



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO Nº 0800780-44.2025.8.19.0027

APELANTE: GEOMAR CARNEIRO ANDRADE

APELADO: MUNICIPIO DE LAJE DO MURIAE

Juízo de Origem: Vara Única da Comarca de Laje do Muriaé

Relatora: Desembargadora Claudia Nascimento Vieira

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO.
APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO
MUNICIPAL. PLANO DE CARGOS E
VENCIMENTOS. LEI MUNICIPAL Nº 659/2012.
ENQUADRAMENTO FUNCIONAL.
PROGRESSÃO FUNCIONAL. OMISSÃO
ADMINISTRATIVA. DIREITO SUBJETIVO.
PRESCRIÇÃO DE TRATO SUCESSIVO.
PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS
REMUNERATÓRIAS. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

Apelação cível interposta por servidor público municipal contra sentença que julgou improcedentes os pedidos de enquadramento funcional previsto na Lei Municipal nº 659/2012 e de pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes. Sustenta o apelante que preenchia os requisitos legais para o enquadramento funcional desde a entrada em vigor da referida lei, bem como para as progressões

DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

subsequentes, alegando que a omissão do Município na instituição da Comissão de Enquadramento e na realização das avaliações de desempenho não pode impedir o exercício de direito subjetivo assegurado em lei.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há três questões em discussão: (i) definir se o servidor faz jus ao enquadramento funcional e às progressões previstas na Lei Municipal nº 659/2012, diante do preenchimento dos requisitos legais; (ii) estabelecer se a ausência de instituição da Comissão de Avaliação de Desempenho Funcional e a omissão administrativa podem impedir a implementação da progressão funcional; (iii) determinar a extensão da prescrição incidente sobre as diferenças remuneratórias postuladas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

A Lei Municipal nº 659/2012 estabelece critérios objetivos para o enquadramento funcional, vinculados ao tempo de efetivo exercício, sendo desnecessária regulamentação complementar quando preenchidos os requisitos previstos na própria norma.

A progressão funcional constitui direito subjetivo do servidor que satisfaz os requisitos legais, não



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

dependendo de ato discricionário da Administração Pública.

A omissão do Município na instituição da Comissão de Avaliação de Desempenho Funcional ou na realização das avaliações de desempenho não pode prejudicar o servidor nem impedir a implementação da progressão funcional assegurada em lei.

A limitação orçamentária e os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal não afastam o dever da Administração de conceder a progressão funcional, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 1.075 dos recursos repetitivos.

O adicional por tempo de serviço não se confunde com a progressão funcional, por possuírem natureza jurídica distinta, consistindo esta na evolução do padrão de vencimento dentro da carreira.

A pretensão ao enquadramento funcional possui natureza de relação jurídica de trato sucessivo, razão pela qual não ocorre prescrição do fundo de direito, incidindo apenas a prescrição das parcelas anteriores ao quinquênio que antecede o ajuizamento da ação, nos termos da Súmula nº 85 do STJ.



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

A parte autora comprovou o preenchimento dos requisitos para o enquadramento funcional, enquanto o Município não demonstrou fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado, observando-se a distribuição do ônus da prova prevista no art. 373 do Código de Processo Civil.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Recurso provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto por GEOMAR CARNEIRO ANDRADE contra sentença que, nos autos da ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança ajuizada em face do MUNICÍPIO DE LAJE DO MURIAÉ, julgou improcedentes os pedidos de enquadramento funcional com fundamento na Lei Municipal nº 659/2012 e de pagamento das respectivas diferenças remuneratórias.

Em suas razões, o apelante sustenta que ingressou no serviço público municipal em 15/12/1999, no cargo de Servente de Manutenção, e que, por ocasião da entrada em vigor da Lei Municipal nº 659/2012, contava com 12 anos de efetivo exercício, fazendo jus ao enquadramento no nível de vencimento I, padrão E, bem como às progressões subsequentes, até alcançar o padrão I.



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Argumenta que o enquadramento e a progressão funcional decorrem de critérios objetivos previstos na legislação municipal, não estando sujeitos à discricionariedade administrativa, e que a ausência de instituição ou atuação da Comissão de Enquadramento não pode prejudicar seu direito, tampouco tornar a lei inexigível.

Alega que a pretensão não implica concessão judicial de aumento ou criação de vantagem, mas apenas o cumprimento de direito previsto em lei, razão pela qual não haveria violação ao princípio da separação dos poderes nem incidência da Súmula nº 339 do STF.

Afirma, ainda, que o art. 68 da Lei Municipal nº 659/2012 prevê dotação orçamentária para as despesas decorrentes de sua implantação e invoca o Tema nº 1.075 do STJ, segundo o qual a progressão funcional constitui direito subjetivo do servidor que tenha preenchido os requisitos legais, não podendo ser afastada por limitações orçamentárias ou pelos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sustenta também a existência de precedentes deste Tribunal favoráveis à aplicação da referida legislação municipal.

