

Apelação n.º 0810242-35.2023.8.19.0014

Relator: Des. Mauro Dickstein

Apelantes: MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Apelado: CRISTIANE DE OLIVEIRA SANTOS

Origem: Juízo da 4ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes

Juiz em 1º Grau: Dr. Leonardo Cajueiro D'azevedo

ACÓRDÃO

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. DEMANDA PROPOSTA POR SERVIDORA PÚBLICA, OCUPANTE DO CARGO DE TÉCNICO DE RADIOLOGIA, EM FACE DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PROGRESSÃO NA CARREIRA. LEI MUNICIPAL Nº 7.346/2002. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. PARCIAL PROVIMENTO DO APELO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação desafiando a sentença que julgou procedentes os pedidos, determinando a progressão funcional da demandante na carreira de técnico de radiologia, bem como o pagamento das diferenças remuneratórias, observada a prescrição quinquenal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Questiona-se, inicialmente, (i) a prescrição da pretensão veiculada e (ii) a existência de interesse de agir. No mérito, discute-se o (iii) preenchimento dos requisitos para a progressão; (iv) a oponibilidade de questões financeiro-orçamentárias para impedir o enquadramento funcional da autora, bem como as diferenças remuneratórias dele decorrentes; (v) o cabimento dos descontos de imposto de renda e contribuição previdenciária (vi) a condenação do Município ao pagamento da taxa judiciária.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Omissão da Administração em adotar as condutas previstas em lei. Obrigação de trato sucessivo. Prescrição que atinge apenas as parcelas vencidas até o quinquênio anterior ao ajuizamento da ação. Aplicação do verbete sumular n.º 85, do C. STJ.

4. Existência de interesse de agir, considerando que, ao tempo do ajuizamento da demanda, a autora demonstrou que não havia sido realizado o seu adequado enquadramento funcional, à luz das normas vigentes. Efetivação da progressão em momento posterior que não se revela suficiente. Magistrado *a quo* que, ademais, determinou que a obrigação de fazer incluía a progressão funcional da autora para a letra "F", com efeitos financeiros a partir da data em que implementadas as condições legais.

5. Lei n.º 7.346/02. Requisitos objetivos preenchidos pela servidora. Providências atinentes à realização de avaliação de desempenho que não foram adotadas pela Administração. Omissão da Administração que não pode obstar o reconhecimento do direito subjetivo da demandante.

6. Tese acerca da indisponibilidade financeira e respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal que foi objeto do Tema nº 1.075 do C. 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 segundo do art. 22 da Lei Complementar 101/2000”*. Precedentes.

7. Natureza remuneratória das diferenças devidas que atrai a incidência de contribuição previdenciária e de imposto de renda. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. Sentença reformada no ponto.

8. Taxa judiciária devida pela edibilidade, enquanto ré sucumbente na demanda. Enunciados nº 145, deste E. TJRJ e 42 do FETJ.

IV. Dispositivo

9. Recurso parcialmente provido.

Dispositivos relevantes citados: Lei MCG n.º 7.346/02, arts. 2º, 18, 19 e 21 e 22; LC 101/00, arts. 5º e 16;

Jurisprudência relevante citada: STJ, RESp 1.878.849/TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Des. Convocado do TRF5), Primeira Seção, DJe 15/03/2022 (Tema 1075); TJRJ, Apel./RN 0813243-62.2022.8.19.0014, Rel. Des(a). Isabela Pessanha Chagas, j. 18/11/2025, Décima Câmara De Direito Público; Apel. 0816166-61.2022.8.19.0014, Rel. Des(a). Margaret de Oliveira Valle dos Santos, j. 13/11/2025, Oitava Câmara De Direito Público; Apel. 0811458-65.2022.8.19.0014, Rel. Des(a). Luiz Alberto Carvalho Alves, j. 11/11/2025, Sétima Câmara de Direito Público.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Desembargadores que compõem a Quinta Câmara de Direito Público (Antiga 16ª Câmara Cível) do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na conformidade da certidão de julgamento, por unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, na data do julgamento.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança, com pedido de tutela de evidência, ajuizada por CRISTIANE DE OLIVEIRA SANTOS em face do MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES objetivando a concessão de progressões na carreira, com base na Lei n.º 7.346/2002, em decorrência de ter ingressado no cargo de técnico de radiologia em 20/12/2012 e não alcançado desde então, a progressão funcional pretendida – Padrão “E”, à luz das normas vigentes, além do pagamento das diferenças remuneratórias respectivas, observado o prazo prescricional.

