

IRDR 0030581-37.2016.8.19.0000

Origem: 14ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Relator originário: Des. José Carlos Paes

Recurso originário: Apelação Cível 0459091-60.2014.8.19.0001

Apelante: Júlio Fernandes da Silva Rodrigues

Apelado: Guarda Municipal do Rio de Janeiro – GM RIO

Amicus Curiae: Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro

Relator do IRDR: Des. Pedro Raquenet

Constitucional. Administrativo Guarda Municipal do RJ, Pretensão de aplicação do art. 16 da LC 100/2009, retroativamente, juntamente com vantagens estipendiais. Dissenso acerca do termo inicial das progressões e promoções, internas, dos seus integrantes. Previsão temporal, constante da LC municipal 100/2009, que restou violada. Matéria que veio a ser tratada apenas pela LC municipal 135/2014. Dissenso jurisprudencial justificador deste IRDR.

Remuneração bem como seu realinhamento dos integrantes da GM-RIO a ser resolvido, exclusivamente, através de legislação correspondente. Inércia dos interessados em promover a edição da mesma, após o prazo originalmente fixado pelo legislador municipal, através dos instrumentos legais existentes.

Pretensão de obtenção de intervenção do Judiciário para obtenção dos efeitos deste silêncio do legislador que não se prestigia. Inteligência da Súmula Vinculante no. 37 do E. STF.

As progressões por tempo de serviço, e as promoções, consoante previstas no art. 13, 14, 15 e 16 da LC 100/2009 e regulamentadas pela LC 135/2014 terão como termo inicial o capitulado pelo art. 12, incisos III e IV desta última lei complementar municipal, exclusivamente.

Enquadramentos, ou reenquadramentos, no cargo ou carreira e eventuais diferenças remuneratórias entre o termo final de vigência do *caput* do art. 16 da LC municipal 100/2009 e o termo inicial de vigência da LC municipal 135/2014; dos integrantes da GM-RI. Retroatividade que não se aplica, à conta de ausência de expressa previsão legal neste sentido.

Incidente de resolução de demandas repetitivas que se acolhe, com fixação de tese. Aplicação desta aos demais IRDRs em apenso ao presente. Julgamento conjunto do caso-piloto. Desprovimento da apelação da parte autora e prestígio da sentença recorrida.

Vistos relatados e discutidos estes autos de IRDR 0030581-37.2016.8.19.0000 entre partes acima mencionadas, **acordam** os Desembargadores que compõem a Seção Cível deste TJERJ em fixar a **tese jurídica** lançada ao final deste; aplicar a mesma aos IRDRs em apenso ao presente; restituir as Apelações para aplicação daquela e, por fim, julgar a Apelação Cível no 0459091-60.2014.8.19.0001, como caso piloto, **negando provimento** à mesma, nos termos do voto do Relator; decisão por maioria.

V O T O

Relatório já apresentado.

Cuida-se de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, nos termos do art. 476 e ss. do CPC, em que é arguente o eminente Desembargador José Carlos Paes, integrante da 14ª Câmara Cível desse Tribunal, Relator da apelação cível nº 0459091-60.2014.8.19.0001.

O escopo do presente incidente é, resumidamente, o cotejo entre as leis complementares, municipais, nº 100/2009, e a de no. 135/2014, no que tange às progressões *interna corporis*, seus reflexos financeiros em relação aos componentes da referida autarquia e pretensão de equiparação de vencimentos entre integrantes de quadros diferentes daquela.

O culto integrante do MPERJ, em seu pronunciamento, formulou requerimento, buscando converter o julgamento em diligências para o fito de instar as partes (*rectius*: a Municipalidade) a apresentarem prova de que existe o assim denominado Quadro Demonstrativo de efetivos da Guarda Municipal do RJ, em sua atividade fim, pelos motivos então apresentados.

Com as vênias de estilo, em se considerando que o presente IRDR busca a fixação de determinada tese jurídica, parece-me que a questão ficará atrelada ao tanto que aqui for julgado, e que, *vênia concessa*, não engloba essa questão.

A postulação ministerial, desta sorte, não restou acolhida, acrescentando que a mesma é aqui lançada apenas em prestígio à necessidade de fundamentação de todas as decisões judiciais, o que ainda não havia sido feito de maneira expressa.

Passando ao feito propriamente dito, se tem que, na origem, o autor, funcionário público da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, afirma haver ingressado no serviço público em 28 de julho de 1992 e buscou, pela ordem, **a)** enquadramento no cargo e na categoria que diz serem devidas, à conta de tempo de serviço; **b)** condenação da ré ao pagamento das parcelas retroativas devidas, atualizadas. e, **c)** reconhecimento da correlação remuneratória entre os servidores da autarquia e a guarda municipal.

Julgado improcedente o pedido inaugural, interposto recurso de apelação, chega-se ao presente IRDR que e como já visto, ostenta todas as condições de conhecimento.

Passo ao exame dos fatos e da legislação municipal envolvida.

