

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
OITAVA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0802214-02.2024.8.19.0028

APELANTE: MUNICIPIO DE MACAE

APELADA: MARIA HELENA MENDES DE ANDRADE

RELATORA: DESEMBARGADORA LEILA ALBUQUERQUE

SESSÃO DE JULGAMENTO: 27 DE AGOSTO DE 2026

**APELAÇÃO CÍVEL.
AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C
COBRANÇA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO.

Servidora pública do Município de Macaé, ocupante do cargo de Técnico em Saúde Bucal, que pretende o reconhecimento do direito à progressão horizontal e à promoção vertical, com pagamento das diferenças remuneratórias, na forma da Lei Complementar Municipal nº 196/2011.

Sentença de parcial procedência, que determinou a movimentação horizontal e vertical da Autora na carreira, para classe e padrão a serem apurados em liquidação, e julgou improcedente o pedido de pagamento das verbas atrasadas.

Insurgência do Município.

Matéria apreciada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000, no qual foi firmada tese acerca da progressão e promoção funcional dos servidores do Município de Macaé regidos pela Lei Complementar nº 196/2011.

Des. Leila Albuquerque



Progressão funcional que, preenchidos os requisitos objetivos previstos no artigo 49 da legislação de regência, ocorre automaticamente, independentemente de disponibilidade orçamentária.

Aplicação do Tema nº 1075 do Superior Tribunal de Justiça.

Documentos acostados aos autos que demonstram o vínculo estatutário, o cargo ocupado, a manutenção da servidora no mesmo enquadramento funcional e a existência de requerimento administrativo de enquadramento não solucionado pela Administração.

Manutenção do reconhecimento do direito à progressão horizontal, com apuração do correto padrão em fase de liquidação.

Promoção vertical que não decorre automaticamente do mero decurso do tempo, pois depende da comprovação dos requisitos legais específicos, especialmente a existência de vaga disponível na classe a ser ocupada, nos termos do artigo 50, V, da Lei Complementar Municipal nº 196/2011.

Ausência de comprovação do requisito necessário à promoção pretendida.

Reforma da sentença no ponto em que determinou a movimentação vertical da Autora.

RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de
Apelação Cível nº **0802214-02.2024.8.19.0028** em que é Apelante

MUNICÍPIO DE MACAÉ e Apelada MARIA HELENA MENDES DE ANDRADE;

ACORDAM os Desembargadores que compõem a Oitava Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade** de votos, em ***dar parcial provimento*** ao recurso, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Trata-se de Ação de Obrigação de Fazer c/c Cobrança ajuizada por Maria Helena Mendes de Andrade em face do Município de Macaé, afirmando ser servidora pública municipal, ocupante do cargo de Técnico em Saúde Bucal, matrícula nº 41915, admitida em 24/08/2011. Sustenta que, embora tenha requerido administrativamente o enquadramento funcional, por meio do processo nº 15414/2022, o Município manteve o pedido em situação de “aguardo”, sob o fundamento de inexistência de comissão de avaliação funcional. Alega que permanece enquadrada como Técnico em Saúde Bucal I-A, apesar de já preencher os requisitos previstos na Lei Complementar Municipal nº 196/2011 para progressão horizontal e vertical, defendendo fazer jus ao enquadramento como Técnico em Higiene Bucal Pleno “N”, com diferenças remuneratórias retroativas, observada a prescrição quinquenal. Requer a procedência do pedido para implementação da progressão/enquadramento funcional no nível Pleno “N”, além do pagamento das diferenças vencimentais correspondentes, a serem apuradas em liquidação.

O Ministério Público informou não ter interesse no feito (índex 17).