Decisão de Id. 59651522 concedendo a gratuidade de justiça e indeferindo a antecipação da tutela de mérito.

Devidamente contestada (Id. 90116502), foi proferida sentença (Id. 169998477) julgando parcialmente procedentes os pedidos para “1) DETERMINAR a progressão do autor para o padrão de vencimentos “E”, do cargo de Técnico em Radiologia; 2) CONDENAR o réu ao pagamento das respectivas diferenças de vencimentos verificadas no quinquênio que antecedeu a propositura da ação, com acréscimos legais de mora por meio da aplicação da Taxa SELIC a contar do vencimento e correção monetária até a citação e, ainda, operando simultaneamente para correção monetária e juros de mora a contar da citação, devendo o valor ser apurado em fase de liquidação de sentença; 3) DEFERIR A TUTELA DE EVIDÊNCIA, determinando a intimação do réu, por Oficial de Justiça, para que no prazo de 30 dias, providencie a implantação da progressão funcional, nos termos do item 1) supra, sob pena de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), limitada ao teto de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)”.

Sem custas, por força da isenção legal, sendo o réu, contudo, condenado ao pagamento da taxa judiciária e em honorários advocatícios, com percentual a ser fixado após a liquidação da sentença.

Embargos de declaração apresentados pela demandante no Id. 171833007.

Apelação interposta pelo demandado (Id. 172462747) arguindo, preliminarmente, prejudicial de mérito consistente na prescrição do fundo de direito, bem como na falta de interesse de agir, pois, conforme demonstrado pelo contracheque da autora anexado ao presente recurso, sua remuneração já estaria no padrão de vencimentos “E”, da carreira, conforme determinado pelos Decretos nº 114/2023 e 81/2024, encontrando-se regularmente em dia.

No mérito, afirma que a progressão funcional não é automática, não estando vinculada ao mero decurso de tempo, “mas depende de efetiva análise de desempenho a fi

de apurar o merecimento do servidor”. Aduz que é necessário atender à disponibilidade financeira para a implementação do plano de cargos, inexistente no caso concreto, não se verificando, desse modo, diferenças remuneratórias a serem pagas retroativamente, notadamente porque o ente federativo vem adotando as providências indispensáveis para fins de implementar a progressão de seus servidores, à luz dos requisitos estabelecidos em lei, tendo em conta o princípio da reserva do possível.

Destaca a inviabilidade da interferência do Poder Judiciário na gestão administrativa no que tange as questões orçamentárias do Município, devendo ser aplicada ao caso a orientação firmada por meio da Súmula Vinculante nº 37, salientando que o Judiciário deve atuar com autocontenção em sede de políticas públicas.

Requer, assim, o acolhimento das questões prejudiciais e preliminares suscitadas ou, no mérito, a reforma da sentença, a fim de que sejam julgados improcedentes os pedidos. Não sendo esse o entendimento, pugna que seja reconhecida a incidência de contribuição previdenciária e de imposto de renda sobre as diferenças vencimentais porventura devidas, bem como afastada a condenação em taxa judiciária.

Contrarrazões aos embargos de declaração, oferecidas pelo demandado no Id. 196852746, pleiteando o seu desprovimento.

Decisão de Id. 230006189 acolhendo os aclaratórios para sanar a omissão apontada, integrando a sentença para determinar que a obrigação de fazer inclua a progressão funcional da autora para a letra “F”, com efeitos financeiros a partir da data em que implementadas as condições legais, mantidos os demais termos da decisão.

Nova apelação interposta pela edilidade (Id. 230855636), nos mesmos termos da anterior, acrescentando a alegação de impossibilidade de duplo pagamento sob o mesmo fato, o que ocorreria caso a progressão ocorresse sem avaliação de desempenho, equiparando-se ao quinquênio. Pretende, ainda, em caso de manutenção da procedência, que seja determinada a compensação dos valores porventura a receber com aqueles pagos pelo município em razão do enquadramento posterior realizado pela Lei Municipal n.º 8644/2015, além da redução do percentual de honorários advocatícios.

Contrarrazões no Id. 233610515 em prestígio ao julgado.

A d. Procuradoria de Justiça não identificou motivos para sua intervenção (fls. 09/10).

É o relatório.

VOTO

Recurso tempestivo, presentes os demais pressupostos de admissibilidade, dele se conhece.

