

Apelação Cível nº 0802037-52.2025.8.19.0012

Apelante: SHEILA JONES

Apelado: MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU

Relatora: DES. ISABELA PESSANHA CHAGAS

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA. LEIS MUNICIPAIS SUPERVENIENTES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME REMUNERATÓRIO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE DIFERENÇA MÍNIMA ENTRE REFERÊNCIAS. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO RESTABELECER VANTAGEM NÃO PREVISTA EM LEI. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta por servidora pública municipal contra sentença que julgou improcedentes os pedidos de reconhecimento do direito à repercussão financeira da progressão funcional por tempo de serviço, mediante aplicação da diferença mínima de 10% entre as referências prevista no art. 12 da Lei Municipal nº 1.033/1996, bem como ao pagamento das diferenças remuneratórias retroativas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em definir se a servidora possui direito subjetivo à manutenção da diferença mínima de 10% entre as referências da

carreira prevista no art. 12 da Lei Municipal nº 25
1.033/1996, apesar da superveniente
reestruturação da carreira e da tabela remuneratória
promovida pelas Leis Municipais nº 2.202/2016 e nº
2.597/2023.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. As Leis Municipais nº 2.202/2016 e nº 2.597/2023 reestruturam a carreira dos servidores municipais e redefinem a tabela remuneratória, alterando os critérios de evolução funcional e os valores das referências.
4. O servidor público não possui direito adquirido à manutenção de regime jurídico ou de estrutura remuneratória anterior, desde que preservada a irredutibilidade nominal dos vencimentos.
5. A permanência formal do art. 12 da Lei Municipal nº 1.033/1996 no ordenamento jurídico não autoriza sua aplicação isolada, devendo sua interpretação observar o conjunto normativo superveniente.
6. A Lei Municipal nº 2.597/2023 atualiza a tabela de referências e salários da carreira sem reproduzir a previsão de diferença percentual mínima de 10% entre as referências.
7. O Poder Judiciário não pode restabelecer vantagem remuneratória ausente da legislação vigente, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da separação dos poderes.
8. A existência de superávit orçamentário não supre a necessidade de previsão legal específica para a concessão de vantagem remuneratória aos servidores públicos.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1. A reestruturação legal da carreira pode alterar os critérios de progressão funcional e a composição

- remuneratória dos servidores, desde que respeitada a irredutibilidade nominal dos vencimentos.
2. O servidor público não possui direito adquirido à manutenção de regime jurídico ou de estrutura remuneratória anteriormente estabelecida.
 3. A atualização da tabela remuneratória por lei superveniente afasta a aplicação automática de percentual previsto em legislação anterior quando inexistente reprodução da vantagem na disciplina vigente.
 4. A concessão ou o restabelecimento de vantagem remuneratória exige previsão legal específica, sendo vedado ao Poder Judiciário criar ou restabelecer benefício não previsto na legislação.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, X; CPC, art. 85, § 11; Lei Municipal nº 1.033/1996, arts. 12 e 16; Lei Municipal nº 2.202/2016; Lei Municipal nº 2.597/2023.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp nº 1.598.310/PR, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 22.05.2023, DJe 26.05.2023; STF, RE nº 563.965/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2009; STF, RE nº 1.114.554 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 07.02.2020; STF, RE nº 971.192 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 12.12.2019; STF, ADI nº 4.461, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 04.12.2019.

ACÓRDÃO

Vistos, discutidos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores da Décima Câmara de Direito Público do Tribunal de

Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na forma da minuta e da certidão de 27
julgamento que serão publicadas.



VOTO DA RELATORA

Trata-se de Ação Ordinária ajuizada por Sheila Jones em face do Município de Cachoeiras de Macacu.

Na forma do § 4º, do artigo 164 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, adoto o relatório do juízo sentenciante, assim redigido (id 27678841):

“Trata-se de demanda ajuizada por SHEILA JONES em face do MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU, conforme inicial do index 211928487.

