



QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0802635-53.2024.8.19.0040

APELANTE: MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL

APELADA: CASSIANO SANTANA RAMOS SILVEIRA

RELATOR: DES. SÉRGIO SEABRA VARELLA

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. REGIME ESTATUTÁRIO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.908/2021. SUPRESSÃO DE DIREITO FUNCIONAL. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI FEDERAL Nº 11.350/2006 E COM O REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA NO PLANO DA LEGALIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em exame

1. Apelação cível interposta pelo Município de Paraíba do Sul contra sentença que julgou parcialmente procedente o pedido para reconhecer o direito de servidor ocupante do cargo de Agente de Combate às Endemias à progressão funcional prevista no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais e determinou o reenquadramento funcional e o pagamento das diferenças remuneratórias retroativas desde a posse, observada a prescrição quinquenal, rejeitando apenas o pedido de indenização por danos morais.
2. O Município sustentou nulidade da sentença por violação da cláusula de reserva de plenário, defendeu a legalidade da Lei Municipal nº 3.908/2021, alegou autonomia legislativa municipal, impacto orçamentário e, subsidiariamente, requereu o reconhecimento da prescrição quinquenal.

II. Questão em discussão

3. Há duas questões em discussão: (i) definir se a sentença é nula por afastar incidentalmente a incidência da Lei Municipal nº 3.908/2021 sem observância da cláusula de reserva de plenário; (ii) estabelecer se o Agente de Combate às Endemias submetido ao regime estatutário municipal possui direito à progressão funcional prevista no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, apesar da alteração promovida pela Lei Municipal nº 3.908/2021.

III. Razões de decidir

4. A cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal aplica-se apenas aos órgãos colegiados dos tribunais, não alcançando decisões proferidas por juízo singular em controle difuso incidental de constitucionalidade.
5. O art. 198, § 5º, da Constituição Federal atribui à lei federal a disciplina do regime jurídico e das diretrizes dos planos de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias.
6. A Lei Federal nº 11.350/2006 impõe que os planos de carreira da categoria contemplem critérios de progressão e promoção, assegurando diretrizes obrigatórias aos entes federativos.
7. O Município de Paraíba do Sul optou, por meio da Lei Municipal nº 3.571/2019, pela submissão dos Agentes de Combate às Endemias ao regime estatutário, incorporando-lhes os direitos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.
8. A progressão funcional constitui direito subjetivo inerente ao regime estatutário adotado pelo Município e encontra respaldo tanto no Estatuto dos Servidores Municipais quanto nas diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 11.350/2006.
9. A Lei Municipal nº 3.908/2021, ao excluir a incidência da progressão funcional prevista na Lei Municipal nº 3.229/2015 para os Agentes de Combate às Endemias, contraria as diretrizes federais para os planos de carreira e rompe a coerência do regime jurídico estatutário instituído pelo próprio ente municipal.
10. A autonomia administrativa e legislativa do Município não autoriza a supressão isolada de direito funcional assegurado pelo regime jurídico estatutário nem o afastamento das diretrizes fixadas pela legislação federal.
11. A limitação orçamentária não impede a implementação da progressão funcional quando preenchidos os requisitos legais, por se tratar de direito subjetivo do servidor.

IV. Dispositivo

12. Recurso desprovido.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 5º, XXXV, 97 e 198, § 5º; Lei Federal nº 11.350/2006, arts. 8º e 9º-G; Lei Federal nº

12.994/2014; Lei Municipal nº 3.229/2015, art. 135, III; Lei Municipal nº 3.571/2019, arts. 1º, 2º e 3º; Lei Municipal nº 3.908/2021, art. 2º; CPC, art. 85, §§ 2º, 3º, 4º, II, 8º e 11; LC nº 101/2000, art. 22, parágrafo único, I.

Jurisprudência relevante citada: STF, Rcl 52.631 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 06.06.2022; STF, Rcl 17.150 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 02.06.2014; STF, Rcl 10.864 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 24.03.2011; STF, Súmula Vinculante nº 10; STF, Tema 1132 da Repercussão Geral; STJ, Tema Repetitivo nº 1075; TJRJ, Apelação Cível nº 0802702-18.2024.8.19.0040, Rel. Des. Maria Paula Gouvea Galhardo, 8ª Câmara de Direito Público, j. 21.07.2026.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo nº **0802635-53.2024.8.19.0040**, em que figura como apelante **MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL** e como apelado **CASSIANO SANTANA RAMOS SILVEIRA**.

A C O R D A M os Desembargadores que compõem a Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, nos termos do voto do Relator.

Adota-se, na forma do permissivo regimental (art. 164, § 4º, do Regimento Interno), o relatório da sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos autorais, nos seguintes termos (indexador 260016248):

“Cuida-se de Ação de Obrigação de Fazer c/c Indenização por Danos Materiais e Morais, c/c Pedido de Tutela de Urgência, proposta por CASSIANO SANTANA RAMOS SILVEIRA em face do Município de Paraíba do Sul.