O Município do Rio de Janeiro possuía guarda municipal própria, a Empresa Municipal de Vigilância S/A.; criada em 1992, consoante dados obtidos, contaria atualmente com mais de 7.500 guardas municipais e 380 funcionários administrativos.¹

Em 15.10.2009, extinta referida EMV, substituída que foi pela GM-RIO através da LC municipal, no. 100/2009, fato é que diversos de seus componentes eram vinculados por relações trabalhistas, enquanto que outros ingressaram em seus quadros mediante concursos públicos.²

Destarte, quando da substituição daquela por autarquia – a ré nestes autos – houve a transposição daqueles vínculos para relação estatutária, o que significa que parcela dos atuais componentes da GM-RIO não logrou ingresso por concurso público.

¹ https://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Municipal_do_Rio_de_Janeiro

² - Foram realizados concursos públicos em 1993, 1995, 1997, 2002, 2008, 2011e 2012.

Tanto assim o foi que essa questão – ausência de concurso público para parcela dos integrantes da extinta EMV e atual GM-RIO foi cuidada no art. 8º da LC 109/2009, quando dispôs que, *verbis*,

Art. 8º Ficam transformados em cargos em comissão e funções gratificadas de regência estatutária os atuais empregos de confiança e funções gratificadas de regência trabalhista existentes na área operacional da EMV, voltados à atividade-fim, respeitada a equivalência de símbolos, de atribuições e de remuneração.

Quanto ao mais, o art. 5º da referida lei complementar determinou que o **regime jurídico** seria o **estatutário**, sendo então criados cargos públicos efetivos em vários níveis (art. 7º) bem como se estabelecendo prazo para edital de convocação do certame público (§ 1º, art. 7º) e regramento para cargos em comissão.

Estas considerações foram lançadas porque no caso-piloto, veio a ser suscitada questão acerca da afirmação de que a gestão, no seio da GM-RIO de carreiras paralelas (chamada **carreira “em Y”**), derivada da existência destas duas classes de servidores (concursados X não concursados) importou em defasagem remuneratória entre os servidores enquadrados na vertente “operacional” e aqueles enquadrados na vertente “Funções de Comando”.

Reputo esta questão como merecedora de alguma ponderação.

Do ponto de vista da legislação nacional, sabe-se que as constituições pretéritas determinavam que a primeira investidura em cargo público devesse preceder de provas e títulos, como consequência se tinha que era permitido ao aprovado que, após esta (a primeira investidura), pudesse ele receber as demais promoções, caracterizando assim a assim denominada promoção vertical.

Essa era então a ordem antiga até o advento da carta política de 1988, a partir de quanto e pelo comando do artigo 37, I e II, da mesma, restou claro que o ingresso no serviço público dar-se-á sempre por concurso, não mais se falando em “primeira investidura”.

Como se sabe, esse entendimento é esposado pelo STF através da ADIN 231, no sentido de que em sentido contrário, passaram a ser entendidos como inconstitucionais todas as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos discrepantes do referido ordenamento.

Realmente.

“ (...) A mudança de categoria, sem concurso, mediante nova investidura, somente está expungida do cenário jurídico quando entre o cargo ocupado e o pretendido inexistente a **indispensável relação**, de modo a que se conclua situarem-se, ambos, na mesma carreira, entendida esta em seu real significado, ou seja, como fenômeno viabilizador do **aprimoramento** constante, quer do servidor enquanto pessoa humana, quer da Administração Pública, no que voltada à prestação de **bons serviços** à comunidade.

(...) Em síntese, o que não é mais possível é a investidura em cargo ou emprego público sem observância da exigência constitucional – o concurso público – para o ingresso em uma nova carreira, passando o servidor a desenvolver **atividade** totalmente **estranha** à do cargo primitivo.

A exigência do concurso público de que cuida o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal não alija, de forma peremptória, a transposição de um cargo a outro. Com a Lei Básica é compatível tal mudança toda vez que entre os cargos haja **ligação**, consideradas as **atividades** que lhes sejam próprias, dado indispensável a concluir-se coabitarem o teto da mesma **carreira**, cuja introdução, na Administração Pública, é **mandamento** constitucional. (...) “³ (destaques no original)

Por esta razão, como citado acima, a Corte Constitucional entendeu não haver mais a possibilidade da promoção derivada vertical, mantendo, contudo, a promoção derivada horizontal que é inerente à existência de carreira regularmente estabelecida nos termos da lei.

Colocados estes pressupostos constitucionais e retornando ao exame do sistema de criação da GM-RIO, tem-se aqui uma autarquia municipal com todos seus requisitos de lei,⁴ contando com quantidade de integrantes, como já dito, não aprovados por concurso público.

De se recordar que o *viés trabalhista* dos (então) “*empregos de confiança*” e funções gratificadas de “*regência trabalhista*” foi abordado pelos arts. 8º e 9º da LC 100/2009, inclusive criando quadro de cargos em extinção.⁵

³ - *Apud* o contido no voto do Min. Marco Aurélio Melo na ADIN 231.