Cuida-se de ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança, postulando a autora sua progressão na carreira para o padrão de vencimento “E”, do cargo de técnico em radiologia, em razão do tempo de serviço que até então possuía, destacando a servidora que ingressou no aludido cargo em 20/12/2012.

De início, rejeita-se a prejudicial de prescrição da pretensão, vez que o pleito é de progressão funcional, havendo omissão da Administração em adotar as condutas previstas em lei para tal. A obrigação em questão, portanto, é de trato sucessivo, restando caracterizada relação contínua que se renova periodicamente, sendo aplicável à hipótese o entendimento firmado no enunciado de súmula n.º 85, do C. STJ, de modo que a prescrição somente atingirá as parcelas vencidas até o quinquênio anterior ao ajuizamento da ação.

Com relação à preliminar de ausência de interesse de agir, essa igualmente não merece prosperar. O contracheque anexado à apelação correspondente ao mês de maio de 2025 (Id. 2196852748) não comprova a implementação das progressões nos momentos corretos, segundo a legislação vigente ao tempo do ajuizamento da demanda, mas somente após à formulação da pretensão em juízo aos 12/05/2023, eis que do contracheque colacionado à inicial, atinente ao mês de dezembro de 2022 verifica-se que a servidora ostentava o padrão “A”, do cargo de técnico em radiologia (Id. 58173477).

Além disso, ao acolher os aclaratórios opostos pela demandante, o magistrado *a quo* expressamente determinou que a obrigação de fazer incluía a progressão funcional da servidora para a letra “F”, com efeitos financeiros a partir da data em que implementadas as condições legais.

Superadas as questões, passa-se ao exame do mérito.

Por versar a demanda sobre *progressão* funcional, termo equívoco, cujo sentido varia a depender da legislação examinada, cumpre colher as pertinentes definições do legislador campista, especialmente quanto aos conceitos de *classe*, *carreira*, *padrão de vencimento*, *progressão* e *promoção*:

Lei MCG n.º 7.346/02

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei são adotadas as seguintes definições:

(...)

- VII - classe - agrupamento de cargos com a mesma natureza funcional, mesmo grau de responsabilidade, mesma denominação e mesmo nível de vencimento e substancialmente idênticos quanto ao grau de dificuldade e responsabilidade para seu exercício;
- VIII - grupo ocupacional - conjunto de cargos com afinidades entre si quanto à natureza do trabalho ou ao grau de conhecimento exigido para seu desempenho;
- IX - carreira - série de cargos do mesmo grupo ocupacional, semelhantes quanto à natureza do trabalho e hierarquizados segundo o grau de conhecimento necessário para desempenhá-los;
- X - cargos isolados - cargos que não se constituem em carreira;
- XI - nível - símbolo atribuído ao conjunto de classes equivalentes quanto ao grau de dificuldade, responsabilidade ou escolaridade, visando determinar a faixa de vencimentos a elas correspondentes;
- XII - faixa de vencimentos - escala de padrões de vencimento atribuídos a um determinado nível;
- XIII - padrão de vencimento - letra que identifica o vencimento percebido pelo servidor dentro da faixa de vencimentos do cargo que ocupa;
- XIV - interstício - lapso de tempo estabelecido como o mínimo necessário para que o servidor se habilite à progressão ou à promoção;
- XV - progressão - passagem do servidor de seu padrão de vencimento para outro, imediatamente superior, dentro da faixa de vencimentos da classe a que pertence, pelo critério de merecimento, observadas as normas estabelecidas no Capítulo III desta Lei e em regulamento específico;
- XVI - promoção - passagem do servidor para a classe imediatamente superior àquela a que pertence, dentro da mesma carreira, observadas as normas estabelecidas no Capítulo IV desta Lei e em regulamento específico;
- (...)

Eis, então, a disciplina fundamental da *progressão* funcional:

Lei MCG n.º 7.346/02

Art. 18. De acordo com o inciso XV do art. 2º desta Lei, progressão é a passagem do servidor de seu padrão de vencimento para outro, imediatamente superior, dentro da faixa de vencimentos da classe a que pertence, pelo critério de merecimento, observadas as normas estabelecidas neste Capítulo e em regulamento específico.

[...]

Art. 21. Para fazer jus à progressão, o servidor deverá, cumulativamente:

- I - ter cumprido o estágio probatório;
- II - cumprir o interstício mínimo de 2 (dois) anos de efetivo exercício no padrão de vencimento em que se encontre;
- III - obter, pelo menos, o grau mínimo na média de suas duas últimas avaliações de desempenho apuradas pela Comissão de Avaliação de Desenvolvimento Funcional a que se refere o art. 36 desta Lei e de acordo com as normas previstas em regulamento específico.