Sustenta o autor que é servidor público do Município de Paraíba do Sul, na condição de estatutário, e exerce a função de Agente de Combate a Endemias. Alega que o réu retirou sua categoria do plano de carreiras municipal, com a justificativa de que a mesma possui regramento próprio, a Lei federal nº 11.350/06, acarretando prejuízos a todos os Agentes de Combate a Endemias, com a retirada de benefícios como

triênio, quinquênio e gratificação em razão de escolaridade acima da exigida para o cargo.

Assim, requer a concessão da tutela de urgência requerida para reinserir o autor no Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais, IMEDIATAMENTE e em todos os seus aspectos, tornando sem efeito qualquer disposição legal do Município que importe em redução dos direitos previstos em estatuto aos servidores públicos municipais, retroagindo seus efeitos à data da posse do autor, bem como reefetivando eventuais benefícios cessados ou que tenham deixado de se efetivar, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 por dia. Solicita, ainda, a procedência dos pedidos autorais, confirmando o pedido de tutela, a anulação do art. 3º da Lei municipal nº 3.908/21, retroagindo seus efeitos; a manutenção de todos os direitos previstos no Regime Jurídico Único do Servidor Público Municipal, Lei nº 3.229/15, retroagindo seus efeitos à data da posse do autor, bem como reefetivando eventuais benefícios eventualmente cessados ou que tenham deixado de se efetivar; a condenação do Município Réu em danos materiais, obrigando-o a realizar o pagamento da diferença salarial de forma retroativa desde a data da posse do autor, e que seja arbitrado em sentença os valores retroativos devidos pelo ente público desde a data em que os pagamentos deveriam se dar até a data do efetivo pagamento, devidamente atualizados e a condenação do réu em danos morais de caráter corretivo, a ser liquidado em sentença.

Em decisão ID 162951716, concedida a gratuidade de justiça, mas indeferida a tutela de urgência

Contestação apresentada no ID 175586294, alegando, preliminarmente, a prejudicial de mérito da prescrição quinquenal. No mérito, aduz que "...engessar a carreira desses profissionais nos níveis estabelecidos pela Lei Municipal 3.229/15 resultaria numa duplicidade de regimes jurídicos de progressão funcional e salarial, pois, sempre que a União alterasse o piso salarial desses agentes públicos, o município teria que tentar enquadrar os referidos servidores em um dos Níveis estabelecidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos, a fim de evitar eventual distorção remuneratória, em desrespeito à Lei 11.350/06". Segundo o réu, não há ilegalidade a ser sanada, destacando que a administração municipal, pautada na legislação vigente e na atualização dos entendimentos da Corte superior, editou atos administrativos sem qualquer vício de legalidade. Afirma, ao final, que além, do quinquênio, observa-se que o autor percebe adicional de titularidade, ajuda de custo, reajustes legais, dentre outros benefícios, mesmo não estando inserido no regime único dos servidores públicos de Paraíba do Sul.

Réplica no ID 182270842.

Decisão ID 189082230 rejeitando a preliminar de prescrição quinquenal, alegada pelo réu na sua contestação.

A parte autora apresentou alegações finais em ID 194954557.

Certidão de ID 245505833 ao qual o requerido não apresentou alegações finais.

É O RELATÓRIO. DECIDO.

Impõe-se o julgamento antecipado da lide, pois não há necessidade de produzir prova em audiência, nos termos do art. 355, I, do Código de Processo Civil.

O autor é servidor público municipal estatutário, conforme documento ID 162648947 e seu regime jurídico deveria ser aquele estabelecido pelo Estatuto do Servidor Público Municipal (Lei municipal nº 3.229/15), observando-se as legislações municipais em vigor, se não, vejamos.

A própria Constituição Federal dispõe, no seu art. 198, §5º, que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (grifei)

Nesta senda, foi editada a Lei Federal nº 11.350/06, estabelecendo o seguinte:

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. (grifei)

Assim, observa-se que a Lei Municipal nº 3.571/2019 estabeleceu:

Art. 1º Ficam convertidos os empregos públicos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Endemias em cargos públicos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Endemias, na estrutura de pessoal da Prefeitura Municipal de Paraíba do Sul.

Art. 2º Os ocupantes dos cargos públicos previstos no artigo anterior, ficam submetidos ao regime estatutário, com todas as suas implicações jurídicas, inclusive previdenciárias. (grifei)

Portanto, nos termos da Constituição da República, Lei Federal 11.350/06 e Lei Municipal 3.571/19, não há dúvida que o cargo de Agente de Endemias pertence ao regime estatutário, com obediência ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Paraíba do Sul.

Mesmo assim, ao contrário do que estabelece a Constituição e as leis acima citadas, o Município editou a Lei 3.908/21, determinando:

Art. 2º O art. 3º da Lei Municipal 3.571/19 passa a vigorar com a seguinte redação: "

Art. 3º Aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias não se aplica a progressão funcional em Níveis estabelecida na Lei 3.229/15, em virtude da normatização própria estabelecida pela Lei 11.350/06, garantidos aos referidos agentes públicos, no que for compatível com as peculiaridades da carreira, os demais direitos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos de Paraíba do Sul." (grifei)

Ora, na verdade, o artigo acima contrariou a Lei 11.350/06 e a própria Constituição Federal, pois retirou dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias o direito de progressão funcional, previsto no regime jurídico único dos servidores de Paraíba do Sul, em virtude do piso nacional estabelecido na norma contrariada.