⁴ - Dotada de autonomia financeira, patrimonial e orçamentária, patrimônio e receitas próprios, regime estatutário para seus servidores com quadro de pessoal e plano de carreira próprios (art. 5º), tendo sido criados os cargos da estrutura da autarquia consoante os anexos da referida LC.

⁵ - Art. 9º Ficam transformados em cargos de provimento efetivo, de regência estatutária, e transferidos juntamente com seus atuais titulares para o quadro de pessoal da GM-RIO os atuais empregos efetivos

Assim – e agora fazendo remissão ao caso piloto, notadamente diante de apresentação de tese de “progressão de carreira em Y”, fica claro que não se poderá confundir situações diferentes, quais sejam, o fato de que a GM-RIO conta, realmente, com 2 (dois) quadros funcionais, um, estatutário, com seus integrantes admitido por concurso público.

Já o outro – que é o caso do autor, recorrente no caso –piloto – se compõe de antigos empregados celetistas, que passam a servidores estatutários na forma do art. 9º, e seu § 4º, da LC 100/2009, que poderiam optar ou pela adesão ao novo regime, ou pela rescisão de seus contratos de trabalho anteriores.

E nunca é demais lembrar que em relação a este quadro de pessoal, optantes, o Executivo marcou o termo inicial deste (novo) regime estatutário, na forma do art. 7º, *caput*, do Decreto Municipal 31.346/2009, que dispôs acerca de da estrutura administrativa da GM-RIO, é dizer, alinhando todos os processos de progressão, e promoção – àqueles integrantes da Autarquia que fizessem jus àqueles, ao mesmo marco inaugural.

Art. 7º O início do regime estatutário dos agentes públicos, em decorrência da opção prevista no § 4º do artigo 9º, combinado com o *caput* do artigo 10 da Lei Complementar nº 100, de 15 de outubro de 2009, ocorrerá no dia 14 de janeiro de 2010.

Assim sendo, por primeiro, de se concordar com o lançado pelo MPERJ em seu judicioso parecer, quando disse que, “*optou pelo novo regime jurídico quem quis.*”

Por segundo, por se ter em conta que que a Corte Constitucional deste País de há muito deixou estabelecido que o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico inclusive naquilo que envolve modificações no cálculo da remuneração dos mesmos, desde que seja respeitada a não redução daquela.⁶

que compõem a área operacional da Guarda Municipal, que serão estruturados segundo critérios de merecimento e antiguidade, para efeito de progressão e promoção de seus ocupantes, e classificados de acordo com as diferentes áreas de atuação.

⁶ - Confira-se, dentre outros, o que vai em AI 632930 AgR / RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, j. 18/12/2012; ARE 687579 AgR / BA, Rel. Min. LUIZ FUX, j. 16/10/2012; AI 836087 AgR / PE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 02/10/2012; RE 227755 AgR / CE, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. 02/10/2012; ARE 700261 AgR / DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, j. 25/09/2012 e RE 696009 AgR / RS, Rel. Min. LUIZ FUX, j. 18/09/2012.

Daí que e a partir daqui se pode dizer, com tranquilidade, que toda e qualquer pretensão de afastar as regras expressas de transposição, como ditadas pelo novo regramento, se revela como incabível, pena de se pôr o Judiciário a se imiscuir em assuntos administrativos internos do Executivo e desconsiderar as regras expressas que versam sobre o assunto.

Consequentemente toda a discussão trazida acerca de progressão de carreiras – no plural – por um sistema diferenciado (“em Y”), resta prejudicada, prosseguindo o exame da questão à luz da legislação municipal em vigor, desde que adequada à legislação constitucional vigente.

Passa-se ao exame e à distinção daquilo que o legislador carioca entendeu pelos conceitos de **progressão** e de **promoção**, na carreira, para os integrantes da GM-RIO.

Embora tanto uma quanto outra se darão em relação ao pessoal regularmente admitido por concurso público, uma (a progressão) se opera no sentido horizontal, enquanto que a outra (a promoção), se dá no sentido vertical, sendo certo que, quando da criação da GM-RIO, consoante os termos do art. 16 e seus incisos, da LC 100/2009,

“ (...) Os critérios para o processo de progressão e promoção, mediante avaliação de desempenho, serão definidos no prazo de cento e oitenta dias, contado da publicação desta Lei Complementar(...) ”

Referido prazo, como se sabe, não foi respeitado, haja vista a que o termo final para a edição do referido ato administrativo deveria ter ocorrido em 15/04/2010. Contudo, a questão só veio a ser solucionada cerca de 04 (quatro) anos após, é dizer, aos 04/04/2014, data em veio a ser publicada a LC 135/2014, implantando os critérios para a promoção e progressão

O que houve, então, durante este interregno?

