



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

1

APELANTE: AEDILANE MENDES DE MORAES
APELADO: MUNICIPIO DE MACAE
RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE MACAÉ. REVISÃO FUNCIONAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 196/2011. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAIS. SENTENÇA QUE RECONHECEU AMBAS AS MODALIDADES DE EVOLUÇÃO FUNCIONAL, MAS AFASTOU O PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. RECURSO DA AUTORA. REEXAME NECESSÁRIO. Progressão funcional prevista no art. 49 da Lei Complementar Municipal nº 196/2011. Direito subjetivo do servidor uma vez preenchidos os requisitos legais. Aplicação da orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo nº 1.075. Diferenças remuneratórias devidas em razão da omissão da Administração na implementação da evolução funcional, observada a prescrição quinquenal. Promoção funcional vertical disciplinada pelo art. 50 da mesma lei. Necessidade de preenchimento cumulativo dos requisitos legalmente exigidos, notadamente a existência de vaga na classe superior. Impossibilidade de substituição da Administração Pública pelo Poder Judiciário na prática de atos inerentes à gestão da carreira funcional. Aplicação da tese firmada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000. Reforma parcial da sentença, em sede de reexame necessário, para afastar o reconhecimento do direito à promoção funcional vertical, mantendo-se o direito à progressão funcional e ao recebimento das respectivas diferenças remuneratórias, observada a prescrição quinquenal. Readequação dos ônus sucumbenciais em razão da sucumbência recíproca. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO.



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

2

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível/Remessa necessária de nº **0805127-88.2023.8.19.0028**, em que figura como apelante **AEDILANE MENDES DE MORAES** 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 **dar parcial provimento ao recurso da autora, bem como reformar parcialmente a sentença, em sede de reexame necessário**, nos termos do voto do relator.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pela autora contra a sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Macaé que, nos autos da ação de revisão funcional cumulada com pedido de pagamento de diferenças remuneratórias pretéritas, julgou parcialmente procedentes os pedidos, reconhecendo o direito à progressão e à promoção funcionais postuladas, mas julgando improcedente o pedido de pagamento das diferenças salariais delas decorrentes, nos seguintes termos:

“(…) Pelo exposto, em cognição exauriente, resolvo o mérito da demanda, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil e JULGO PROCEDENTE, em parte, O PEDIDO, para reconhecer a omissão legislativa e regulamentar, determinando a movimentação horizontal e vertical na carreira da parte autora para a classe e padrão a serem apuradas em fase de liquidação em conformidade com o tempo de serviço, com efeitos a partir do trânsito em julgado desta sentença.

JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO de pagamento de verbas atrasadas.

Deixo de condenar o Município nas custas processuais, em razão da isenção legal concedida pelo artigo 7º da Lei Estadual n.º 1.135/1991.

Condeno-o, contudo, na taxa judiciária, conforme entendimento consolidado pelo e. TJERJ, consubstanciado no verbete sumular n.º 145.

Condeno o Município, ainda, em honorários advocatícios sucumbenciais, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, na forma do artigo 85, §2º do Código de



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

3

Processo Civil, a ser ajustado à razão de 12 (doze) vezes o valor da diferença salarial apurada na fase de liquidação de sentença.

Anote-se que esta sentença está sujeita a reexame necessário, ou duplo grau obrigatório de jurisdição, nos termos do artigo 496, I do Código de Processo Civil. Processados eventuais recursos voluntários, remetam-se os autos ao e. TJERJ.

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.

P.R.I.”

Inconformada, a autora interpôs recurso de apelação sustentando, em síntese (Evento 56, APELAÇÃO1), que a Lei Complementar Municipal nº 196/2011 prevê, em seus arts. 49 e 50, duas formas de desenvolvimento funcional: a progressão, consistente na passagem para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro da mesma classe, observado o interstício mínimo de doze meses; e a promoção, consistente na passagem do servidor para a classe subsequente, desde que preenchidos os requisitos legais.

Afirma que o último enquadramento funcional promovido pelo Município ocorreu em novembro de 2013, por meio do Decreto Municipal nº 241/2013, circunstância reconhecida na própria sentença como fato público, notório e incontroverso.