Deve ser destacado que o fato de existir um piso nacional para a categoria de Agente de Combate a Endemias não retira destes servidores os demais direitos previstos no regime jurídico único de Paraíba do Sul. Se a própria Lei Municipal 3.571/2019 enquadrou a categoria no regime jurídico único do Município, não pode, posteriormente, o mesmo ente municipal, retirar benefícios/direitos estabelecidos no regime estatutário, sob a desculpa da implementação do piso nacional da categoria.

O aludido piso apenas estabelece o mínimo a ser recebido pelos agentes de endemias no começo da carreira.

Como exemplo, deve ser ressaltada a categoria dos professores da rede pública. O motivo de possuírem um piso nacional não acarretou a saída dos mesmos do regime estatutário, apenas estabeleceu um valor mínimo para o início de carreira.

Logo, ao contrário do alegado pelo réu, o fato dos agentes de combate a endemias pertencerem ao regime jurídico único dos servidores municipais, com direito à obediência ao piso nacional da sua categoria, não caracteriza duplicidade de regimes jurídicos, já que o piso em nada se confunde com os demais direitos previstos aos servidores na condição de estatutários.

Esse, inclusive, é o entendimento do nosso Tribunal de Justiça. Vejamos:

"Apelação - Ação de Obrigação de Fazer - Agente de Combate a Endemias - Município de Macaé - Pretensão de implementação de piso nacional e incentivo adicional, enquadramento, progressão funcional, reajuste geral anual e retificação da base de cálculo do vencimento-base e seus reflexos. Sentença de improcedência. Apelo do servidor. Piso nacional. Implementação que é devida. Regulamentação do parágrafo 5º do artigo 198 da Constituição da República pela Lei nº 11.350/2006, que em seu artigo 9º-A, incluído pela Lei nº 12.994/2014 e que teve seu parágrafo 1º alterado pela Lei nº 13.708/2018, fixou os valores a serem observados por todos os Entes da Federação. Supremo Tribunal Federal, em 26/03/2021, no Recurso Extraordinário nº 1279765, que reconheceu a repercussão geral da matéria, Tema nº 1132 - "Aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias aos servidores estatutários dos entes subnacionais e o alcance da expressão piso salarial" -, ainda pendente de julgamento. Inexistência, até a presente data, de julgamento de observância obrigatória por parte dos Tribunais inferiores. Suprema Corte que, na ADI nº 4.167/DF, abordando questão semelhante concernente ao piso nacional para professores, julgou constitucional a Lei nº 11.738/2008, que regulamentou inciso VIII do artigo 206 da Constituição. No presente caso, assim como no caso do piso nacional dos professores, não há falar em ruptura do Pacto Federativo. União Federal que cumpriu seu dever constitucional, na forma do parágrafo 5º do artigo 198. A própria Constituição determina que a União preste assistência aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o cumprimento do piso (parte final do parágrafo 5º do artigo 198). Implementação do piso que é devida, bem como os valores retroativos. Precedentes deste Tribunal. Mesmo raciocínio que não pode ser utilizado para o pedido de reenquadramento, e pleitos subsidiários, e de pagamento de incentivo adicional, com base na legislação federal. Apenas o piso nacional é garantido constitucionalmente. Apelante que é servidor municipal e está vinculado ao seu Estatuto. Há, relativamente aos direitos requeridos, necessidade de Lei Municipal. Progressão funcional. Lei Complementar 196/2011, artigo 49. Réu revel. Inexistência de comprovação de impossibilidade financeira e orçamentária. Critérios claros e objetivos para a progressão. Ausência de justificativa para o fato de o autor permanecer no padrão inicial da carreira, mesmo tendo ingressado em 2013. Município apelado que deve apresentar a correta progressão funcional do servidor e, caso preenchidos os requisitos, proceder ao correto enquadramento funcional. Reajuste geral anual. Não acolhimento. Tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 565.089/SP. Sucumbência recíproca. Provimento parcial da Apelação. (0007835-

52.2020.8.19.0028 - APELAÇÃO. Des(a). CAMILO RIBEIRO RULIERE - Julgamento: 10/05/2022 - PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL)" (grifos nossos)

Desta forma, revela-se inconstitucional o art. 2º da Lei Municipal 3.908/21, quando deixa de aplicar a progressão funcional prevista no Estatuto dos Servidores de Paraíba do Sul (Lei 3.229/15) aos Agentes de Endemias, em razão do piso nacional estabelecido na Lei Federal 11.350/06.

Posto isto, deve o réu implementar a progressão funcional do autor, com os acréscimos salariais devidos, com o pagamento da diferença salarial desde sua nomeação como servidor municipal, a ser apurado em liquidação de sentença.