Narra a autora que é servidora público municipal, ocupante do cargo de agente administrativo, matrícula 2050, classificado no "nível segundo grau", referência "G-07", nos termos do Plano de Carreira instituído pela Lei Municipal nº 1.033/1996.

Alega que, embora tenha alcançado o escalonamento funcional por tempo de serviço, os valores percebidos a título de vencimento-base não acompanharam a evolução das referências previstas na legislação de regência.

Sustenta que o artigo 12 da referida lei garante uma diferença de até 18% entre as referências, fixando um percentual mínimo de 10% na data de sua publicação.

Relata ter pleiteado administrativamente a implementação do pagamento de acordo com a referência correta, por meio do processo nº 4746/2024, o qual foi indeferido, sob o fundamento de que a tabela salarial não seria autoaplicável, dependendo de integração legislativa.

Defende a ilegalidade dessa negativa, afirmando possuir direito subjetivo à progressão e que seu vencimento correto seria de R\$ 3.579,36, e não os R\$ 2.380,34 atualmente recebidos.



Requeru a concessão de tutela antecipada de urgência para a imediata revisão salarial.

Como pedidos principais, pediu a confirmação da tutela de urgência, a condenação do réu ao pagamento das diferenças retroativas, respeitada a prescrição quinquenal e a apresentação de tabelas financeiras.

Decisão do index 212309615, concedendo a gratuidade de justiça e indeferindo a tutela provisória de urgência.

Citado, o Município de Cachoeiras de Macacu apresentou contestação no index 227486714, na qual sustenta a natureza não autoaplicável da Lei Municipal nº 1.033/1996, no que se refere à fixação de valores remuneratórios, defendendo que a eficácia plena da norma depende de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo.

Argumenta que a Lei Municipal nº 2.597/2023 foi editada justamente para adequar o plano de carreira à realidade orçamentária e financeira do ente público, observando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal.

Invoca o princípio da separação dos poderes, aduzindo que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo para aumentar vencimentos de servidores.

Destaca que a concessão de reajustes exige a presença cumulativa de dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA) e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 864.

Por fim, pugna pela improcedência total dos pedidos.

A autora apresentou réplica no index 234016613, na qual rebateu os argumentos defensivos. Salaria que a demanda não versa sobre revisão geral anual, mas sim sobre progressão funcional por tempo de serviço, instituto que possui regramento próprio e gera direito subjetivo ao servidor.

Reitera que a Lei nº 2.597/2023 regulamentou apenas a progressão por escolaridade, mantendo-se a omissão

administrativa quanto ao escalonamento por tempo de serviço previsto no artigo 12 da lei originária.

Argumenta, ainda, que o Município apresenta superávit orçamentário, o que afastaria o óbice financeiro alegado.

Decisão de saneamento e organização do processo no index 252146986, com determinação de manifestação das partes quanto a possível inconstitucionalidade do art. 19 da Lei Municipal nº 1.033/1996.

A autora se manifestou no index 272536463, sustentando a inexistência de inconstitucionalidade no art. 19 da Lei Municipal nº 1.033/1996. Todavia, sustentou existir violação aos princípios da isonomia e da razoabilidade das Lei Municipais nº 2.202 de 18 de março de 2016 e 2.597, de 18 de dezembro de 2023, ao suprimirem a diferença salarial entre os grupos constantes do plano de carreira.

O réu se manifestou no index 274031858, defendendo a constitucionalidade das normas questionadas. Afirma que as Leis Municipais nº 2.202/2016 e nº 2.597/2023 são constitucionais, pois a definição da política remuneratória insere-se na discricionariedade legislativa, não havendo direito adquirido a regime jurídico.

Parecer Ministerial no index 275678825.”

O Juízo a quo, julgou a lide nos seguintes termos:

“Isso posto, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados na inicial, nos termos do artigo 487, I, do CPC. Condeno a parte autora ao pagamento das custas e honorários sucumbenciais, os quais fixo em 10% sobre o valor atribuído à causa, observando a suspensão da exigibilidade do pagamento, nos termos do art. 98, § 3º do CPC, por ser beneficiária da gratuidade de justiça.