Sustenta que o Juízo de origem afastou corretamente os óbices invocados pelo Município, especialmente a alegação de ausência de disponibilidade orçamentária, à luz do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.075, bem como a alegada inexistência de avaliação de desempenho, por se tratar de ato vinculado cuja não realização decorreu de omissão da própria Administração Pública, não podendo tal circunstância prejudicar os servidores.

Aduz, entretanto, que a sentença incorreu em contradição ao reconhecer o direito à progressão e à promoção funcionais, mas afastar o pagamento das diferenças remuneratórias decorrentes dessas evoluções, sob o fundamento de que o preenchimento dos requisitos legais somente teria se aperfeiçoado com o suprimento judicial da omissão administrativa.

Defende que a omissão do Município em instituir ou apresentar o quadro de vagas não pode servir de obstáculo ao pagamento das diferenças devidas, sobretudo porque o próprio ente municipal já promoveu enquadramentos funcionais em ocasiões anteriores, inclusive por meio dos



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

4

Decretos Municipais nº 241/2013 e nº 082/2019, sem condicionar a evolução funcional à prévia criação de quadro quantitativo de vagas.

Argumenta que, uma vez reconhecido o direito ao correto enquadramento na carreira, constitui consequência lógica a condenação do Município ao pagamento das diferenças remuneratórias decorrentes das progressões e promoções não implementadas em momento oportuno, com os respectivos reflexos sobre férias, décimo terceiro salário e demais verbas correlatas.

Alega, ainda, que a ausência de disponibilização do quadro organizado de carreiras e vagas decorre exclusivamente de omissão da Administração Pública, não podendo a servidora ser penalizada por circunstância cuja comprovação não lhe compete.

Invoca precedentes deste Tribunal de Justiça em demandas envolvendo servidores do Município de Macaé, nos quais teria sido reconhecido o direito ao enquadramento funcional e ao pagamento das diferenças remuneratórias pretéritas, observada a prescrição quinquenal.

Ao final, requer o provimento do recurso para reformar parcialmente a sentença, condenando-se o Município de Macaé ao pagamento das diferenças salariais decorrentes da progressão e da promoção funcionais reconhecidas, acrescidas dos respectivos reflexos legais, observada a prescrição quinquenal, com apuração dos valores em liquidação de sentença.

Em contrarrazões (id. 116506700), o Município de Macaé sustenta, em síntese, que a sentença deve ser mantida no ponto em que julgou improcedente o pedido de pagamento das verbas pretéritas, argumentando que a controvérsia não se restringe à situação individual da autora, mas envolve diversas carreiras do Executivo Municipal.

Afirma que a evolução funcional depende da observância da autonomia administrativa do Poder Executivo, da disponibilidade financeira e orçamentária e da análise dos impactos decorrentes sobre a folha de pagamento do Município.

Reitera o pedido de suspensão do feito em razão da instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas sobre a matéria, a fim de evitar decisões conflitantes em processos semelhantes.

Argumenta que as receitas oriundas dos royalties do petróleo não podem ser consideradas para custeio permanente da folha de pessoal, devendo ser observadas apenas as receitas próprias destinadas ao pagamento de



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

5

servidores, em consonância com a política de responsabilidade fiscal adotada pelo Município.

Aduz que, relativamente ao cargo de Assistente de Administração e Logística, inexisteriam vagas disponíveis, além de não haver comprovação de que a autora tenha preenchido todos os requisitos legalmente exigidos para a evolução funcional pretendida.

Sustenta que o art. 50 da Lei Complementar Municipal nº 196/2011 exige a atuação da Comissão de Desenvolvimento Funcional e o preenchimento dos requisitos previstos em lei, não sendo possível reconhecer automaticamente o direito à promoção ou à progressão sem a observância do procedimento administrativo correspondente.

Alega, ainda, que eventual intervenção judicial destinada a suprir omissão administrativa implicaria aumento remuneratório de servidores públicos sem respaldo legal específico, em afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal, ao princípio da separação dos poderes, ao art. 169 da Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao final, requer o desprovimento do recurso da autora, com a manutenção da sentença quanto à improcedência do pedido de pagamento das diferenças remuneratórias pretéritas, renovando, ainda, sua insurgência quanto ao reconhecimento da movimentação funcional horizontal e vertical.