Por derradeiro, no que tange ao dano moral (item "f.4" do rol de pedidos), entendo que não assiste razão à parte autora, uma vez que as questões deduzidas no processo não desbordam do simples aspecto patrimonial, não se constatando nenhuma consequência anormal para a parte, nem violação à sua dignidade. Ou seja, dos fatos narrados não há demonstração de sofrimento íntimo ou abalo que ultrapasse a esfera do mero aborrecimento.

Trata-se de questão que se exaure na esfera patrimonial, não violando direitos à honra ou à imagem do autor, o que, inclusive, foi reconhecido na jurisprudência deste E. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO.DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE COBRANÇA C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. MUNICÍPIO DE CABO FRIO. SERVIDOR COMISSIONADO. DIFERENÇAS SALARIAIS DEVIDAS. DANO MORAL NÃO CARACTERIZADO. Decisum que julga procedente os pedidos para condenar o réu ao pagamento da diferença relativa aos salários do mês de abril de 2015 e dos meses de outubro de 2015 a setembro de 2016, pagos a menor; dos salários referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016, inadimplidos; das parcelas não quitadas relativas ao 13º Salário referente ao ano de 2015; do 13º Salário referente ao ano de 2016, inadimplido; das férias, acrescidas de 1/3 constitucional, referentes aos anos de 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017, inadimplidas; da quantia de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) a título de indenização por danos morais. Tais verbas deverão ser apuradas em liquidação de sentença. Quanto aos juros e correção monetária deve ser observado o que restar definitivamente decidido pelo STF no julgamento do RE 870.947/SE, a ser aplicado na fase de liquidação de sentença. Condenou, ainda, o Município ao pagamento de honorários advocatícios, cujo percentual será fixado na fase de liquidação de sentença, nos termos do artigo 85, §4º, inciso II, CPC, visto que se trata de sentença ilíquida. Deixou de condenar o Município ao pagamento das custas processuais, nos termos do art. 17, IX, da Lei Estadual nº 3.350/99. Quanto à taxa judiciária, devem ser observadas as regras atinentes à reciprocidade. Apelante que não se desincumbiu do ônus que lhe competia, de provar fato impeditivo ou extintivo do direito da apelada, na forma do artigo 373, inciso II do CPC. Impossibilidade de redução ou retenção de salário invocando adequação aos limites legais com despesas. Inteligência do artigo 37, XV da CF. Relação entre o apelado e a Administração Municipal que possui vínculo jurídico-administrativo, e não trabalhista. Direito ao gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal, e ao 13º salário que é incontestável e independe da caracterização de relação trabalhista, e é também uma garantia constitucional dos servidores no exercício da função pública, por força do artigo 39, §3º c/c artigo 7º, incisos VIII e XVII, ambos da CF. Dano moral

que não ficou configurado, pois a ausência do pagamento de algumas verbas salariais, que embora acarrete aborrecimento, por si só, não é suficiente para ensejar a condenação indenizatória. Falha administrativa que não tem o condão de repercutir negativamente na esfera dos direitos inerentes à personalidade do apelado, tais como a honra, a imagem, o nome, a intimidade, a saúde. Precedentes do TJRJ em casos análogos. PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO REFERENTE À REPARAÇÃO POR DANO MORAL, CONFIRMADA A SENTENÇA, NO MAIS, EM REMESSA NECESSÁRIA.

(0007126-73.2017.8.19.0011 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). ANDRE LUIZ CIDRA - Julgamento: 10/02/2021 - VIGÉSIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL) (grifos nossos)

Diante o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido inicial, devendo o Município de Paraíba do Sul aplicar integralmente o regime jurídico dos servidores municipais ao autor, com a respectiva progressão e enquadramento funcional, devendo, ainda, realizar o pagamento das diferenças salariais de forma retroativa, desde a posse do autor, referente à progressão não aplicada, a serem liquidadas em sentença, observada a prescrição quinquenal.

JULGO IMPROCEDENTE o pedido com relação aos danos morais requeridos.

Diante da sucumbência recíproca, condeno as partes a repartirem as custas e demais despesas processuais, na proporção de metade para cada, observada a gratuidade de justiça deferida ao autor e a isenção da parte ré, que não abrange a taxa judiciária, nos termos da súmula nº 145 deste TJRJ.

Com relação aos honorários sucumbenciais, diante da sucumbência recíproca, cada parte será responsável pelos honorários sucumbenciais do advogado da parte adversa, sendo que fixo em R\$ 1.000,00, nos termos do artigo 85, §8º, do CPC, observada também a gratuidade deferida ao autor.

P.I.”

O Município de Paraíba do Sul interpôs recurso de apelação (indexador 279911686) no qual requer a anulação da sentença, por violação da cláusula de reserva de plenário, e subsidiariamente, a reforma da sentença a fim de que os pedidos autorais sejam julgados improcedentes.

Certidão cartorária de tempestividade recursal (indexador 281012739).

Contrarrazões apresentadas pelo autor (indexador 289976971).