Aduz que atualmente percebe vencimento-base de R\$ 1.518,00, quando deveria receber R\$ 1.974,59, com reflexos sobre triênios, férias, décimo terceiro salário, adicional de insalubridade e demais verbas calculadas sobre o vencimento-base.

Defende a inexistência de prescrição do fundo de direito, por se tratar de relação de trato sucessivo, estando prescritas apenas as parcelas anteriores ao quinquênio que antecedeu o ajuizamento da ação, nos termos da Súmula nº 85 do STJ.



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Ao final, requer o provimento do recurso para que seja reformada a sentença, com seu enquadramento no nível de vencimento I, padrão I, o pagamento das diferenças remuneratórias vencidas e vincendas e dos respectivos reflexos, acrescidos de correção monetária e juros legais, além da manutenção da gratuidade de justiça e da condenação do apelado ao pagamento das verbas sucumbenciais.

Contrarrazões apresentadas no index 288815950.

A d. Procuradoria de Justiça manifestou desinteresse em intervir no feito.

É o relatório.

VOTO

A controvérsia cinge-se à análise do direito da parte autora à progressão e a promoção funcional, bem como aos efeitos pecuniários dela decorrentes.

Cumpra esclarecer que a Lei nº 659/2012 dispõe sobre o único enquadramento de cargos dos servidores municipais. Confira-se:

“DAS NORMAS GERAIS DE ENQUADRAMENTO Art. 57 Os servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Laje do Muriaé serão enquadrados nos cargos previstos no Anexo I desta Lei, cujas atribuições sejam da mesma natureza, mesmo grau de dificuldades e responsabilidades dos cargos para os quais fizeram concurso público, observadas às disposições deste Capítulo.”

AC



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Os requisitos para a enquadramento estão previstos no §1º e §2º do dispositivo acima mencionado:

“(...) § 1º Quando se tratar de cargo de carreira estruturado em 03 (três) classes, o servidor será enquadrado em uma das classes do cargo que ocupa da seguinte forma: I – na classe I, os que contarem com até 10 (dez) anos efetivo exercício na Prefeitura; II – na classe II, os que contarem com mais de 10 (dez) anos até 20 (vinte) anos efetivo exercício na Prefeitura; III – na classe III, os que contarem com mais de 20 (vinte) anos de efetivo exercício na Prefeitura. § 2º Quando se tratar de cargo de carreira estruturado em 02 (duas) classes, o servidor será enquadrado em uma das classes do cargo que ocupa da seguinte forma: I – na classe I, os que contarem com até 15 (quinze) anos de efetivo exercício na Prefeitura; II – na classe II, os que contarem com mais 15(quinze) anos de efetivo exercício na Prefeitura;”

Cumprir ressaltar que, nos termos do artigo 24, a primeira progressão somente poderá ser concedida 6 (seis) meses após o cumprimento do estágio probatório, cuja duração é de 3 (três) anos, conforme art. 41 da CRFB:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.”

Cabe observar, entretanto, que, nos termos do artigo 25, as progressões ocorrem anualmente:

“Art.25 As progressões serão processadas anualmente pela Prefeitura de Laje do Muriaé e os efeitos financeiros dela



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

decorrentes serão pagos ao servidor em até 03 (três) meses após seu processamento com efeito retroativo.”

Nessa mesma perspectiva, não se confunde o adicional por tempo de serviço com a progressão funcional, considerando a natureza distinta entre ambos. Entende-se como progressão a mudança do padrão de vencimento dentro da carreira, o adicional é uma remuneração extra acrescentada ao salário base do servidor ao completar um determinado tempo de serviço.

Diante da omissão do Município em realizar a avaliação de desempenho, é notório o evidente prejuízo aos servidores público decorrente da inércia administrativa. Essa falta de ação contribuiu para a consolidação de práticas em desacordo com legislação vigente, além de representar uma evidente violação aos direitos subjetivos dos servidores, o que contraria o Princípio da Moralidade Administrativa.

Dessa forma, a não instituição da Comissão de Avaliação de Desempenho Funcional pelo Município, não pode resultar em prejuízo à progressão funcional dos servidores públicos.

No que se refere à alegação de indisponibilidade financeira, importa salientar que a progressão funcional não pode ser obstada sob o fundamento de limitação orçamentária, conforme já consolidado pelo Eg. Superior Tribunal de Justiça no Tema 1075, que fixou a seguinte 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



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

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.”

Assim, a progressão e a promoção dos servidores públicos não podem ser impossibilitadas sob a justificativa de que excedem os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, devido a notória omissão da administração, tendo em vista que não utilizaram dos mecanismos disponíveis para implementá-las.

Logo, merece reforma total a sentença recorrida.

Corroborando ora exposto, eis o seguinte precedente deste Tribunal:

“Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PLANO DE CARGOS. PROGRESSÃO FUNCIONAL. MUNICÍPIO DE LAJE DO MURIAÉ. LEI MUNICIPAL 659/2012. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. DIREITO SUBJETIVO QUE NÃO PODE SER OBSTADO POR OMISSÃO DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSO PROVIDO.