Por sentença de índice 27, os pedidos foram julgados nos seguintes termos: *“I- JULGO PROCEDENTE o pedido, na forma do art. 487, I do CPC, para determinar a movimentação horizontal e vertical na carreira da parte demandante para a classe e padrão a serem apuradas em fase de liquidação, em conformidade com o tempo de serviço. II- JULGO IMPROCEDENTE o pedido de pagamento das verbas atrasadas, na forma do art. 487, I do CPC. Diante da parcial sucumbência, arcará a 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. Arcarão as partes, ainda, com o pagamento dos respectivos honorários de sucumbência, os quais fixo em R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) para cada, na forma do art. 85, §8º do CPC. Suspendo, entretanto, a exigibilidade de tais verbas supra em relação à demandante, enquanto perdurarem os benefícios da gratuidade de justiça que lhe foram concedidos. Sentença não sujeita ao duplo grau de jurisdição, a teor do disposto no art. 496, §3º, III do CPC.”*

Apela o Município de Macaé no índice 29, sustentando que a progressão e a promoção previstas na LC Municipal nº 196/2011 dependem do preenchimento cumulativo dos requisitos legais, como disponibilidade financeira e orçamentária, avaliação de desempenho e existência de vaga. Alegou que a Autora não comprovou tais requisitos e que a Administração está sujeita aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, requerendo a reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos.

Contrarrazões (índice 31).

Sobreveio decisão, determinando a suspensão do presente processo até o julgamento final do IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000.

Com o julgamento do referido Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, no âmbito da Seção de Direito Público deste Tribunal de Justiça, no qual foi firmada tese jurídica acerca da promoção e progressão funcional dos servidores do Município de Macaé, os autos retornaram para regular prosseguimento do feito.

Intimadas as partes, elas não se manifestaram (fl. 21).

É o Relatório.

Maria Helena Mendes de Andrade ingressou em Juízo em face do Município de Macaé, afirmando ser servidora pública municipal, ocupante do cargo de Técnico em Saúde Bucal, matrícula nº 41915, admitida em 24/08/2011.

Sustentou que sua progressão horizontal e promoção vertical não vêm sendo implementadas corretamente, apesar da previsão contida na Lei Complementar Municipal nº 196/2011, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores da Administração Direta do Município de Macaé.

Alegou que formulou requerimento administrativo de enquadramento funcional, autuado sob o nº 15414/2022, mas o Município manteve-se omisso, sob o fundamento de inexistência de comissão de avaliação funcional.

Requeru a condenação do Réu para que proceda ao correto enquadramento funcional como Técnico em Higiene Bucal Pleno “N”, com o pagamento das diferenças remuneratórias retroativas, observada a prescrição quinquenal.

Os pedidos foram julgados parcialmente procedentes, nos seguintes termos:

*T.J. – 8ª C.D.P.
AP nº 0802214-02.2024.8.19.0028
Des. Leila Albuquerque*

“I- JULGO PROCEDENTE o pedido, na forma do art. 487, I do CPC, para determinar a movimentação horizontal e vertical na carreira da parte demandante para a classe e padrão a serem apuradas em fase de liquidação, em conformidade com o tempo de serviço.

II- JULGO IMPROCEDENTE o pedido de pagamento das verbas atrasadas, na forma do art. 487, I do CPC.

Diante da parcial sucumbência, arcará a 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.

Arcarão as partes, ainda, com o pagamento dos respectivos honorários de sucumbência, os quais fixo em R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) para cada, na forma do art. 85, §8º do CPC. Suspendo, entretanto, a exigibilidade de tais verbas supra em relação à demandante, enquanto perdurarem os benefícios da gratuidade de justiça que lhe foram concedidos.

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

O Município de Macaé se insurge contra a sentença, sustentando que a progressão e a promoção funcional previstas na Lei Complementar Municipal nº 196/2011 não são automáticas, pois dependem do preenchimento cumulativo dos requisitos legais, como disponibilidade financeira e orçamentária, avaliação de desempenho funcional e existência de vaga na classe a ser ocupada. Alega que a Autora não comprovou o cumprimento de tais requisitos e que a Administração está sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, requerendo a reforma da sentença para que os pedidos sejam julgados integralmente improcedentes.