Certidão cartorária de tempestividade das contrarrazões (indexador 290607914).

Parecer do Ministério Público pelo conhecimento e desprovimento do recurso (indexador 08)

É O RELATÓRIO.

Trata-se de demanda por meio da qual o autor alega que é servidor público do Município de Paraíba do Sul, ocupante do cargo de agente de endemias, desde 26/11/2019.

Afirma que a carreira é regida pela Lei federal nº 11.350/2006, pela Lei Municipal nº 3.571/2019 e pela Lei Municipal n 3.229/2015 (Regime Jurídico único dos Servidores do Município de Paraíba do Sul), que prevê a todos os servidores municipais a progressão funcional.

Contudo, em 2021, foi editada a Lei Municipal n 3.908/2021 afastando os critérios de progressão funcional previstos na Lei Municipal n 3.229/2015 em relação à carreira de agente de endemias. Leia-se:

“Art. 2º O art. 3º da Lei Municipal 3.571/19 passa a vigorar com a seguinte redação:
‘Art. 3º Aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias não se aplica a progressão funcional em Níveis estabelecida na Lei 3.229/15, em virtude da normatização própria estabelecida pela Lei 11.350/06, garantidos aos referidos agentes públicos, no que for compatível com as peculiaridades da carreira, os demais direitos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos de Paraíba do Sul.’”

Assim, o autor argumenta que a legislação federal estabeleceu normas gerais acerca da carreira da categoria, impondo aos demais entes políticos a criação de normas específicas, observando a legislação federal.

Por essa razão, o autor pretende seja o município condenado a manter todos os direitos previstos no Regime Jurídico Único do Servidor Público Municipal, Lei nº 3.229/15, retroagindo seus efeitos à data da posse do autor, bem como restabelecendo eventuais benefícios cessados ou que tenham deixado de se efetivar, assim como o pagamento de verbas pretéritas e a compensação por dano moral.

O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na petição inicial, nos seguintes termos (indexador 260016248):

“(...) Desta forma, revela-se inconstitucional o art. 2º da Lei Municipal 3.908/21, quando deixa de aplicar a progressão funcional prevista no Estatuto dos Servidores de Paraíba do Sul (Lei 3.229/15) aos Agentes de Endemias, em razão do piso nacional estabelecido na Lei Federal 11.350/06.

Posto isto, deve o réu implementar a progressão funcional do autor, com os acréscimos salariais devidos, com o pagamento da diferença salarial desde sua nomeação como servidor municipal, a ser apurado em liquidação de sentença.

Por derradeiro, no que tange ao dano moral (item "f.4" do rol de pedidos), entendo que não assiste razão à parte autora, uma vez que as questões deduzidas no processo não desbordam do simples aspecto patrimonial, não se constatando nenhuma consequência anormal para a parte, nem violação à sua dignidade. Ou seja, dos fatos narrados não há demonstração de sofrimento íntimo ou abalo que ultrapasse a esfera do mero aborrecimento (...)

Diante o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido inicial, devendo o Município de Paraíba do Sul aplicar integralmente o regime jurídico dos servidores municipais ao autor, com a respectiva progressão e enquadramento funcional, devendo, ainda, realizar o pagamento das diferenças salariais de forma retroativa, desde a posse do autor, referente à progressão não aplicada, a serem liquidadas em sentença, observada a prescrição quinquenal.

JULGO IMPROCEDENTE o pedido com relação aos danos morais requeridos."

A sentença apelada entendeu que o art. 2º da Lei Municipal 3.908/21 seria contrário ao art. 198, §5º, da CRFB, assim como teria invadido competência da União exercida por meio da Lei Federal nº 11.350/06, que editou normas gerais para a carreira.

O Município de Paraíba do Sul interpôs recurso de apelação, no qual sustenta, em síntese, nulidade da sentença por violação da cláusula de reserva de plenário.

Ademais, requer a reforma da sentença, com fundamento na autonomia dos municípios para disciplinar a matéria conforme suas peculiaridades administrativas e que o art. 2º da Lei Municipal nº 3.908/2021 evidencia que o ente municipal atuou em estrita conformidade com o art. 198, §5º, da Constituição Federal, pois não teria ocorrido *"supressão genérica de direitos, mas apenas afasta a incidência de um modelo específico de progressão funcional — aquele previsto na Lei Municipal nº 3.229/2015 — preservando expressamente os demais direitos estatutários compatíveis com a peculiaridade da carreira"*, assim como argumenta que a sentença determinou o apagamento de verba retroativa sem qualquer análise acerca do impacto orçamentário da medida.

Outrossim, subsidiariamente, defende o reconhecimento da prescrição quinquenal em relação ao período anterior ao ajuizamento da ação

Todavia, não assiste razão ao apelante.

Inicialmente, destaca-se que é descabida a alegação de que a sentença apelada seria nula por não observar a cláusula de reserva de plenário, ao realizar o controle difuso incidental de constitucionalidade.