I- Caso em Exame: Trata-se de ação ordinária de progressão funcional e promoção funcional com pedido de tutela de evidência, proposta por servidora pública, com objetivo de compelir os réus a realizarem progressão e promoção funcional, com o pagamento das respectivas diferenças remuneratórias decorrentes. Sentença que julgou improcedente os pedidos autorais.

II- Questão em discussão: Analisar o direito ao enquadramento funcional, conforme a Lei Municipal nº 659/2012; verificar a alegação de inconstitucionalidade da referida lei devido à ausência de estudo de impacto orçamentário; analisar ausência de instituição da comissão de enquadramento estabelecida pelo



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

artigo 59 da respectiva Lei pode obstar direito assegurado por norma.

III- Razões para decidir: Previsão legislativa para progressão e enquadramento dos cargos, autora que atende todos os requisitos. Comissão de desenvolvimento funcional que nunca existiu, omissão administrativa que não pode prejudicar o servidor. Entendimento consolidado pelo STJ, sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 1075), no sentido de que o poder público não pode deixar de conceder progressão funcional ao servidor que preenche os requisitos legais, mesmo que tenham sido superados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gastos com pessoal. Parte autora que se desincumbiu do ônus probatório conforme estabelece o artigo 373, inciso I do Código de Processo Civil. Enquadramento funcional que possui natureza de obrigação de trato sucessivo. Ausência de prescrição do fundo de direito, nos termos da orientação contida na Súmula nº 85 do STJ.

IV- Dispositivo e tese: Recurso provido

Tese de Julgamento: Servidora pública que não pode ser prejudicada por omissão administrativa. Entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça de que o ente público não pode deixar de realizar a progressão e promoção mesmo que superiores os limites da LRF. Autora que logrou êxito em comprovar fazer jus ao direito requerido. Prescrição quinquenal por se tratar de relação de trato sucessivo.

Dispositivos relevantes citados: Lei Municipal nº 659/2012; artigo 373, incisos I e II, do Código de Processo Civil; artigo 41 da Constituição Federal; Tema 1.075 do STJ.

Jurisprudência relevante citada: 0800342-18.2025.8.19.0027 - APELAÇÃO. Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA - Julgamento: 15/12/2025 - TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL) - 0000251-68.2019.8.19.0027 - APELAÇÃO. Des(a). ISABELA PESSANHA CHAGAS - Julgamento: 17/06/2020 - DECIMA NONA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 25ª CÂMARA CÍVEL)”

(0800332-71.2025.8.19.0027 - APELAÇÃO. Des(a). DES. CLAUDIA NASCIMENTO VIEIRA - Julgamento: 19/05/2026 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Quanto à prescrição das parcelas vencidas, deve ser afastada a prejudicial de prescrição do fundo do direito, uma vez que, tratando-se de prestações sucessivas, cada pagamento indevido configura uma nova violação do direito. Dessa forma, deve ser reconhecida apenas a prescrição das parcelas vencidas antes do quinquênio anterior ao ajuizamento da ação, conforme disposto na Súmula nº 85 do Eg. Superior Tribunal de Justiça, estando o pedido restrito a esse período. A saber:

“Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior a propositura da ação.”

Pois bem, os documentos coligidos à petição inicial demonstram que a autora preencheu os requisitos para o seu enquadramento funcional na categoria auxiliar de serviços gerais, nível I, letra E, em 06/12/2012, data da publicação da Lei, porquanto foi admitido pelo Município em 12/1999.

O dispositivo é claro e objetivo no sentido de que o enquadramento funcional está condicionado ao tempo de efetivo exercício na referência, o que dispensa qualquer regulamentação, porquanto o tempo é o único requisito estabelecido na norma de regência.

Nesse cenário, constata-se que a autora se desincumbiu do ônus de comprovar o direito alegado, enquanto o réu deixou de comprovar a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da servidora, conforme dispõe o artigo 373, incisos I e II, do Código de Processo Civil.



DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Logo, à demandante assiste direito ao recebimento das diferenças salariais decorrentes da progressão funcional efetuada.

Ante o exposto, VOTO no sentido de conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a sentença para julgar procedentes os pedidos autorais e condenar o Município:

(I) A promover o enquadramento da ora apelante de acordo com cargo correspondente ao nível I e padrão “E” de vencimentos, nos termos, previsto do artigo 57 da Lei Municipal nº 659/2012;

(II) Pagamento de todas as diferenças remuneratórias devidas, retroativamente, observada a prescrição quinquenal relativa aos cinco anos antes da data do ajuizamento da ação, além das diferenças vencidas, tudo devidamente atualizado com juros de mora pelo índice de remuneração da caderneta de poupança, a contar da data da citação, e correção monetária com base no IPCAE, desde a data em que cada pagamento era devido, conforme entendimento firmado pelo STF (Tema 810) e STJ (Tema 905), até 08/12/2021. E a partir de 09/12/2021 deve ser observada a taxa Selic, nos termos da EC nº 113/2021;

(III) Pagamento de honorários, cujo valor deverá ser apurado a forma do artigo art. 85, §4º, II, do CPC.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Desembargadora Claudia Nascimento Vieira
Relatora