



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028

1

APELANTE: EDSON DE OLIVEIRA FREITAS

APELADO: MUNICIPIO DE MACAÉ

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. GUARDA MUNICIPAL DE MACAÉ. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAIS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 154/2010. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECONHECIMENTO DO DIREITO À PROGRESSÃO FUNCIONAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE PROMOÇÃO FUNCIONAL. INSURGÊNCIA DO AUTOR. Progressão funcional prevista nos arts. 19 a 23 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010. Direito subjetivo do servidor uma vez preenchidos os requisitos objetivos previstos em lei. Inteligência do Tema nº 1.075 do STJ. Promoção funcional vertical disciplinada pelos arts. 24 a 28 da mesma norma. Necessidade de preenchimento cumulativo de requisitos específicos, dentre eles a existência de vaga na classe superior, classificação em avaliação funcional, aprovação em curso específico e inexistência de sanções disciplinares. Ausência de comprovação do atendimento integral das exigências legais. Impossibilidade de o Poder Judiciário substituir a Administração Pública na prática de atos inerentes à gestão da carreira funcional. Aplicação da orientação firmada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000 da Seção de Direito Público do TJRJ, cuja fundamentação reconhece a aplicabilidade da mesma lógica à carreira da Guarda Municipal, regida pela Lei Complementar Municipal nº 154/2010. Correta a sentença ao reconhecer o direito à progressão funcional e rejeitar o pedido de promoção vertical. **MANUTENÇÃO INTEGRAL DA SENTENÇA. RECURSO DESPROVIDO.**

### ACÓRDÃO

**Vistos**, relatados e discutidos os autos da Apelação Cível nº. 0814028-45.2023.8.19.0028, na qual figura como apelante **EDSON DE OLIVEIRA FREITAS** e como apelado **MUNICÍPIO DE MACAÉ**.

**ACORDAM** os Desembargadores que integram a 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **negar provimento ao recurso**, nos termos do voto do relator.



## RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo autor 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 com o objetivo de obter 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, reconhecendo o direito à progressão funcional, mas rejeitando o pleito de promoção funcional, nos seguintes termos:

*“(...) PELO EXPOSTO,*

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

*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.*



**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

3

*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 autor interpôs recurso de apelação (id. 161068099), sustentando, em síntese, que a sentença não poderia ter afastado o pedido de promoção funcional com fundamento na ausência de viabilidade financeira do Município, uma vez que o ente municipal não produziu qualquer prova acerca de eventual incapacidade orçamentária ou financeira que justificasse a negativa da ascensão funcional pretendida.

Alega que o Município de Macaé demonstra, ao contrário, possuir plena capacidade financeira, apontando como indicativos dessa realidade o alegado superávit orçamentário reconhecido em outras demandas judiciais, a assunção de obrigações trabalhistas atribuídas a outro ente federativo, o fornecimento gratuito de água à população e o pagamento de décimo terceiro salário a policiais militares em exercício no Município.

Sustenta, ainda, que o ente municipal promoveu servidores da área da educação no ano de 2019, circunstância que evidenciaria tratamento desigual e preterição em relação à categoria dos Guardas Municipais, incompatíveis com a alegação de inviabilidade financeira generalizada.

No que se refere aos requisitos específicos da promoção funcional, afirma ter cumprido o interstício mínimo exigido pela legislação de regência e não possuir qualquer sanção disciplinar apta a impedir sua ascensão na carreira. Aduz que a ausência de avaliação de desempenho funcional decorre de omissão exclusiva da Administração Pública, que não instituiu a Comissão de Avaliação de Desempenho Funcional prevista no art. 25 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010, circunstância que não poderia ser oposta em prejuízo do servidor.

Invoca precedente deste Tribunal de Justiça, proferido em demanda envolvendo o Município de Campos dos Goytacazes, no sentido de que a omissão administrativa na criação de comissão de avaliação de desempenho não pode obstar o reconhecimento do direito à evolução funcional do servidor que preenche os requisitos objetivos previstos em lei.



**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

4

Requer, ainda, o prequestionamento expresso dos dispositivos legais invocados, especialmente do art. 373, inciso II, do Código de Processo Civil, bem como das disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para fins de acesso às instâncias extraordinárias.