Afasta-se inicialmente a possibilidade de suspensão do feito até o trânsito em julgado do acórdão no IRDR, ressaltando que eventual admissão de recurso constitucional pela Egrégia Terceira Vice-Presidência levará à nova suspensão do feito, o que não ocorre pela mera interposição.

Acrescente-se também que no IRDR foi firmada a 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”.

A controvérsia recursal cinge-se a verificar se a Autora faz jus à progressão horizontal e à promoção vertical previstas na Lei Complementar Municipal nº 196/2011, bem como ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes.

A matéria deve ser analisada à luz da tese firmada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000, já julgado pela Seção de Direito Público deste Tribunal de Justiça, conforme Acórdão assim ementado:

“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 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.” (Grifei)

A Lei Complementar Municipal nº 196/2011 disciplina a evolução funcional dos servidores da Administração Direta do Município de Macaé em duas modalidades: progressão e promoção.

O artigo 49 da referida lei dispõe:

“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;

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.

Parágrafo único. O exercício de cargo em comissão e de mandato classista não interromperá a contagem de interstício aquisitivo.”

Por sua vez, o artigo 50 prevê:

“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.

Parágrafo único. O exercício de cargo em comissão e de mandato classista não interromperá a contagem de interstício aquisitivo.”

Da leitura da tese firmada no IRDR, extrai-se que a progressão funcional prevista no artigo 49 da LC nº 196/2011 possui caráter automático, desde que preenchidos os requisitos objetivos legais, não podendo ser obstada por alegação genérica de indisponibilidade orçamentária.

Por outro lado, a promoção vertical prevista no artigo 50 da mesma lei não decorre automaticamente do mero decurso do tempo, pois depende da comprovação cumulativa dos requisitos legais, especialmente da existência de vaga disponível na classe a ser ocupada.

No caso concreto, verifica-se que a Autora ingressou no serviço público municipal em 24/08/2011, inicialmente no cargo de Técnico em Higiene Dental I-VII-A, posteriormente renomeado para Técnico em Saúde Bucal, nos termos do Anexo V da Lei Complementar Municipal nº 196/2011, permanecendo vinculada ao mesmo enquadramento funcional ao longo dos anos (indexadores 05/06):

24/05/2023 16:32

CONTRACHEQUE ON-LINE

			DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO DE SALÁRIO		
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO			CNPJ: 29.115.474/0001-60 REFERÊNCIA MÊS: ABRIL/2012 EMISSÃO: 24/05/2023 16:32:13		
MATRÍCULA 41915	NOME MARIA HELENA MENDES DE ANDRADE				
FUNÇÃO/CARGO		CPF	SECRETARIA	PREFIXO	
TEC. EM SAUDE BUCAL I A		914.435.807-59	SEMUSA	SERVIDOR ESTATUTARIO	
BANCO 00341	AGÊNCIA 06128-0	Nº DA CONTA 000012928-2	SALARIO BASE (R\$) 1520.95	CÓDIGO VALIDADOR D4KA0V0GYA	
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	FONTE	REFERÊNCIA	PROVENTOS (R\$)	DESCONTOS (R\$)
00002	VENCIMENTO			1520.95	
00018	INSALUBRIDADE 40% SM			248.80	
00132	MACAEPREV		11.00		194.67
			TOTAL BRUTO (R\$)	1769.75	TOTAL DESCONTO (R\$) 194.67
			TOTAL LIQUIDO (R\$)	1575.08	