Isso porque a previsão do art. 97 da CRFB se aplica apenas aos órgãos colegiados do Poder Judiciário, não sendo aplicável, portanto, a decisões proferidas por órgão singular de primeira instância.

A propósito:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. SUPOSTA VIOLAÇÃO À SÚMULA VINCULANTE 10. INOCORRÊNCIA. DECISÕES SINGULARES. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADEQUAÇÃO ENTRE O ATO IMPUGNADO E O PARADIGMA INVOCADO. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Decisões monocráticas, no exercício de competência singular, seja em primeiro grau ou segundo grau, não se sujeitam à Cláusula de Reserva de Plenário, estabelecida no art. 97 da Constituição Federal. 2. Conforme reiterada jurisprudência da CORTE, “a Súmula Vinculante nº 10 enuncia entendimento relacionado à atuação de órgãos colegiados do Poder Judiciário, não sendo aplicável, portanto, a decisões proferidas por órgão singular de primeira instância” (Rcl 17.150 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe 02-06-2014). No mesmo sentido: Rcl 25457 AgR (de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 11/9/2017) . 3. Quanto à atuação singular de juízo de segundo grau, esta CORTE também já decidiu que “o indeferimento de medida cautelar não afasta a incidência ou declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo”, havendo, nesses casos “desnecessidade de aplicação da cláusula de reserva de plenário estabelecida no art. 97 da Constituição da República” (Rcl 10864 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/3/2011). 4. Nessas circunstâncias, em que não se tem presente o contexto específico do Enunciado Vinculante 10, não há estrita aderência entre o ato impugnado e o paradigma invocado. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - Rcl: 52631 BA 0117040-45.2022.1 .00.0000, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 06/06/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 08/06/2022)

Nesse contexto, o art. 97 da CF estabelece que “*somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público*”.

Nesse mesmo sentido é o entendimento consolidado no enunciado n.º 10 da súmula vinculante do STF:

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Logo, não que se falar em nulidade da sentença por violação do art. 97 da CRFB.

Prosseguindo, verifica-se que a matéria central objeto do recurso consiste em verificar se o autor faz jus à progressão funcional prevista na legislação municipal, com o consequente reenquadramento na carreira e pagamento das diferenças remuneratórias retroativas.

Frise-se que a controvérsia não diz respeito à aplicação do piso salarial nacional dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, cujo entendimento já foi sedimentado pelo STF quando da fixação das teses do Tema nº 1132 da repercussão geral¹.

Assim sendo, verifica-se que a definição do regime jurídico e das diretrizes para os planos de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias foi atribuída à lei federal, por força do art. 198, §5º, da Constituição da República, que assim dispõe:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 5º **Lei federal** disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as **diretrizes para os Planos de Carreira** e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.” (grifou-se)

Desse modo, foi editada a Lei Federal nº 11.350/2006 que regulamentou o aludido dispositivo constitucional, dispondo, dentre outras normas, que **(i)** tais agentes se submetem, em regra, ao regime celetista, ressaltando, contudo, a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem regime jurídico diverso por meio de lei local e **(ii)** que os planos de carreira, editados por lei local, devem prever “*critérios de progressão e promoção*”. Leia-se:

“Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde -

¹ “I - É constitucional a aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, em consonância com o art. 198, § 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais 63/2010 e 120/2022, cabendo à União arcar com os ônus da diferença entre o piso nacional e a legislação do ente municipal; II - Até o advento da Lei 9.646/2022, a expressão ‘piso salarial’ para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias corresponde à remuneração mínima, considerada, nos termos do art. 3º, inciso XIX, da Lei 8.629/2014, somente a soma do vencimento do cargo e da gratificação por avanço de competências.”

FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa."

"Art. 9º-G. Os planos de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias **deverão obedecer às seguintes diretrizes:** (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

I - remuneração paritária dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

II - definição de metas dos serviços e das equipes; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

III - estabelecimento de critérios de progressão e promoção; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

IV - adoção de modelos e instrumentos de avaliação que atendam à natureza das atividades, assegurados os seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

a) transparência do processo de avaliação, assegurando-se ao avaliado o conhecimento sobre todas as etapas do processo e sobre o seu resultado final; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

b) periodicidade da avaliação; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

c) contribuição do servidor para a consecução dos objetivos do serviço; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

d) adequação aos conteúdos ocupacionais e às condições reais de trabalho, de forma que eventuais condições precárias ou adversas de trabalho não prejudiquem a avaliação; (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

e) direito de recurso às instâncias hierárquicas superiores. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)"

No âmbito do Município de Paraíba do Sul, a Lei Municipal nº 3.571/2019 converteu os empregos públicos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias em cargos públicos e, em seu art. 2º, submeteu expressamente seus ocupantes ao regime estatutário, com todas as suas implicações jurídicas.

"Art. 1º Ficam convertidos os empregos públicos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Endemias em cargos públicos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Endemias, na estrutura de pessoal da Prefeitura Municipal de Paraíba do Sul. Art. 2º Os ocupantes dos cargos públicos previstos no artigo anterior, ficam submetidos ao regime estatutário, com todas as suas implicações jurídicas, inclusive previdenciárias."