Ao final, requer o provimento do recurso, com a reforma da sentença para reconhecer seu direito à promoção funcional ao cargo de Guarda Municipal Inspetor D, nos termos do art. 24 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010, com o pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes e respectivos reflexos.

O Município de Macaé apresentou contrarrazões (id. 161817306), pugnando pela manutenção da sentença, ao argumento de que a promoção funcional não constitui direito automático, por depender do preenchimento de requisitos legais específicos, incluindo a existência de vaga e a aprovação em avaliação de desempenho, inexistindo comprovação, nos autos, do atendimento integral dessas exigências.

**VOTO**

A controvérsia recursal cinge-se à verificação do alegado direito da parte autora à promoção funcional vertical no âmbito da carreira da Guarda Municipal do Município de Macaé, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 154/2010.

O autor ajuizou a presente demanda sustentando que, após mais de dez anos de efetivo exercício no cargo de Guarda Municipal 2ª Classe C, teria 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 condenando o Município ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes, observada a prescrição quinquenal, mas rejeitando o pedido de promoção funcional, ao fundamento de que esta pressupõe aprovação em curso específico, dentro do número de vagas disponíveis, e de que a realização de avaliações de desempenho e cursos específicos insere-se na esfera de discricionariedade administrativa.

A irresignação recursal não merece acolhimento.

De início, cumpre observar que grande parte das razões recursais dirige-se ao argumento de inexistência de inviabilidade financeira do Município. Ocorre que tal fundamento não integrou a ratio decidendi da sentença, que expressamente afastou a alegação de insuficiência orçamentária suscitada



**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

5

pelo ente municipal, com base na tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.075.

Com efeito, a improcedência do pedido de promoção funcional decorreu de fundamento diverso, qual seja, a ausência de comprovação de classificação do autor dentro do número de vagas disponíveis, bem como a inexistência de demonstração do preenchimento dos demais requisitos legalmente exigidos, entre eles a aprovação em curso específico e a avaliação de desempenho funcional. Assim, a insurgência recursal direcionada à questão da viabilidade financeira do Município não tem o condão de infirmar os fundamentos efetivamente adotados na sentença.

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, vinculada ao cumprimento de interstício temporal e dos demais requisitos funcionais legalmente estabelecidos, razão pela qual a jurisprudência consolidou o entendimento de que, preenchidas tais exigências, surge para o servidor direito subjetivo à sua implementação, independentemente de limitações orçamentárias, conforme 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 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***

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

6

***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.

**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.



**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

7

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

A alegação de que a Administração deixou de realizar as avaliações de desempenho ou de promover os cursos necessários não é suficiente, por si só, para autorizar o reconhecimento judicial da promoção funcional. Isso porque a ascensão vertical na carreira depende de um conjunto de requisitos cumulativos, não havendo nos autos elementos que permitam concluir pelo efetivo preenchimento de todas as condições previstas nos arts. 24 a 28 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010.

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, previsto 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 legalmente previstos para a promoção funcional, especialmente quanto à existência de vaga na classe superior:

*Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas suscitado por juízes 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,*

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

8

*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.*

Embora a tese firmada tenha por objeto formal a Lei Complementar Municipal nº 196/2011, a fundamentação do próprio acórdão paradigma evidencia que a mesma orientação se estende às demais carreiras disciplinadas por leis complementares específicas do Município de Macaé, dentre elas a carreira da Guarda Municipal, regida pela Lei Complementar Municipal nº 154/2010, conforme se extrai dos seguintes trechos do voto condutor, da lavra 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 Elementar 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*



**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0814028-45.2023.8.19.0028**

9

*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, consistente na distinção entre a progressão funcional, de natureza objetiva e automática, e a promoção funcional, condicionada ao preenchimento de requisitos específicos, dentre eles a existência de vaga na classe superior, aplica-se integralmente à carreira da Guarda Municipal, disciplinada pela Lei Complementar Municipal nº 154/2010, conforme expressamente reconhecido no próprio precedente paradigma.

Assim, correta a sentença ao reconhecer o direito do autor à progressão funcional e rejeitar o pedido de promoção funcional 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.

**JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO**  
**DESEMBARGADOR RELATOR**