Afirma o *caso-piloto* que como “(...) desde setembro de 2009 nenhuma avaliação foi feita e com isso nenhum guarda municipal obteve a respectiva progressão ou promoção. (...)”, isso justificaria a postulação de aplicação retroativa dos termos da Lei Complementar 135/2014, às pretensões de promoção e/ou de progressão dentro da corporação.

Surge aqui a necessidade de uma *primeira consideração*.

O disposto pelo parágrafo único do art. 17 da LC 100/2009 remetia, originalmente, a questão de contagem de triênios, para o disposto pelo art. 126 da lei municipal no. 94 de 14.03.1979, o “Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais “ (do RJ).

Só que e como apontado pelo MP em seu judicioso parecer, o *caput* do art. 17 da LC 100/2009 veio a ser alterado por Decreto Municipal, de no. 35.086/2012, passando a constar que, para os efeitos de progressão e promoção, considera-se como tempo de efetivo exercício de cargo na GM-RIO o tempo de exercício de emprego efetivo na EMV do empregado contratado mediante concurso público.

Por evidente que ao se examinar a questão, impossível não se compartilhar da perplexidade do *parquet* em encontrar decreto municipal alterando lei complementar – mas como se entende que esta questão resta *a latere* da atual discussão, fica lançado apenas o registro do evento e se prossegue no debate.

Assim, e no que diz respeito ao modo de contagem do tempo de serviço, pacificado está que o mesmo se faz dentro das regras *interna corporis*.

Passa-se à *segunda consideração*, agora com esboço na LC 135/2014.

O enfoque deste IRDR, recapitulando, é a validade da **promoção** interna do funcionário, por tempo de serviço, pelo viés da retroatividade da mesma, decorrente da inércia da Administração em cumprir o prazo que ela mesma arbitrou para regulamentar a questão.

No feito originário, cuida-se de nivelamento a GM 3C, o que seria equivalente à função de “Líder”, e, repetindo o que consta do feito original, pretendendo a parte o recebimento, retroativo, das diferenças de remuneração, a partir de quando seria o termo inicial desta contagem de prazo, é dizer, 15/04/2010.

Cuidando-se então não de progressão, senão de promoção, de se concordar que, para que se pudesse acolher a pretensão, necessário se faria respeitar a proporção entre conteúdo e continente, como expressa pelo § 2º do art. 12 da LC 135/2014.⁷

- Art. 12 (...) ⁷ § 2º A Promoção dar-se-á bienalmente, para o posicionamento nas Funções de Comando ou Funções de Regência **de acordo com a disponibilidade de vagas** indicadas pelo Quadro Demonstrativo de Efetivo – QDE que será publicado através de ato específico. (destaque do Relator)

Isso porque a **promoção** ocorrerá a cada 02 (dois) anos, sim, mas de acordo com a disponibilidade de vagas indicadas pelo Quadro Demonstrativo de Efetivo e consoante os demais requisitos do mencionado artigo.

Com escusas pelo truísmo, bem como em se sabendo que o efetivo autorizado para a Guarda Municipal seja bem expressivo, é dizer de até dez mil integrantes⁸, fazendo presumir elevada rotatividade entre seus componentes por motivos diversos, ainda assim o simples decurso de prazo significa exatamente isso – o passar do tempo de serviço, mas não autorizando o reconhecimento de que a **promoção** ocorra *ex facto*.

Promoção, assim, **não é automática**.

Como ditado pela lei de regência, ela é condicionada.

E nesse ponto, a legislação de regência foi suficientemente clara ao estatuir que, para a **progressão**, a mesma se dará automaticamente, entre determinados níveis e consoante interstício temporal, na forma do disposto no art. 7º da LC 135/2014.

Mas para que se possa falar de **promoção interna corporis**, a situação muda totalmente de figura, eis que, a uma, os requisitos necessários para a mesma seriam, pela ordem,

- (a) a existência de vagas às quais o interessado poderia concorrer;
- (b) o decurso do biênio e a indicação do Quadro Demonstrativo de Efetivo;
- (c) a submissão, e a evidente aprovação, pelo interessado, ao processo de seleção interna, nos exatos termos do art. 11 da LC 135/2014.

E, a duas, a referida LC 135/2014 estatuiu, de forma clara, as hipóteses de vacância, para se considerarem como abertas as vagas para efeitos de promoção.⁹

⁸ - Consoante o art. 34, LC 100/2009

⁹ - Confira-se o que reza o art. 10 da LC 135/2014: Art. 10. A vacância para efeito de Promoção decorrerá de: I - aposentadoria; II - exoneração; III - demissão; IV – falecimento.

Entender-se em sentido contrário significaria uma contradição, pois, além de não haver previsão administrativa para isso, significaria que a Administração teria que se submeter aos reclamos de seus funcionários e não, como é a regra geral, o contrário.

Só que a questão não para por aqui.

Com efeito. Deve ainda ser destacado que naquilo que tange às vagas, necessário se fará respeitar, também, a distinção entre **atividade-meio** e **atividade-fim** da GM-RIO, como se entende da leitura da legislação correspondente.