Registrada eletronicamente. Intimem-se.

Transitada em julgado, dê-se baixa e archive-se.”

Recurso de Apelação da parte autora (id 279910933) no qual afirma que o escalonamento é automático. Alega que a Lei 1033/96 ainda está em vigor e que a necessidade de dotação orçamentária diz respeito apenas a reajustes salariais. Requer a reforma da sentença.

Contrarrazões da parte ré (id 289847198).

É o relatório. Passo ao Voto.

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conheço do recurso interposto e passo à apreciação das questões meritórias nele suscitadas.

Trata-se de ação na qual alega a autora ser servidora pública municipal ocupante do cargo de agente administrativo do Município de Cachoeiras e que, embora tenha alcançado o escalonamento funcional por tempo de serviço, os valores percebidos a título de vencimento base não acompanharam a evolução das referências previstas na legislação municipal. Sustenta que o artigo 12 da Lei Municipal nº 1033/1996 garante uma diferença de até 18% entre as referências, fixando um percentual mínimo de 10% na data de sua publicação. Relata ter pleiteado administrativamente a implementação do pagamento de acordo com a referência correta, pedido que foi indeferido sob o fundamento de que a tabela salarial não seria autoaplicável, dependendo de integração legislativa. Defende a ilegalidade dessa negativa, afirmando possuir direito subjetivo à progressão e que seu vencimento correto seria superior ao atualmente recebido. Requer o pagamento das diferenças retroativas, respeitada a prescrição quinquenal.

O Magistrado *a quo*, em sentença, julgou improcedente os pedidos, entendendo que a progressão na carreira em razão do tempo de serviço, com direito à diferença salarial mínima de 10% entre as referências, era prevista na Lei Municipal nº 1033/1996, mas não foi repetida nas Leis Municipais posteriores nº 2202/2016 e nº 2597/2023, que reestruturaram a carreira e atualizaram a tabela remuneratória. Destacou que tal alteração decorreu da ausência de capacidade financeira do Município, não havendo ilegalidade, pois a nova legislação substituiu a sistemática antiga. Concluiu que não há direito adquirido ao regime remuneratório anterior.

Inconformada, a autora interpôs o presente Recurso de Apelação, alegando que o artigo 12 da Lei Municipal nº 1033/1996 permanece vigente e assegura o direito à diferença mínima de 10% entre as referências da carreira, independentemente das alterações promovidas pelas leis posteriores. Argumenta que a Lei Municipal nº 2597/2023 regulamentou apenas a progressão por escolaridade, não afetando o regime de progressão por tempo de serviço. Sustenta que a progressão funcional é direito subjetivo do servidor, não podendo ser suprimida por omissão administrativa ou legislativa, e que a existência de superávit orçamentário afasta o óbice financeiro alegado pelo Município. Requer a reforma integral da sentença, com o reconhecimento do direito à progressão funcional e ao pagamento das diferenças remuneratórias retroativas, respeitada a prescrição quinquenal, além da inversão do ônus de sucumbência.

Não assiste razão à apelante.

Sustenta a parte autora que a sentença recorrida incorreu em erro ao julgar improcedentes seus pedidos, sustentando que o art. 12 da Lei Municipal nº 1033/1996 permanece vigente e assegura o direito à diferença mínima de 10% entre as referências do cargo ocupado, em decorrência da progressão funcional por tempo de serviço. Argumenta que, embora tenha alcançado as referências funcionais correspondentes ao tempo de serviço prestado ao Município, não houve a devida repercussão financeira em seus vencimentos, o que, em seu entender, afronta a legislação municipal. Defende, ainda, que as Leis Municipais nº 2202/2016 e nº 2597/2023 não teriam alterado o regime jurídico da progressão por tempo de serviço, limitando-se a disciplinar aspectos relativos à promoção por escolaridade, de modo que o direito à diferença remuneratória prevista no art. 12 da Lei nº 1033/1996 permaneceria incólume.

