste Egrégio Tribunal, ao julgar o IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000, consolidou entendimento no sentido da necessidade de observância dos requisitos



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

8

legalmente previstos para a promoção funcional, ratificando a exigência de existência de vaga na classe superior e do cumprimento das demais condições estabelecidas na legislação de regência:

*Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas suscitado por juizes da Comarca de Macaé com vista à harmonização das regras que disciplinam a promoção e progressão dos servidores locais, qual previsto na Lei Complementar Municipal nº 196/2011. 1 - Ordenamento jurídico que constitui um sistema, compreendido como conjunto de normas a serem interpretadas teleologicamente, a partir de valores comuns. 2 - Funcionalismo Público de Macaé composto de categorias submetidas, por expressa previsão no artigo 72 da sua Lei Orgânica, ao Estatuto dos Servidores Públicos (Lei Complementar 196/2011) ou a planos de cargos independentes, como ocorre com os Professores (LC 199/2011), Guardas Municipais (LC 154/2010) e Agentes de Trânsito (LC 215/2012). 3 - Progressões que são disciplinadas em todos os textos legais com a mesma estrutura, traduzida em pequenas elevações de níveis anuais, representando acréscimos remuneratórios módicos de 1 ou 2%, a sugerir seu caráter automático, sempre ressaltando a possibilidade de modulações legislativas diante das condições econômicas concretas do ente federativo. 4 - Promoções que, diferentemente, são condicionadas ao aprimoramento em formação (professores) ou à existência de cargos na categoria superior, conforme quantitativos expressamente previstos nos diplomas de regência (guardas municipais e agentes de trânsito). 5 - Impossibilidade, em conclusão, de se tratar diferentemente as demais categorias sem planos de cargos próprios, de modo a assegurar a todo e cada servidor o direito à promoção automática, apenas observados os interstícios mínimos previstos na lei, de modo a permitir que todos alcancem o nível final da respectiva carreira ao cabo de 13 anos, ignorando a exigência de cargos vagos, tudo em obséquio a um vago conceito de justo. 6 - Definição do número de cargos em cada carreira que deve ser perseguida pela movimentação da classe, politicamente, ou eventual mandado de injunção, se cabível. 7 - Adoção da seguinte tese: "A progressão nos cargos listados pelo Anexo I da Lei Complementar 196/2011 dá-se automaticamente, preenchidos os requisitos objetivos do artigo 49 da mesma lei, independentemente da existência de disponibilidade orçamentária. **A promoção prevista no artigo 50 da mesma lei depende da existência de vaga disponível na classe a ser ocupada, conforme o seu inciso V, não se podendo extrair da falta de definição do número de cargos o direito de que todos sejam promovidos ao último nível da carreira apenas pelo transcurso do tempo e dos requisitos de mérito previstos na norma**". Acolhimento do incidente.*

Cumprir destacar que, embora a tese firmada no IRDR tenha sido fixada no âmbito da Lei Complementar Municipal nº 196/2011, o próprio acórdão paradigma expressamente consignou a aplicabilidade de sua fundamentação às carreiras regidas por leis complementares específicas do Município de Macaé, inclusive à carreira da Guarda Municipal, disciplinada pela Lei Complementar Municipal nº 154/2010, conforme se verifica dos seguintes excertos



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

9

do voto condutor, de relatoria do eminente Desembargador Eduardo Gusmão Alves de Brito Neto:

“(…) No atual momento, várias das carreiras do Município encontram-se disciplinadas por leis complementares especiais. Este o caso da LC 195/2011, que estrutura o Plano de Cargos e Carreiras da rede pública de ensino; a LC 154/2010, que estrutura a Carreira da Guarda Municipal e a LC 215/2012, que estrutura a Carreira de Agente de Trânsito. Fora estas regras e eventualmente outras, não mencionadas, todos os cargos da Administração Pública acham-se regulados pela LC 196/2011, conforme a descrição, denominação e quantitativo previstos em seu Anexo I. Temos ali agentes coletores de animais, auxiliares de enfermagem, coreógrafos, fotógrafos, enfermeiros, médicos, fisioterapeutas e todas as demais funções, mais ou menos relevantes, iniciando-se em Nível de Escolaridade Elemental até o Nível de Escolaridade Superior. Cada lei complementar das carreiras já disciplinadas por lei própria trata de forma particular os temas da promoção e da progressão.

(…)

Na LC 154/2010, que disciplina, como vimos, a carreira de Guarda Municipal, a progressão é prevista nos artigos 19 e seguintes, segundo os quais, depois de 3 anos de estágio probatório e cumprido o interstício mínimo de 365 dias, passa o servidor ao padrão salarial subsequente, sem qualquer referência à existência de cargos como condição para que aquela se dê. Diferentemente, entretanto, ocorre com a promoção prevista no artigo 24, que além das condições exigidas no artigo 26, somente será deferida quando existente vaga no nível de carreira imediatamente superior, considerando-se as classes previstas no Anexo I, com os respectivos quantitativos. Assim, por exemplo, sabe-se que são 1454 cargos de Guarda Municipal III, base da pirâmide da carreira, enquanto existem apenas 34 cargos de Guarda Municipal Coordenador, total pouco maior do que 2% da base da estrutura. Disto é justo concluir que poucos Guardas Municipais passarão de Guarda Municipal de 1ª Categoria, ante o minúsculo número de cargos de Guarda Municipal Subinspetor a Guarda Municipal Coordenador. (…)”

Verifica-se, portanto, que a lógica que orientou o IRDR aplica-se integralmente à carreira da Guarda Municipal, disciplinada pela LC nº 154/2010, tal como reconhecido expressamente no próprio precedente paradigma.

Portanto, correta a sentença ao reconhecer apenas o direito à progressão funcional e rejeitar o pedido de promoção vertical.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, inciso IV, alínea “c”, do Código de Processo Civil, **conheço dos recursos e nego-lhes provimento**, mantendo integralmente a sentença recorrida por seus próprios fundamentos.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2026.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0812614-12.2023.8.19.0028

10

JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO
DESEMBARGADOR RELATOR