Isso porque além do tempo de serviço e do atendimento aos requisitos capitulados no art. 12 da LC 135/20014, para a promoção do candidato haverá que se ter a disponibilidade de vagas vinculadas ao número de cargos da assim denominada **atividade fim** como relacionadas no art. 2º da LC 100/2009 e tratadas como as categorias “A”, “B”, “C” e “D” do Anexo II da mesma.

Já no que tange à **atividade-meio** da GM-RIO, a mesma é tratada nos Anexos III, IV, e V, os quais, inclusive, relacionaram o número de cargos relativos a esta área administrativa.

Feitos estes esclarecimentos acerca dos mecanismos da promoção e da progressão, se passa ao ponto seguinte, é dizer, pode-se aplicar, **retroativamente**, os conceitos trazidos pela LC 135/2014 a este tipo de pretensão?

A resposta é negativa, pelos seguintes fundamentos:

- O **primeiro** deles, é de ordem fática, qual seja, inércia dos interessados, que e inclusive contam com a presença de um Sindicato da categoria nestes autos.

Com efeito, não consta qualquer informação ou notícia de utilização dos meios constitucionais próprios (especificamente falando, de qualquer mandado de injunção em relação ao tema) para provocar a Administração a editar o diploma normativo em relação a este tema.

Como reza o conhecido brocardo, *dormientibus non socorrit jus*, pois que caberia a quem de direito provocar o poder Executivo municipal neste sentido, ou mesmo se utilizar das regras legais em vigor, com vistas à obtenção da apresentação dos critérios para os respectivos processos de promoção e/ou progressão.

Só que isso não foi feito.

Ao contrário. O que se observa é a quantidade de demandas individuais, em que integrantes da GM-RIO entendem ter direito a esta movimentação e pedem que o Judiciário fluminense que as reconheça. Com isso o que se tem é que por um lado, o ponto nevrálgico da questão, é dizer, a edição da competente regra legislativa a respeito do tema, não veio a ocorrer, seja dentro da janela temporal anteriormente fixada para esta finalidade, seja a posterior.

E, conseqüentemente, se tem aqui intenção de que exerça o Judiciário função anômala, de verdadeiro “legislador suplementar”, o que não será de se prestigiar.

Inviável o acolhimento desta pretensão tanto consoante a regra do art. 2º da carta política brasileira, no que diz respeito ao princípio da separação de poderes, quanto diante da vedação expressa deste tipo de proceder, nos exatos termos da Súmula Vinculante no. 37¹⁰.

Visto isso, se passa ao **segundo** fundamento, agora de ordem legal, pois que os critérios tanto para a progressão quanto para a promoção dos integrantes da GM-RIO devem ter por base os requisitos da Lei Complementar Municipal nº 135 de 03/04/2014.

Isso porque e consoante a doutrina, da leitura que se faça do texto do art. 16 da LC 100/2009 se depreende de imediato que se trata de norma de eficácia contida, haja vista a que expressamente restou definido que os critérios para os processos de promoção e progressão seriam objeto de novo ato do Poder Executivo.

Como já dito várias vezes, houve mora na edição desta nova norma, que teria por escopo dar eficácia plena ao procedimento interno.

No entanto, pretender aplicar dita retroatividade se revelaria como conduta contrária ao princípio de vigência *ex nunc* em relação às normas legais que entram em vigor, na esteira, inclusive, do preconizado pelo art. 6º da lei de introdução ao Código Civil.¹¹

¹⁰ - "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia."

¹¹ Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Desta sorte e como a retroatividade dos efeitos da novel legislação não veio expressamente contemplada na LC 135/2014, assim como não se divisa qualquer direito público subjetivo capaz de endossar esse agir por parte do Judiciário, se tem também por inviável o acolhimento desta pretensão.

Resta apreciar o pedido de reconhecimento da correlação remuneratória entre os servidores da autarquia e a guarda municipal.

Com efeito. Postulou o autor da demanda principal ter esse direito, pois que:

“(...) a parte autora, que ocupa o mesmo cargo de Guarda Municipal e que detém o mesmo tempo de serviço dos guardas municipais que estão nivelados na estrutura de comando da guarda municipal (cuja estrutura de carreira deve ser única), perceba a mesma remuneração destes guardas municipais conforme tabela constante no anexo I da LC 135/14;(...)”.

Esta pretensão fica prejudicada, haja vista a que e sem que se adentre em quaisquer discussões acerca do processo da criação da GM-RIO, fato é que foram estabelecidas diferenciações entre os integrantes de seus diversos quadros, inclusive com quadro de pessoal dito, expressamente, como “em extinção”, com as remunerações que foram, então, estabelecidas.

Com escusas pela repetição, em relação aos optantes, no que diz respeito aos seus vencimentos, a regra constitucional brasileira de não redução dos mesmos foi respeitada, daí que e por esta abordagem, nada mais haverá a se falar a respeito.