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conhecem-se dos recursos.

A controvérsia recursal cinge-se à verificação do alegado direito da autora à progressão e à promoção funcionais no âmbito da carreira de Assistente de Administração e Logística do Município de Macaé, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 196/2011, bem como ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes ao período em que não houve a adequada evolução funcional.

Na origem, a autora, servidora pública municipal ocupante do cargo de Assistente de Administração e Logística, matrícula nº 029375, enquadrada na Categoria I, Padrão D, do Grupo Ocupacional Médio I, sustentou fazer jus às progressões e promoções funcionais previstas no plano de cargos e carreiras dos servidores gerais do Município de Macaé.



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

6

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, reconhecendo o direito à progressão e à promoção funcionais, mas rejeitando o pleito de pagamento das diferenças salariais delas decorrentes.

O recurso da autora merece parcial provimento.

Cumpre registrar, inicialmente, que a sentença está sujeita ao reexame necessário, nos termos do art. 496, inciso I, do Código de Processo Civil, inclusive no que se refere ao capítulo que reconheceu o direito à promoção funcional, não havendo falar em julgamento extra petita, porquanto a reapreciação da matéria decorre de imposição legal e independe da interposição de recurso voluntário pelo Município.

A Lei Complementar Municipal nº 196/2011 disciplina de forma distinta os institutos da progressão e da promoção funcionais.

A progressão funcional, prevista no art. 49 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 direito subjetivo à sua implementação, independentemente de alegações relacionadas à conveniência administrativa ou à disponibilidade orçamentária.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema Repetitivo nº 1.075, firmou orientação no sentido de que a ausência de dotação orçamentária não constitui fundamento legítimo para impedir a implementação de progressão funcional quando preenchidos os requisitos previstos em lei.

Assim, comprovado o preenchimento das exigências legais para a evolução funcional, não pode a Administração Pública se eximir de promover os respectivos enquadramentos sob a alegação de limitações financeiras ou orçamentárias.

Confira-se:

Subseção I
Da Progressão

Art. 49. Progressão é a passagem do servidor de um padrão para o imediatamente seguinte dentro da mesma classe em que esteja enquadrado à época da concessão, observado o interstício mínimo de 12 (doze) meses, desde que haja disponibilidade financeira e orçamentária, além de:

I - não ter mais de 5 (cinco) faltas injustificadas, no período avaliado;



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

7

II - não ter gozado licença sem vencimento superior a 180 (cento e oitenta) dias, consecutivos ou não, no período avaliado;
III - não ter gozado licença por auxílio doença superior a 180 (cento e oitenta) dias, consecutivos, ou não, no período avaliado, exceto nos afastamentos por acidente de trabalho;
IV - não ter sofrido pena de advertência, suspensão, destituição de cargo em comissão ou de função de confiança mediante processo administrativo disciplinar.

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 no art. 50 da Lei Complementar Municipal nº 196/2011 e está condicionada ao preenchimento cumulativo de diversos requisitos legais, dentre os quais se destacam a existência de vaga na classe imediatamente superior, a obtenção de avaliação de desempenho satisfatória e a inexistência de sanções disciplinares.

Subseção II

Da Promoção

Art. 50. Promoção, para os efeitos desta Lei, é a movimentação do servidor de uma classe para a outra seguinte, observado o interstício constante nas atribuições de cada cargo desde que preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - não ter mais de 5 (cinco) faltas injustificadas no período;*
- II - não ter gozado licença sem vencimento superior a 180 (cento e oitenta) dias, consecutivos ou não, no período avaliado;*
- III - não ter sofrido pena de advertência, suspensão, destituição de cargo em comissão ou de função de confiança mediante processo administrativo disciplinar;*
- IV - obtiver, no mínimo, 70% (setenta por cento) do total dos pontos nas três últimas avaliações de desempenho;*
- V - ter vaga disponível na classe a ser ocupada.*

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.

No caso dos autos, a autora não comprovou o preenchimento integral dos requisitos exigidos para a promoção funcional pretendida, especialmente quanto à existência de vaga na classe imediatamente superior,



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

8

requisito expressamente previsto no art. 50 da Lei Complementar Municipal nº 196/2011.