§ 1º. A progressão só poderá ser concedida ao servidor 6 (seis) meses após o cumprimento do requisito previsto no inciso I deste artigo, desde que haja disponibilidade financeira.

§ 2º. Para obter o grau mínimo indicado no inciso III deste artigo o servidor deverá receber, pelo menos, 70% (setenta por cento) do total de pontos em sua avaliação de desempenho funcional.

Registre-se, ainda, que, na forma do art. 19, da supramencionada lei, as progressões ocorrerão 2 (duas) vezes ao ano, nos meses de março e setembro, da seguinte forma:

Lei MCG n.º 7.346/02

Art. 19. [...]

I - os servidores que cumprirem o interstício mínimo estabelecido no inciso II do art. 21 desta Lei até o último dia do mês de fevereiro, poderão concorrer à progressão em março;

II - os servidores que cumprirem o interstício mínimo acima referido até o último dia do mês de agosto, poderão concorrer à progressão em setembro.

Sustentou o Município que a progressão, no entanto, não ocorre de forma automática, pois imperioso que o servidor passe por uma avaliação de desempenho a qual, supõe-se, seja oferecida a ele.

Compulsando os autos, observa-se que a demandante é servidora pública estatutária, ocupante do cargo de provimento efetivo de Técnico em Radiologia, havendo ingressado nos quadros do ente federativo em 20/12/2012 e que até, pelo menos, dezembro de 2022, não havia galgado qualquer progressão, permanecendo no padrão A do cargo de técnico em radiologia (Id. 58173477), quando, à luz dos mencionados dispositivos legais, deveria ter alcançado o padrão por ela almejado ("E"), sendo certo que a omissão da Administração em adotar as providências necessárias para realizar a avaliação de desempenho no momento oportuno, caracterizam ilicitude, que não pode impedir o reconhecimento de direito subjetivo da autora, em especial quando posteriormente o próprio ente federativo determinou a progressão de forma automática.

Nesse contexto, relevante registrar que a Lei n.º 8.644/2015 deu nova redação ao art. 22, da Lei Municipal n.º 7.346/2002, estabelecendo que todos os servidores ativos que atualmente compõem o Quadro de Pessoal do Município farão jus à percepção imediata da progressão. Leia-se:

Lei MCG n.º 7.346/02

Art. 22. Para fins de enquadramento, farão jus a percepção imediata da Progressão, todos os servidores ativos que atualmente compõem o Quadro de Pessoal do Município, onde será utilizado o tempo de exercício do cargo efetivo, constante em seu mapa de tempo de serviço, sem os acréscimos de averbações e observados os períodos não computados no qual o servidor não tiver direito, por força de lei.

Parágrafo único. Para fins de enquadramento, farão jus a percepção imediata da Progressão, todos os servidores inativos, aposentados e pensionistas, onde será utilizado

tempo de exercício do cargo efetivo, constante no mapa de tempo de serviço, sem os acréscimos de averbações e observados os períodos não computados no qual o servidor não tiver direito, por força de lei. (Redação dada pela Lei n.º 8644/2015).

E, nesse mesmo sentido, caminharam os Decretos Municipais nº 114/2023 e 81/2024 que, sem olvidar do art. 22, da Lei nº 7346/2002, determinaram a progressão funcional de forma automática, de modo que não merece acolhida a alegação do recorrente no sentido de que a recorrida não preencheu os requisitos legais.

Registre-se que, como informado pelo próprio ente público (Id. 103263365), por força do Decreto n.º 114/2023, ele teria implementado a Progressão Funcional dos servidores públicos em até dois padrões de vencimento, com efeitos financeiros a contar de 01/04/2023, de forma que, no curso da ação, a demandante teria sido enquadrada no Padrão “C”.

E mais, o próprio ente federativo informa, em sede recursal, que efetuou novo reenquadramento da servidora para o patamar inicialmente pretendido (Padrão “E”), tal como se observa do contracheque de Id. 196852748.