Prosseguindo, se tem que e quanto às pretensões de “reenquadramentos” que venham embasadas em eventual antigo emprego municipal, buscando a aplicação das condições subjetivas da parte à novel regulamentação, aquelas se revelam como írritas, à conta da opção efetuada por aqueles que entenderam por ingressar nos quadros da GM-RIO, ainda que não concursados, fixando-se termo inicial quanto a este novo relacionamento funcional.

A isso se acrescenta que o eventual “reenquadramento funcional” que houvesse a ser reconhecido já se efetivou, no plano administrativo, a partir do advento da LC 135/2014, que tratou de toda esta questão, seja contemplando as situações dos integrantes da GM-RIO, seja apresentando os requisitos tanto para a progressão quanto para a promoção dos interessados.

Tendo sido estes os tópicos a serem revolidos através do presente incidente, se passa, então, à fixação da tese para o mesmo, nos seguintes termos:

DA FIXAÇÃO DA TESE DESTES IRDR

1 - As progressões por tempo de serviço, e as promoções, consoante previstas no art. 13, 14, 15 e 16 da LC 100/2009 e regulamentadas pela LC 135/2014 terão como termo inicial o capitulado pelo art. 12, incisos III e IV desta última lei complementar municipal;

2 - Em obediência à Súmula Vinculante no. 37, quaisquer enquadramentos, ou reenquadramentos, no cargo ou carreira dos integrantes da GM-RIO não poderão ser entendidos de forma retroativa; não sendo devidas quaisquer diferenças remuneratórias entre o termo final de vigência do *caput* do art. 16 da LC municipal 100/2009 e o termo inicial de vigência da LC municipal 135/2014;

3 - A remuneração dos integrantes da GM-RIO, bem como seu realinhamento, ocorrerá nos exatos termos dos arts. 13 e ss. da LC 135/2014.

Assim, quanto ao Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, nos termos do § 2º do art. 984 do CPC, se acolhe o mesmo, se fixa a tese jurídica como acima exposta.

No que tange aos IRDRs em apenso, aplicam-se-lhes a mesma tese jurídica do presente.

E, em relação aos demais feitos também em apenso, entende-se pela restituição das Apelações, às suas origens para regular prosseguimento, nos termos deste.

Isto posto e nos termos do § único do art. 978, CPC, se passa ao

JULGAMENTO DO CASO PILOTO

Seção Cível

Apelação Cível no. 0459091-60.2014.8.19.0001

Apelante: Júlio Fernandes da Silva Rodrigues

Apelado: Guarda Municipal do Rio de Janeiro – GM RIO

Câmara Cível de origem: 14ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Relator originário: Des. José Carlos Paes

Constitucional. Administrativo Processo civil. Guarda Municipal do RJ. Pretensão de aplicação do art. 16 da LC 100/2009, retroativamente. Enquadramento no cargo e na categoria entendidas como devidas, à conta de tempo de serviço e condenação da ré ao pagamento das parcelas retroativas devidas, atualizadas. Improcedência do pedido. Apelação. Remessa para esta Seção Cível.

Nulidade da sentença. Pretensão de reconhecimento de sentença citra petita por violação ao princípio da congruência. Julgado que corretamente aborda a questão de fundo do direito vindicado pelo recorrente. Solução dada que se revela como contrária à pretensão daquele, o que não caracteriza qualquer nulidade. Rejeição desta preliminar.

Dissenso acerca do termo inicial das progressões e promoções, internas, dos seus integrantes. Previsão temporal, constante da LC municipal 100/2009, que restou violada. Matéria que veio a ser tratada apenas pela LC municipal 135/2014. As progressões por tempo de serviço, e as promoções, consoante previstas no art. 13, 14, 15 e 16 da LC 100/2009 e regulamentadas pela LC 135/2014 terão como termo inicial o capitulado pelo art. 12, incisos III e IV desta última lei complementar municipal, exclusivamente.

Pretensão de obtenção de intervenção do Judiciário para obtenção dos efeitos deste silêncio do legislador que não se prestigia. Inteligência da Súmula Vinculante no. 37 do E. STF.

Enquadramentos, ou reenquadramentos, no cargo ou carreira e eventuais diferenças remuneratórias entre o termo final de vigência do *caput* do art. 16 da LC municipal 100/2009 e o termo inicial de vigência da LC municipal 135/2014; dos integrantes da GM-RI. Retroatividade que não se aplica, à conta de ausência de expressa previsão legal neste sentido.

Desprovemento da apelação da parte autora e prestígio da sentença recorrida.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível no. 0459091-60.2014.8.19.0 entre partes acima mencionadas, **acordam** os Desembargadores que compõem a Turma Julgadora da Seção Cível, Comum, deste Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **(1) rejeitar** a questão preliminar e, **(2)** em mérito, **negar provimento** ao recurso; decisão por maioria.