Portanto, desde 13/06/2019, com a edição da Lei Municipal nº 3.571/2019, os Agentes de Combate às Endemias do Município de Paraíba do Sul, como o autor, se submetem ao Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei Municipal nº 3.229/2015), que prevê, no art. 135, III, o direito à progressão na carreira, *in verbis*:

“Art. 135. **São direitos dos servidores públicos municipais**, sem prejuízo de outros previstos nesta Lei: (...) III - **ter progressão na Carreira** nos termos do Plano de Cargos e Salários da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo, Legislativo, Autárquico e Fundacional;”

Frise-se que a existência de progressão funcional para os Agentes de Combate às Endemias não decorre apenas da sua submissão ao Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, mas também de uma imposição do art. 9º-G da Lei Federal nº 11.350/2006, de maneira que tal direito não pode ser suprimido do plano de carreira dos referidos agentes.

Assim, o exercício da autonomia municipal encontra óbice nas diretrizes dos planos de carreira estabelecidas pela legislação federal (por força do art. 198, §5º da CRFB).

Nesse contexto, sobreveio a Lei Municipal nº 3.908/2021, que alterou a redação do art. 3º da Lei nº 3.571/2019 (regime jurídico estatutário dos agentes de endemias) para estabelecer que a eles não se aplica a progressão funcional prevista na Lei Municipal nº 3.229/2015. Leia-se:

“Art. 2º O art. 3º da Lei Municipal 3.571/19 passa a vigorar com a seguinte redação:
‘Art. 3º Aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias **não se aplica a progressão funcional** em Níveis estabelecida na Lei 3.229/15, em virtude da normatização própria estabelecida pela Lei 11.350/06, garantidos aos referidos agentes públicos, no que for compatível com as peculiaridades da carreira, os demais direitos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos de Paraíba do Sul.”

Assim, a alteração promovida pela Lei Municipal nº 3.908/2021, ao suprimir o direito à progressão funcional dos Agentes de Combate às Endemias, vai de encontro às diretrizes previstas no art. 9º-G da Lei Federal nº 11.350/2006.

Ademais, não se mostra coerente que o próprio ente municipal, sem alterar o regime estatutário anteriormente instituído, suprima isoladamente um dos direitos funcionais assegurados aos servidores submetidos ao Estatuto, invocando fundamento que não encontra amparo na legislação federal.

Sob essa perspectiva, em análise do regramento infraconstitucional, a progressão funcional constitui direito subjetivo assegurado pelo próprio Estatuto dos Servidores Municipais, integrando o conjunto de direitos inerentes ao regime jurídico escolhido pelo município para disciplinar a referida carreira.

A propósito:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. **AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS**. REGIME ESTATUTÁRIO. **PROGRESSÃO FUNCIONAL**. LEI MUNICIPAL Nº 3.908/2021. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. REJEIÇÃO. **CONTROVÉRSIA RESOLVIDA NO PLANO DA LEGALIDADE**. LEI MUNICIPAL N. 3.908/21 QUE EXCLUI DIREITO PREVISTO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS (LEI N. 3.229/15) E NO PLANO DE CARGOS E CARREIRAS DO MUNICÍPIO (LEI N. 2.555/07). **DIREITO AO REENQUADRAMENTO E ÀS DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS**. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL OBSERVADA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo Município de Paraíba do Sul contra sentença que reconheceu o direito de servidora ocupante do cargo de Agente de Combate às Endemias ao reenquadramento funcional, à progressão na carreira e ao pagamento das diferenças remuneratórias, afastando a incidência da Lei Municipal nº 3.908/2021.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se a sentença é nula por violação à cláusula de reserva de plenário em razão do afastamento da aplicação da lei municipal; e (ii) saber se a autora faz jus à progressão funcional prevista no regime jurídico dos servidores municipais, com o consequente reenquadramento e pagamento das diferenças remuneratórias retroativas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Por qualquer perspectiva que se examine a questão, não há nulidade a ser reconhecida. A controvérsia deve ser resolvida no plano da legalidade e da interpretação sistemática do ordenamento jurídico, sem declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.

4. A autora ocupa cargo efetivo de agente de combate às endemias, submetida ao regime estatutário municipal, conforme Lei Municipal n 3.571/2019

5. A Lei Federal nº 11.350/2006 não autoriza a supressão da progressão funcional dos agentes de combate às endemias, limitando-se a disciplinar aspectos gerais da carreira e preservando a autonomia dos entes federativos para instituírem regime jurídico próprio.

6. O Município, ao optar pelo regime estatutário para a categoria, não pode excluir direito funcional previsto no Estatuto dos Servidores Municipais sem fundamento legal idôneo.

7. A progressão funcional integra o conjunto de direitos inerentes ao regime jurídico estatutário, não sendo possível sua supressão sem respaldo normativo idôneo.