Não socorre, igualmente, ao Município a alegação de que dependeria, na forma da lei, de disponibilidade financeira, em respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isto porque, referida disposição legal prevê, para todos os entes da Federação, a elaboração de uma norma orçamentária anual, que nada mais é que o mapeamento de receitas e despesas a que poderá arcar o ente federado, para cumprimento de suas obrigações, nos termos do artigo 5º, da LC 101/00. Vejamos:

LC 101/00

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que a atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Desse modo, qualquer ação governamental que importe em aumento de despesa, deve observar o disposto no artigo 16 da referida Lei Complementar:

LC 101/00

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Por este motivo, o entendimento do C. STF é no sentido de que estando a norma em vigor, sem vícios de constitucionalidade, imperiosa a sua aplicação, na medida em que a ausência de dotação orçamentária só serve como justificativa para ano específico, não podendo, portanto, ser utilizada como escusa para inércia permanente. A propósito:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário com agravo. Reajuste salarial a servidores públicos municipais sem prévia dotação orçamentária e sem estimativa do impacto financeiro-orçamentário. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual julgada improcedente. Decisão em consonância com a jurisprudência da Corte sobre a matéria. Recurso extraordinário a que se nega seguimento.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário contra acórdão que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade estadual, alegando ofensa aos artigos 169 da Constituição Federal e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

2. A ação questionava lei municipal editada no ano de 2000, que concedia reajustes salariais a servidores públicos sem prévia dotação orçamentária e sem estimativa do impacto financeiro-orçamentário.

3. O acórdão recorrido entendeu que a ausência de prévia dotação orçamentária não implica na invalidade da norma, apenas na sua ineficácia, e que a ação não era adequada para a análise da compatibilidade da lei com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Assentou, ainda, a impossibilidade de apreciação da regularidade formal da norma, editada em 2000, com as exigências do art. 113 do ADCT, incluído pela EC 96, de 2016.

II. Questão em discussão

5. A questão em discussão consiste em saber se a ausência de prévia dotação orçamentária e de estimativa de impacto orçamentário-financeiro torna a norma inconstitucional, e se a via eleita é adequada para a análise da questão.

III. Razões de decidir

6. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a ausência de prévia dotação orçamentária não invalida a norma, mas apenas impede sua aplicabilidade no exercício financeiro.**

7. Embora a jurisprudência da Corte assente a necessidade de estimativa de impacto financeiro-orçamentário para a edição de lei que aumente despesa com pessoal com fundamento no art. 113 do ADCT, a norma em comento foi editada em data anterior ao advento da norma constitucional paradigmática. O vício de constitucionalidade formal deve ser em face da Constituição vigente ao tempo da sua elaboração.

8. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

9. A ação direta de inconstitucionalidade não se presta à análise da compatibilidade da lei com a LRF. Matéria infraconstitucional.

IV. Dispositivo e tese

10. Recurso extraordinário a que se nega seguimento.

(ARE 1545322, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025)

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Anexo II da Lei nº 5.226/13 do Distrito Federal. Concessão de reajustes salariais a servidores públicos da carreira de auditoria de atividades urbanas. Exercício de 2015. Alegada ofensa ao art. 169, caput, § 1º, incisos I e II, da Constituição de 1988. Inexistência de interferência no plano de validade da norma. Interferência apenas em sua eficácia. Impossibilidade, na presente seara processual, de se realizar o contraste entre a lei impugnada e a legislação orçamentária estadual. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

1. **Segundo a atual e pacífica jurisprudência da Suprema Corte, eventual descumprimento do disposto no art. 169 da CF não interfere no plano de validade de norma e, assim, em sua constitucionalidade, afetando apenas sua eficácia. Dessa forma, a ausência de prévia dotação orçamentária na LOA e/ou de autorização específica na LDO apenas impede a aplicabilidade da norma no respectivo exercício financeiro, não dando causa a sua invalidade.**

2. Não se revela possível, em ação direta de inconstitucionalidade, proceder-se a exame fático e/ou realizar-se contraste entre a lei impugnada e a legislação orçamentária estadual, de forma a apurar se houve dotação de orçamento suficiente para se cobrirem as despesas decorrentes da concessão das vantagens pecuniárias constantes no dispositivo impugnado, já que a análise casuística e documental orçamentária do estado-membro é de todo incompatível com o juízo que se faz no presente tipo de instrumento processual.