VOTO

Cuida-se de recurso de apelação de sentença prolatada pelo douto Juízo da 6ª Vara de Fazenda Pública nos autos de demanda de reenquadramento funcional manejada por Júlio Fernandes da Silva Rodrigues em face da Guarda Municipal do Rio de Janeiro – GM RIO, que julgou improcedentes os pedidos inaugurais de enquadramento no cargo e na categoria devida, à conta de tempo de serviço e condenação da ré ao pagamento das parcelas retroativas devidas, atualizadas.

Sentença em Pasta 000202 do IE.

Como razões de decidir, após rejeição das questões preliminares, o douto juízo de origem após tecer considerações acerca da extinção da anterior Empresa Municipal de Vigilância e da migração de seus componentes para a atual GM RIO, apontou a ausência de direito adquirido a regime jurídico.

Segue apontando a trazida de referidos critérios pela LC 135/2014, bem como o fato de que o reenquadramento funcional já se efetivou, no plano administrativo, pelo advento da nova lei complementar referida, a qual não contemplou qualquer retroatividade em prol do funcionalismo.

Apontou a ausência de critérios objetivos para a movimentação da carreira na anterior LC 100/2009, art. 16, e a impossibilidade de o Poder Judiciário se substituir à Administração Pública em matéria como a versada nos autos, discorrendo ainda acerca da irretroatividade da lei, ilustrada com precedentes.

Recorreu o autor, cf. Pasta 000257 do IE, pretendendo reconhecimento de nulidade (sentença citra petita) por violação ao princípio da congruência e acolhimento do pleito principal; apelo recepcionado e respondido, consoante PDF 000281 e pasta 00290, do IE; Acórdão da E. 14ª Câmara Cível deste TRJERJ, Pasta 000318, suscitando instauração de IRDR, com suspensão do processo.

Autos remetidos ao C. Órgão Especial desta Corte Estadual, com decisão monocrática do Relator, Pasta 000382, para adequação deste IRDR às normas do atual CPC.

Redistribuído o feito, regularmente processado o mesmo, a admissibilidade do IRDR foi decidida consoante Acórdão em Pasta 000035 do IE, que, dentre outras providencias, avocou o julgamento da Apelação Cível no. 0459091-60.2014.8.19.0001, entendida como “*caso-piloto*”

Após solução do IRDR, fixando a tese jurídica, se passa ao julgamento da apelação em debate.

O recurso é tempestivo e dele se conhece.

Rejeita-se a questão prejudicial de nulidade da sentença.

E assim se faz por se constatar que o julgado de origem acompanhou fielmente a tese inaugural, resumida em fls. 22 dos autos de origem, que pretendeu a aplicação, retroativa, do comando da LC 135/2014 aos interesses do aqui recorrido.

Confira-se, pois, o que consta da peça vestibular:

“ (...) D.1) Que o Juízo determine a concessão de 03 (três) progressões por tempo de serviço à parte autora, a fim de que seja nivelado como GM 3C correspondente a LIDER na nova estrutura advinda com a LC 135/14, conforme explicado nos itens 04 à 06 da presente petição inicial, autorizando assim que a parte autora seja inserida no quadro de comando da Guarda Municipal, segundo plano de carreira em Y instituída pela LC 135/14; (...) “

No mesmo sentido se enquadra o constante dos itens “D.2” e “D.3” da referida peça de abertura, é dizer, pagamento de diferenças remuneratórias retroativas e reconhecimento de correção remuneratória, por isonomia, a outros integrantes da GM RIO, tudo decorrente, como óbvio, da referida retroatividade dos efeitos da LC 135/2014.

Por evidente que os termos da sentença, como constam da fundamentação do IRDR decorrente da presente demanda, restam totalmente adequados à pretensão do aqui recorrente – conquanto tenha aquele julgado se posicionado em sentido contrário à pretensão do funcionário.

Assim, nada haverá a se falar a respeito deste assunto.

Rejeitada a prejudicial, passando ao mérito, não assiste razão ao recorrente.

A pretensão do autor é, respectivamente, enquadramento em cargo e categoria superior; reajuste de seus vencimentos como decorrência daquele e recebimento dos reflexos e retroativos daí decorrentes, assim como reajuste, via isonomia, decorrente da correlação entre os demais funcionários.

Com escusas pela repetição do já lançado no presente IRDR, fato é que com a extinção da antiga Empresa Municipal de Vigilância S/A, que tinha seus componentes vinculados por relações trabalhistas, e sua substituição por autarquia – a ré nestes autos – houve a transposição daqueles vínculos para relação estatutária.

Repetindo: à ocasião, os empregos foram transformados em cargos públicos, adotando-se a equivalência em termos de plano de carreira, sendo certo que na mesma oportunidade foi estabelecido prazo para implementação de plano de cargos e salários, com as subsequentes promoções e progressões, ditado pelo art. 16 da LC, municipal, 100/2009.

Como demonstrado também, esse prazo foi desrespeitado pela Municipalidade, haja vista a que a questão só veio a ser (formalmente) solucionada com o advento da LC, municipal, 135/2014, que estabeleceu as regras objetivas para que se pudesse pôr em marcha estas movimentações na carreira funcional dos integrantes da GM RIO.