Cinge-se a controvérsia à definição sobre a existência ou não de direito subjetivo da autora à repercussão financeira da progressão funcional por tempo de serviço, nos termos do art. 12 da Lei Municipal nº 1033/1996, especialmente diante das alterações promovidas pelas Leis Municipais nº 2202/2016 e nº 2597/2023.

Dispõe o artigo 12 supramencionado, *in verbis*:

Art. 12- Na passagem de uma Referência para outra, os servidores da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu, terão garantido uma diferença de até 18% (dezoito por cento) sobre os vencimentos, sendo que na data da publicação desta Lei, o percentual será de 10% (dez por cento).

§ Único - O restante de percentual estabelecido no "CAPUT" deste Artigo, ficará a critério do Chefe do Poder Executivo, e dentro dos limites estabelecidos pelas condições financeiras no município à época da negociação.

Por sua vez, ao artigo 18 da Lei Municipal nº 1033/96 estabelece que:

Art. 18- Progressão é a passagem automática do funcionário de uma mesma referência para a seguinte, dentro do mesmo grupo ocupacional, bastando para tanto, que se complete o intertício de tempo de uma classe para outra.

§ Único - O funcionário será posicionado nas classes de I a VII, de acordo com o tempo de serviço, prestado ao Município de Cachoeiras de Macacu, da seguinte forma:

Classe I - De 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
Classe II- De 5 (cinco) a 10 (dez) anos;
Classe III- De 10 (dez) a 15 (quinze) anos;
Classe IV- De 15 (quinze) a 20 (vinte) anos;
Classe V - De 20 (vinte) a 25 (vinte e cinco) anos;
Classe VI- De 25 (vinte e cinco) a 30 (trinta) anos;
Classe VII- De 30 (trinta) anos em diante.

Ocorre que, conforme se extrai dos autos, a legislação municipal foi objeto de sucessivas alterações, notadamente pelas Leis Municipais nº 2202/2016 e nº 2597/2023, que promoveram a reestruturação da carreira e a atualização da tabela remuneratória dos servidores municipais.

Embora o art. 12 da Lei nº 1033/1996 permaneça formalmente inserido no ordenamento jurídico local, sua interpretação não pode ser dissociada do conjunto normativo superveniente, que redefiniu os critérios de evolução funcional e os valores atribuídos às referências da carreira.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o servidor público não possui direito adquirido à manutenção de regime jurídico ou de estrutura remuneratória anterior, sendo legítima a alteração dos critérios de progressão e composição dos vencimentos, desde que respeitada a irredutibilidade nominal dos salários.

A propósito:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. INEXISTÊNCIA. INCONFORMISMO. VANTAGEM PESSOAL. LEI 8.870/91. REESTRUTURAÇÕES DA CARREIRA. LEIS 11.355/2006, 11.490/2007 E 11.784/2008. MODIFICAÇÃO E SUPRESSÃO DA VPNI. POSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO OU A FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. AUSÊNCIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. IRREDUTIBILIDADE VENCIMENTAL. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73. II. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 535 do CPC/73, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, fundamentadamente, de modo claro, coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida. III. É firme o entendimento

no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o servidor público não possui direito adquirido a regime jurídico, tampouco a regime de vencimentos ou de proventos, sendo possível à Administração promover alterações na composição remuneratória e nos critérios de cálculo, como extinguir, reduzir ou criar vantagens ou gratificações, desde que não haja diminuição no valor nominal global percebido, em respeito ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, bem como que a lei superveniente que reestrutura o sistema remuneratório do servidor público pode dispor, respeitada a irredutibilidade nominal de vencimentos, sobre a absorção das vantagens pessoais incorporadas, não havendo qualquer violação ao art . 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Precedentes: STF, RE 563.965/RN, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, TRIBUNAL PLENO, DJe de 20/03/2009; RE 1 .114.554 AgR, Rel. Ministro EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 07/02/2020; RE 971.192 AgR, Rel . Ministro EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/12/2019; ADI 4.461, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, TRIBUNAL PLENO, DJe de 04/12/2019; AgR-segundo no ARE 780.047/RS, Rel . Ministro ROBERTO BARROSO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/04/2018; AgR no ARE 1.071.544/RS, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/12/2017; Ed no MS 30 .537/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/03/2015. STJ, AgInt nos EDcl no RMS 47.272/PR, Rel . Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/04/2023; AgInt no REsp 1.684.675/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/04/2022; AgInt nos EDcl no RMS 55 .716/MS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2021; AgInt no REsp 1.683.755/PB, Rel . Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/04/2021; AgInt nos EDcl no RMS 35.026/PR, Rel.

Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, 35
DJe de 04/09/2018; AREsp 1.692 .239/RS, Rel. Ministro
HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de
14/12/2020; AgInt nos EDcl no REsp 1.577.627/RS, Rel .
Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA
TURMA, DJe de 28/08/2019.IV. O entendimento firmado
pelo Tribunal a quo - no sentido de que observados, no
caso concreto, os princípios da segurança jurídica e da
irredutibilidade de vencimentos -, não pode ser revisto, pelo
Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso
Especial, por exigir o reexame da matéria fático-probatória
dos autos.V . Agravo interno improvido.” (STJ - AgInt no
REsp: 1598310 PR 2016/0103378-0, Relator.: ASSUSETE
MAGALHÃES, Data de Julgamento: 22/05/2023, T2 -
SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/05/2023)

Assim, a mera existência de previsão legal anterior não assegura ao servidor o direito à perpetuação de determinado percentual de progressão, sobretudo quando a legislação posterior, de iniciativa do Poder Legislativo local, promoveu a atualização dos valores remuneratórios, em atenção à realidade financeira e orçamentária do Município.

No caso concreto, a Lei Municipal nº 2597/2023, apesar de ter alterado a redação do artigo 16 da Lei nº 1033/96 (que trata da promoção, e não progressão), também alterou a tabela de referências e salários da Lei 1033/96, tabela esta que trata da progressão por tempo de serviço, redefinindo os parâmetros de evolução funcional e os valores correspondentes, não havendo previsão expressa de diferença percentual mínima de 10% entre as referências, como pretendido pela autora. Vejamos:

LEI Nº 2.597 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2023.

ANEXO I

TEMPO DE SERVIÇO	REF.	ELEMENTAR	ELEMENTAR ESPECIAL	1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU
0 a 5	1	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.776,25
5 a 10	2	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.492,05	1.865,06
10 a 15	3	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.566,65	1.958,32
15 a 20	4	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.644,99	2.056,23
20 a 25	5	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.727,23	2.159,04
25 a 30	6	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.813,60	2.267,00
MAIS DE 30	7	1.421,00	1.421,00	1.421,00	1.904,28	2.380,34

A pretensão recursal, ao buscar a aplicação automática do percentual previsto na legislação de 1996, desconsidera a dinâmica própria da Administração Pública e a competência do legislador para adequar a política remuneratória às condições financeiras do ente federado.

Ademais, não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao legislador para criar ou restabelecer vantagens não previstas na legislação vigente, sob pena de violação ao princípio da legalidade e da separação dos poderes, conforme reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Ressalte-se, ainda, que a discussão acerca da suficiência de receitas municipais e da existência de superávit orçamentário não é suficiente para afastar a necessidade de previsão legal específica para a concessão de vantagens remuneratórias, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal.

Logo, não se verifica amparo legal para a pretensão deduzida pela autora, devendo prevalecer a estrutura remuneratória fixada pela legislação municipal vigente, em respeito à autonomia do ente federado e ao equilíbrio das contas públicas.

Diante do exposto, **VOTO no sentido de conhecer e negar provimento ao Recurso de Apelação, mantendo-se a sentença. Majoro os honorários**

advocatícios para 15% sobre o valor da causa, nos termos do artigo 85, § 1º do 37 CPC/15, observada a gratuidade de justiça concedida à autora.



Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica

Isabela Pessanha Chagas
Desembargadora Relatora

C