3. No caso concreto, a partir da documentação acostada aos autos e da exposição de motivos do projeto de lei que levou à edição da legislação impugnada, constata-se ter havido dotação orçamentária para o ano de 2013, bem como estimativa do impacto financeiro e orçamentário para os anos subsequentes.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ADI 7417 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-07-2024 PUBLIC 05-07-2024)

(grifos nossos)

Ou seja, uma vez não realizadas, pelo ente público, as avaliações de desempenho e, por outro lado, cumpridos pela servidora o estágio probatório e os biênios nos padrões

vencimento, reconhece-se seu direito subjetivo à progressão, independentemente dos limites orçamentários tocantes a gastos com pessoal.

A esse respeito, cita-se a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, no Tema n.º 1.075, abaixo transcrita:

Tese do Tema n.º 1075 (REsp 1.878.849/TO). 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.

Consigne-se que a concessão da progressão em âmbito judicial não importa em violação do mérito administrativo, porquanto a condenação é vinculada aos requisitos objetivamente fixados em lei, competindo ao Órgão Judicial a aferição do respectivo cumprimento.

Outrossim, inexistente violação do princípio da separação dos poderes, vez que não há impedimento à apreciação pelo Poder Judiciário de casos em que se verifique a omissão administrativa, de modo que a atuação visa garantir a concretização do direito subjetivo, resguardado na legislação vigente.

Desse modo, há de ser reconhecido o direito à progressão funcional da demandante, sendo devidas as diferenças remuneratórias decorrentes do oportuno enquadramento, no quinquênio anterior ao ajuizamento da ação, tal como determinado na sentença vergastada, à luz das atualizações devidamente consignadas.

Prospera o apelo, contudo, no que concerne à declaração de incidência de contribuição previdenciária e de imposto de renda sobre as diferenças – sobre o que não se manifestou o *decisum* –, afinal, cuida-se de verba de natureza remuneratória.

Essa é a orientação deste E. TJRJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL ESTATUTÁRIA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. DIREITO SUBJETIVO. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE ORÇAMENTÁRIO. TAXA JUDICIÁRIA. CONECTIVOS LEGAIS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. REMESSA NECESSÁRIA PARCIALMENTE PROVIDA. I. CASO EM EXAME 1. Apelação cível interposta pelo Município de Campos dos Goytacazes contra sentença que julgou procedente ação movida por servidora pública municipal, ocupante do cargo de Assistente Social, admitida em 26/03/2007, para reconhecer seu direito à progressão funcional até o padrão "H" e à promoção para a Classe II, com pagamento das diferenças remuneratórias relativas ao quinquênio anterior à propositura