8. A autonomia administrativa do Município não autoriza restrição incompatível com o regime jurídico instituído e com a legislação federal de regência, e, especialmente ao Lei Geral destinada a todos os servidores públicos, isto é, o Estatuto dos Servidores Públicos de Paraíba do Sul, Lei n. 3.229/15.

9. O direito à progressão funcional não pode ser afastado por limitações financeiras ou orçamentárias.

10. Correta a determinação para submissão da autora ao regime jurídico aplicável aos demais servidores estatutários, com reenquadramento funcional e apuração das

diferenças remuneratórias, a serem apurados em liquidação, observada a prescrição quinquenal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso conhecido e desprovido.

(0802702-18.2024.8.19.0040 - APELAÇÃO. Des(a). MARIA PAULA GOUVEA GALHARDO - Julgamento: 21/07/2026 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

No caso em tela, o autor é servidor público municipal ocupante do cargo efetivo de Agente de Combate às Endemias, submetido ao regime estatutário e admitido em 11/09/2019, após a Lei Municipal nº 3.571/2019, conforme contracheque de indexador 162648947, dos autos de origem:

Matrícula 2216-0/1	Nome do Funcionário Cassiano Santana Ramos Silveira	Lotação Saude Diversos	
Admissão: 11/09/2019	Regimento: ESTATUTARIO	Dt. Nascimento: 16/06/1994	
Cargo: Agente de Endemias		Nível: SACS/ACE	
CPF: 159..60.2.7-07	RG: 215555947	PIS/PASEP: 1620047034-1	Título: 149289560310

Para obter a validação do Contracheque através do Portal do Servidor, utilize o QRCode impresso ao lado ou acesse o endereço abaixo, informado o código de validação

EEC3979C0C4741CA85AC683EAE2676ED

<https://paraibadosul.govbr.cloud/PortalServidor/#/validacaoCC>

Código	Descrição	Referência	Rendimentos	Descontos
1	SALARIO BASE	30 Dias	2.824,00	
4	PRO FUNC/ADICTIT 20%	20	564,80	
6	HORAS EXTRAS 50%	12	329,63	
8	INSALUBRIDADE 20%	20	273,82	
82	AJUDA DE CUSTO LEI2404/05		264,00	
185	Emprestimo Banco Itau			550,77
531	IRRF	15		132,67
554	PREVSUL	14		474,43
	Totais		4.256,25	1.157,87
			Valor Líquido	3.098,38

Salário Base:	2.824,00	Salário Contribuição:	3.388,80	Base Cálcc. IRRF:	3.992,25
FGTS do Mês:	0,00				

Dessa maneira, a sentença apelada não merece reforma no tocante à condenação do ente municipal a implementar a progressão funcional do autor, com os acréscimos salariais devidos, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei Municipal nº 3.229/2015), assim como o pagamento da diferença salarial desde sua nomeação como servidor municipal, a ser apurado em liquidação de sentença, observada a prescrição quinquenal.

Vale destacar o seguinte trecho do parecer oferecido pelo Ministério Público, por meio da 3ª Procuradoria de Justiça junto à 4ª Câmara De Direito Público (indexador 08):

“(...) Igualmente, a Administração municipal não pode criar um sistema híbrido no qual exige do servidor o cumprimento dos deveres estatutários, mas lhe nega as vantagens funcionais ordinárias conferidas aos demais servidores ocupantes de cargos efetivos. E ao optar pela submissão dos agentes de endemias ao regime estatutário, o Município fica vinculado às regras do estatuto por ele próprio editado, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da legalidade e da vedação ao comportamento contraditório. (...)”

Saliente-se que devem ser rechaçadas as alegações de limites orçamentários, considerando que referido o artigo 198, § 5º, da Constituição Federal dispõe acerca da possibilidade de auxílio financeiro da União, a fim de que os entes federativos arquem devidamente com o piso salarial.

A propósito, veja-se a tese firmada pelo STJ no Tema repetitivo nº 1075:

“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.”

Destaca-se que não se vislumbra qualquer violação ao princípio da separação entre os poderes, pois a própria Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXV, prevê a intervenção do Poder Judiciário nos casos de lesão ou ameaça de direito.

Da mesma forma, refuta-se a alegação de violação à Súmula Vinculante 37 do STF, uma vez que não há determinação de aumento de vencimentos com fundamento na isonomia, mas sim o exercício de controle de legalidade do ato administrativo, para que se obedeça ao determinado pela Lei 12.994/2014.

Assim sendo, a sentença apelada deve ser mantida.

Por fim, tendo em vista o desprovimento do recurso, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, majoram-se os honorários advocatícios sucumbenciais em R\$ 200,00 (duzentos reais), montante que, somado à quantia fixada na sentença, totaliza R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) em favor do patrono da parte recorrida.



Por tais razões e fundamentos **NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO**, mantendo-se a sentença apelada.

Considerando o desprovimento do recurso, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, majoram-se os honorários advocatícios sucumbenciais em R\$ 200,00 (duzentos reais), montante que, somado à quantia fixada na sentença, totaliza R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) em favor do patrono da parte recorrida.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador **SÉRGIO SEABRA VARELLA**
Relator