A questão a se abordar, a partir daqui, reside em como se administrar as consequências deste hiato temporal, pois que o prazo previsto pelo já mencionado art. 16 da LC, municipal, 100/2009 encerrar-se-ia aos 15/04/2010.

E, repetindo, só se encontra disposição municipal cerca de 04 (quatro) anos após, é dizer, aos 04/04/2014, data em veio a ser publicada a LC 135/2014, apresentando as regras faltantes.

Isso, contudo, em nada auxilia o recorrente.

Isso porque o comando da LC 100/2009, em seu art. 16, se revela como norma de eficácia contida, devendo ser regulamentada, a posterior, por ato do Executivo Municipal.

Certo que o prazo de 180 dias então fixado para esta finalidade restou ultrapassado; só que e por outro lado, não é menos certo que as partes interessadas se quedaram inertes no sentido de não terem provocado a atuação dos poderes constitucionalmente competentes para que se pusesse em campo para editar o diploma normativo em relação a este tema.

E não apenas isso:

Consoante a leitura que se faz do texto do art. 16 da LC 100/2009 se depreende que restou expressamente definido que os critérios para os processos de promoção e progressão seriam objeto de novo ato do Poder Executivo.

Realmente. Com efeito, não consta qualquer informação ou notícia de utilização dos meios constitucionais próprios (especificamente falando, de qualquer mandado de injunção em relação ao tema) para provocar a Administração a este atuar, razão pela qual aplica-se, ao caso, o conhecido brocardo, *dormientibus non socorrit jus*.

Quanto à tese de aplicação retroativa dos termos da LC municipal 135/2014, a mesma se revela inviável, por ser conduta contrária ao princípio de vigência *ex nunc* em relação às normas legais que entram em vigor, na esteira, inclusive, do preconizado pelo art. 6º da lei de introdução ao Código Civil.¹²

Desta sorte e como a retroatividade dos efeitos da novel legislação não veio expressamente contemplada na LC 135/2014, assim como não se divisa qualquer direito público subjetivo capaz de endossar esse agir por parte do Judiciário.

Inviável o acolhimento desta pretensão tanto consoante a regra do art. 2º da carta política brasileira, no que diz respeito ao princípio da separação de poderes, quanto diante da vedação expressa deste tipo de proceder, nos exatos termos da Súmula Vinculante no. 37¹³.

¹² Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

¹³ - "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia."

Estabelecidos estes tópicos, resta apreciar o pedido de reconhecimento da correlação remuneratória entre os servidores da autarquia e a guarda municipal.

Com efeito. Postulou o autor da demanda principal ter esse direito, pois que:

“(…) a parte autora, que ocupa o mesmo cargo de Guarda Municipal e que detém o mesmo tempo de serviço dos guardas municipais que estão nivelados na estrutura de comando da guarda municipal (cuja estrutura de carreira deve ser única), perceba a mesma remuneração destes guardas municipais conforme tabela constante no anexo I da LC 135/14;(…)”.

Com escusas pela repetição, em relação aos optantes, no que diz respeito aos seus vencimentos, a regra constitucional brasileira de não redução dos mesmos foi respeitada, daí que e por esta abordagem, nada mais haverá a se falar a respeito.

Quanto às pretensões de “reenquadramentos” que venham embasadas em eventual antigo emprego municipal, buscando a aplicação das condições subjetivas da parte à novel regulamentação, aquelas se revelam como irritas, à conta da opção efetuada por aqueles que entenderam por ingressar nos quadros da GM-RIO, ainda que não concursados, fixando-se termo inicial quanto a este novo relacionamento funcional.

A isso se acrescenta que o eventual “reenquadramento funcional” que houvesse a ser reconhecido já se efetivou, no plano administrativo, a partir do advento da LC 135/2014, que tratou de toda esta questão, seja contemplando as situações dos integrantes da GM-RIO, seja apresentando os requisitos tanto para a progressão quanto para a promoção dos interessados.

Isso tudo se diz sem embargo da conclusão, com escusas pelo truísmo, de que não cabe ao Poder Judiciário, justamente por não exercer função legislativa, fixar vencimentos em relação ao funcionalismo, nos exatos termos da Súmula Vinculante no. 37 do Supremo Tribunal Federal, como já lançado linhas atrás.

Consequentemente, não se poderia determinar a promoção e/ou progressão do recorrente autor com base em outros servidores contemporâneos, já que a matéria é balizada pelo regramento *interna corporis* acima exposto.

Ao exposto, se rejeita a questão preliminar e se **nega provimento** ao recurso, prestigiando a sentença recorrida.

Sucumbência recursal, majorada em 5% sobre o valor originário da condenação (art. 85. § 11, CPC), respeitando-se a gratuidade de justiça deferida.

É como **V O T O.**

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2017

Pedro Raguenet
Desembargador Relator