ação. A sentença concedeu tutela de urgência e condenou o réu ao pagamento das diferenças. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há cinco questões em discussão: (i) definir se há necessidade de prévio requerimento administrativo para configuração do interesse de agir; (ii) estabelecer se ocorreu prescrição do fundo de direito; (iii) determinar se a omissão do Município em instituir Comissão de Avaliação pode obstar a progressão e promoção funcionais; (iv) decidir sobre a condenação do Município ao pagamento da taxa judiciária e dos consectários legais; e (v) definir a incidência de descontos previdenciários e fiscais sobre as diferenças remuneratórias. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O interesse de agir subsiste ainda que não haja prévio requerimento administrativo, em respeito ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV). 4. A prescrição do fundo de direito não se aplica às ações que discutem progressão funcional, incidindo apenas sobre as parcelas vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, conforme a Súmula 85 do STJ e o precedente REsp 1.336.213/RS. 5. A progressão funcional depende cumulativamente do cumprimento do estágio probatório, do interstício de dois anos e da avaliação de desempenho funcional (Lei Municipal nº 7.346/2002, art. 21). A omissão do Município em instituir a Comissão de Avaliação não pode prejudicar o servidor, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da eficiência. 6. A Lei Municipal nº 8.644/2015 conferiu progressão automática com base no tempo de exercício, reforçando o direito subjetivo da servidora à evolução funcional até o padrão "H" e à promoção para a Classe II, em razão da especialização comprovada. 7. As alegações de ausência de disponibilidade financeira e de limites da Lei de Responsabilidade Fiscal não afastam o direito do servidor à progressão, conforme a tese fixada no Tema 1.075 do STJ e o art. 22, parágrafo único, I, da LC nº 101/2000. 8. O controle judicial da progressão funcional não afronta o princípio da separação dos poderes, pois visa apenas à concretização de direito subjetivo vinculado a critérios legais objetivos. 9. O Município é isento de custas, mas não de taxa judiciária quando sucumbente, conforme art. 115 do CTE/RJ, Enunciado 42 do FETJ e Súmula 145 do TJRJ. 10. Devem incidir descontos previdenciários e de imposto de renda sobre as verbas salariais devidas, observadas as normas aplicáveis em sede de liquidação de sentença. 11. Os consectários legais devem observar juros de mora desde a citação pelos índices da caderneta de poupança (art. 1º-F da Lei 9.494/97) e correção monetária pelo IPCA-E desde cada vencimento, até a vigência da EC 113/2021, quando passa a incidir exclusivamente a taxa Selic, em conformidade com os Temas 810 do STF e 905 do STJ. 12. Os honorários advocatícios devem ser fixados em liquidação de sentença, em razão da iliquidez do julgado, nos termos do art. 85, § 4º, II, do CPC/2015. IV. DISPOSITIVO E TESE 13. Recurso parcialmente provido para determinar a incidência de contribuição previdenciária e de imposto de renda sobre as diferenças devidas. Remessa necessária parcialmente provida para ajustar os consectários legais, fixando os juros desde a citação e a correção monetária conforme critérios atualizados. Tese de julgamento: 1. O prévio requerimento administrativo não é condição para o ajuizamento de ação que vise à progressão funcional. 2. A prescrição em progressão funcional incide apenas sobre parcelas anteriores ao quinquênio da propositura da ação. 3. A omissão administrativa em instituir Comissão de Avaliação não pode impedir o direito do servidor à progressão ou promoção funcional. 4. A progressão e a promoção funcionais são direitos subjetivos do servidor, não condicionados à disponibilidade orçamentária ou aos limites da LRF. 5. O Município, quando réu sucumbente, deve recolher taxa judiciária, ainda que isento de custas. 6. Devem incidir descontos previdenciários e fiscais sobre as verbas salariais decorrentes da progressão. 7. Os juros de mora incidem desde a citação pela taxa da poupança, e a correção monetária pelo IPCA-E até a EC 113/2021, quando passa a aplicar-se a taxa Selic. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XXXV, e art. 37, caput; EC nº 19/1998; Lei Municipal nº 7.346/2002, arts. 21, 22 e 32 IV; Lei Municipal nº 8.644/2015; LC nº 101/2000, art. 22, parágrafo único, I; Lei nº 9.494/

art. 1º-F; CPC/2015, art. 85, §§ 4º, II, e 11; CTE/RJ, art. 115. Jurisprudência relevante citada: STJ, Súmula 85; STJ, REsp 1.336.213/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 12.06.2013; STJ, Tema 1.075, Rel. Min. Og Fernandes, j. 24.02.2021; STF, Tema 810, j. 20.09.2017; STJ, Tema 905, j. 22.02.2018; TJRJ, Súmula 145; FETJ, Enunciado 42.

(0813243-62.2022.8.19.0014 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSARIA - Des(a). ISABELA PESSANHA CHAGAS - Julgamento: 18/11/2025 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

APELAÇÃO CÍVEL. Direito administrativo. Servidor público do Município de Campos dos Goytacazes. Guarda Municipal. Lei nº 7.346/2002 - Plano de Cargos e Carreiras. Previsão de progressão funcional por tempo de serviço e avaliação de desempenho. Comissão de avaliação não instituída pela Administração, configurando omissão ilícita que não pode prejudicar o servidor. Aplicação do Tema 1.075 do STJ - reconhecimento do direito subjetivo do servidor à progressão funcional, independentemente das limitações orçamentárias da Lei de Responsabilidade Fiscal. Distinção entre progressão funcional e adicional por tempo de serviço, afastada a alegação de bis in idem. Inexistência de violação à Súmula Vinculante nº 37 ou ao princípio da separação dos poderes, por se tratar de mera observância da lei vigente. Correção, de ofício, da sentença para fixar a progressão do autor ao padrão de vencimentos "K". Reconhecimento da incidência da contribuição previdenciária e do imposto de renda sobre as diferenças salariais, diante da natureza remuneratória das verbas. RECURSO DO RÉU PARCIALMENTE PROVIDO.