24/05/2023 16:32

CONTRACHEQUE ON-LINE



PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTO DE SALÁRIO

CNPJ: 29.115.474/0001-60

REFERÊNCIA MÊS: ABRIL/2023

EMISSÃO: 24/05/2023 16:32:23

MATRÍCULA	NOME				
41915	MARIA HELENA MENDES DE ANDRADE				
FUNÇÃO/CARGO		CPF	SECRETARIA	PREFIXO	
TEC. EM SAUDE BUCAL I A		914.435.807-59	S.A.A.BAS	SERVIDOR ESTATUTARIO	
BANCO	AGÊNCIA	Nº DA CONTA	SALARIO BASE (R\$)		CODIGO VALIDADOR
00341	06128-0	000012928-2	2123,50		D4KABMOPIA
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	FONTE	REFERÊNCIA	PROVENTOS (R\$)	DESCONTOS (R\$)
00002	VENCIMENTO			2123,50	
0000F	INSALUBRIDADE 40% BASE			849,40	
00059	TRienio		3,00	318,52	
00089	AUXILIO ALIMENTACAO			500,00	
0008C	AUXILIO REFEICAO			300,00	
00109	EMPRESTIMO CAIXA ECON FED				597,00
00132	MACAEPREV		14,00		341,88
00149	I.R.R.F.		15,00		87,63
			TOTAL BRUTO (R\$)	4091,42	TOTAL DESCONTO (R\$)
			TOTAL LÍQUIDO (R\$)	3064,91	

A própria LC Municipal nº 196/2011 prevê, para o referido cargo, a possibilidade de evolução funcional mediante progressão horizontal e promoção vertical, observados os interstícios mínimos previstos na norma:

T.J. – 8ª C.D.P.
AP nº 0802214-02.2024.8.19.0028
Des. Leila Albuquerque

11



6- Perspectiva de desenvolvimento funcional:

- **Progressão horizontal** - para o padrão de vencimento imediatamente superior na classe a que pertence.
- **Promoção vertical** – para a classe imediatamente superior a que pertence, na forma como segue, observado os interstícios mínimos discriminados:
 - da classe I para a classe II - 1460 (mil quatrocentos e sessenta) dias;
 - da classe II para a classe III - 1095 (mil e noventa e cinco dias);
 - da classe III para a classe IV - 1095 (mil e noventa e cinco dias);
 - da classe IV para a classe Sênior - 730 (setecentos e trinta dias);
 - da classe Sênior para a classe Pleno - 365 (trezentos e sessenta e cinco).

Consta, ainda, que a Autora formulou requerimento administrativo de enquadramento funcional, autuado sob o nº 15414/2022, sem solução efetiva pela Administração Municipal (índice 08).

Assim, demonstrado o vínculo funcional e o decurso do tempo, cabia ao Município comprovar eventual fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito à progressão horizontal, nos termos do artigo 373, II, do Código de Processo Civil.

Com efeito, a alegação de indisponibilidade financeira não afasta o direito à progressão, conforme entendimento firmado no Tema nº 1075 do Superior Tribunal de Justiça:

“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.”

Da mesma forma, a ausência de avaliação funcional, quando decorrente de omissão da própria Administração Pública, não pode ser

utilizada como fundamento para impedir indefinidamente a evolução funcional da servidora, sobretudo em relação à progressão horizontal, fundada em critério objetivo de tempo de serviço.

Assim, deve ser mantido o reconhecimento do direito da Autora à progressão horizontal, com apuração do correto padrão em fase de liquidação.

Diversa é a conclusão quanto à promoção vertical.

Nos termos do IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000, a promoção prevista no artigo 50 da LC nº 196/2011 depende da existência de vaga disponível na classe a ser ocupada, não sendo possível reconhecer promoção automática apenas pelo decurso do tempo.

No caso, embora a Autora pretenda o enquadramento como Técnico em Saúde Bucal Pleno “N”, não houve comprovação da existência de vaga disponível na classe pretendida, requisito indispensável para a promoção vertical.

Dessa forma, deve ser reformada a sentença no ponto em que determinou a movimentação vertical da Autora, mantendo-se apenas a progressão horizontal efetivamente devida, a ser apurada em liquidação.

Ante o exposto, voto no sentido de **dar parcial provimento** ao recurso, para reformar a sentença apenas quanto à promoção vertical, afastando a determinação de movimentação da Autora para classe superior, diante da ausência de comprovação de vaga disponível, mantendo-se, contudo, o reconhecimento do direito à progressão horizontal, a ser apurada em fase de liquidação, observados os critérios da Lei Complementar Municipal nº 196/2011 e a tese firmada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2026.

Desembargadora Leila Albuquerque
Relatora