Além disso, a pretensão autoral encontra óbice na impossibilidade de o Poder Judiciário substituir a Administração Pública na prática de atos administrativos relacionados à gestão da carreira dos servidores, sobretudo quando dependentes da verificação de requisitos legais específicos e da análise da estrutura de cargos e vagas existente, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República.

Cumpra-se, ainda, que a Colenda Seção de Direito Público deste Egrégio Tribunal, ao julgar o IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000, ratificou a necessidade de observância dos requisitos previstos na Lei Complementar Municipal nº 196/2011 para a concessão de progressões e promoções funcionais, especialmente aqueles relacionados à existência de vaga e ao atendimento das demais exigências estabelecidas pelo plano de carreira.

Confira-se:

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, 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***



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

9

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.

Portanto, incorreta a sentença apenas no que se refere ao reconhecimento do direito à promoção funcional vertical, devendo ser mantido o reconhecimento do direito da autora à progressão funcional.

Contudo, no tocante ao pagamento das diferenças remuneratórias decorrentes da progressão funcional reconhecida, assiste razão à recorrente, sendo devidas as parcelas correspondentes, observada a prescrição quinquenal.

Com efeito, as pretensões relativas à implementação de progressões funcionais e ao pagamento das respectivas diferenças remuneratórias configuram relações de trato sucessivo, submetendo-se ao entendimento consolidado na Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual a prescrição atinge apenas as parcelas vencidas anteriormente ao quinquênio que antecede o ajuizamento da ação, não alcançando o próprio fundo de direito.

Súmula nº 85 do STJ:

"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 à propositura da ação."

Os consectários legais constituem matéria de ordem pública, passível de apreciação de ofício pelo julgador, independentemente de provocação das partes, razão pela qual sua fixação, nos parâmetros a seguir delineados, não configura julgamento extra petita.

Por fim, a revisão do capítulo da sentença relativo às custas processuais, à taxa judiciária e aos honorários advocatícios sucumbenciais, ainda que não tenha sido objeto de recurso voluntário do Município, também decorre do reexame necessário ao qual a sentença está submetida.



APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

10

Além disso, tal providência impõe-se como consequência lógica da alteração da sucumbência fixada na origem, diante da reforma do capítulo que reconheceu o direito à promoção funcional. Dessa forma, o não acolhimento desse pedido modifica a proporção da sucumbência entre as partes, afastando a premissa adotada pelo Juízo de primeiro grau de que a autora teria decaído de parcela mínima de sua pretensão, circunstância que serviu de fundamento para a fixação da verba honorária sucumbencial.

Ante o exposto, **voto no sentido de dar parcial provimento ao recurso da autora e, em sede de reexame necessário, reformar parcialmente a sentença**, para:

a) julgar improcedente o pedido de promoção funcional vertical;

b) julgar procedente o pedido de progressão funcional, condenando o réu ao pagamento das diferenças remuneratórias devidas à autora, observada a prescrição quinquenal, incluindo os reflexos sobre férias e gratificação natalina (13º salário), considerados os respectivos marcos temporais de progressão, devendo ser promovidas as retenções da contribuição previdenciária e do imposto de renda na forma da legislação aplicável;

c) determinar que, sobre os valores devidos à autora, incidam correção monetária desde os respectivos vencimentos e juros de mora a partir da citação, observados os critérios fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 810 e, a partir de 09 de dezembro de 2021, a taxa SELIC, nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 113/2021;

d) determinar que, diante da sucumbência recíproca, a autora arque com 50% (cinquenta por cento) das custas processuais e da taxa judiciária, enquanto o réu suportará os 50% (cinquenta por cento) restantes da taxa judiciária, observada, quanto a este, a isenção legal de custas processuais prevista no art. 17, inciso IX, da Lei Estadual nº 3.350/1999, em consonância com a Súmula nº 145 do TJRJ e o Enunciado nº 42 do FETJ. Na mesma proporção, deverão as partes arcar com os honorários advocatícios sucumbenciais, a serem fixados em fase de liquidação de sentença, nos termos do art. 85, § 4º, inciso II, do Código de Processo Civil.

Rio de Janeiro, 08 de setembro de 2026.



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

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA
Nº 0805127-88.2023.8.19.0028

11

JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO
DESEMBARGADOR RELATOR