(0816166-61.2022.8.19.0014 – APELAÇÃO - Des(a). MARGARET DE OLIVAES VALLE DOS SANTOS - Julgamento: 13/11/2025 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

Ementa. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. CARGO DE MÉDICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI Nº 7.346/2002 QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARGOS E CARREIRAS DO MUNICÍPIO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE VERBAS REMUNERATÓRIAS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Ação proposta por servidora municipal em face do Município de Campos dos Goytacazes, tendo por objeto o enquadramento funcional mediante promoção e progressão na carreira. 2. Sentença que julgou procedentes os pedidos da autora. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. Análise de ocorrência ou não da prescrição do fundo do direito. 4. Progressão na carreira. 5. Necessidade de observância da disponibilidade financeira para a realização da progressão, em prol do princípio da separação dos poderes. 6. Violação ou não à Súmula Vinculante nº 37. 7. Verificar a incidência de descontos obrigatórios devidos. 8. Isenção ao pagamento de custas e taxa judiciária, tendo em vista a reciprocidade garantida pela lei municipal 4.983/1990. III. RAZÕES DE DECIDIR 9. Prescrição do fundo do direito afastada. O entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a omissão do Estado quanto a progressão do servidor público não atinge o fundo do direito, mas, por se tratar de relação de trato sucessivo, atinge somente as parcelas relativas ao quinquênio anterior ao ato, nos termos da Súmula 85. 10. O servidor público faz jus ao reenquadramento funcional no padrão de vencimento superior quando cumpridos os requisitos legais. Aplicabilidade da Lei municipal 7.346/2002. 11. A omissão do poder público em realizar a avaliação de desempenho não pode prejudicar a evolução funcional do servidor. 12. Entendimento consolidado na tese no Tema 1.075 d

STJ 13. Não há violação à súmula vinculante 37 do STF ou à separação de poderes. 14. Os valores devidos a título de diferenças salariais têm natureza remuneratória, o que impõe a incidência de contribuição previdenciária e imposto de renda, conforme entendimento pacífico dos tribunais. 15. Ratificação quando à condenação da taxa judiciária. Incidência do art. 115, caput e parágrafo único, do Código Tributário Estadual. Reciprocidade que não beneficia o ente quando réu. IV. DISPOSITIVO E TESE 16. Recurso conhecido e parcialmente provido. _____ Dispositivos relevantes citados: L nº 8.299/2012; LM nº 7.346/2002; DM nº 114/2023, 81/2024; Jurisprudências relevantes citadas: STF, Tema 810; STJ, REsp nº 1878849/TO, Temas 905 e 1.075; TJRJ, Súmula 145, Enunciados FETJ nº 42 e 44.

(0811458-65.2022.8.19.0014 – APELAÇÃO - Des(a). LUIZ ALBERTO CARVALHO ALVES
- Julgamento: 11/11/2025 - SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO)

Por fim, mostra-se correta a condenação do Município réu ao recolhimento de taxa judiciária, pois, embora esteja albergado pela isenção de custas, sendo réu condenado, não possui a isenção de taxa judiciária prevista no artigo 115 do CTE, nos seguintes termos:

Art. 115 – Nos processos contenciosos em que sejam autores a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias do Estado do Rio de Janeiro ou pessoas no gozo do benefício da justiça gratuita, a taxa será devida pela parte contrária, na execução, quando condenada ou no caso de aquiescência ao pedido. Parágrafo único – A aplicação da regra prevista no caput deste artigo está condicionada quanto à União, aos Estados e ao Distrito Federal, à concessão de igual benefício ao Estado do Rio de Janeiro e suas autarquias e, quanto aos Municípios, à concessão de isenção de taxas e contribuições relacionadas ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro e, de suas autarquias e fundações públicas.

E, nesse mesmo sentido, é o Enunciado n.º 145 da Súmula deste Tribunal:

“Se for o Município autor estará isento da taxa judiciária desde que se comprove que concedeu a isenção de que trata o parágrafo único do artigo 115 do CTE, mas deverá pagá-la se for o réu e tiver sido condenado nos ônus sucumbenciais.”

Confira-se, também, o Enunciado n.º 42 do FETJ:

“A isenção estabelecida no art. 115, caput, do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro, beneficia os entes públicos quando agem na posição processual de autores, porém, na qualidade de réus, devem, por força do art. 111, II, do Código Tributário Nacional e do verbete nº 145 da Súmula do TJRJ, recolher a taxa judiciária devida ao FETJ, quando sucumbirem na demanda e a parte autora não houver antecedido o recolhimento do tributo.”

Desse modo, há de ser promovida reforma pontual na sentença, ante a verificação de pequeno desacerto.

À vista do exposto, dá-se parcial provimento ao recurso, apenas para reconhecer a incidência de contribuição previdenciária e de imposto de renda sobre as diferenças a serem



pagas, nos termos acima.

Rio de Janeiro, *na data do julgamento*.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

EG