



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRDR: 0030581-37.2016.8.19.0000



Recurso originário: 0459091-60.2014.8.19.0001

Apelante: Julio Fernandes da Silva Rodrigues

Apelado: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro - GM RIO

Relator: Des. Pedro Raguenet

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em breve histórico, a Empresa Municipal de Vigilância SA (EMV) foi criada em 1992, por autorização da Lei 1.887/92, através de cisão da Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB¹. Naquela ocasião, os empregados da COMLURB admitidos por concurso para a função de agente de vigilância foram absorvidos pela EMV², que passou contar com previsão de um total de dez mil empregados³, sob regime celetista, a serem admitidos por concurso.

Em 2009, através da Lei Complementar 100 de 2009, foi extinta a EMV e criada a GM-RIO, “*entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, patrimônio e receita próprios*”. O regime jurídico dos servidores passou a ser o estatutário. Aos empregados concursados da EMV foi assegurado o direito de optarem pela mudança de regime jurídico, **preservada a remuneração até então adquirida e a correlação de atribuições entre o emprego e o cargo resultante da transformação**.

¹ Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar, mediante cisão da Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMLURB, a empresa pública denominada Empresa Municipal de Vigilância, a ser constituída na forma de sociedade anônima, vinculada ao Gabinete do Prefeito e com sede e foro na Cidade do Rio de Janeiro.

² Art. 6º - Os empregados admitidos por concurso para as funções de Agente de Vigilância da Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMLURB - serão absorvidos pela Empresa Municipal de Vigilância, a qual exercerá com exclusividade em toda a administração municipal as atividades previstas no art. 1º, I.

Parágrafo Único - Os servidores admitidos por concurso pela administração direta, indireta ou fundacional, ocupantes de cargos ou empregos cujas atribuições estejam compreendidas no disposto no art. 15 da Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, ficarão à disposição da Empresa Municipal de Vigilância, observado o disposto no art. 192 da Lei Orgânica do Município.

³ Art. 8º - A Guarda Municipal terá um efetivo autorizado de dez mil homens e mulheres.

Secretaria da Décima Sexta Câmara Cível
Rua Dom Manuel, nº 37, sala 336, Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

AC 0030581-37 servidor guarda municipal rj enquadramento LC 100 LC 135 IRDR (declaracao voto).doc





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRDR: 0030581-37.2016.8.19.0000



Pois bem, no que toca aos cargos da área operacional, ou seja, aos guardas municipais propriamente ditos, reproduziu a GM-RIO a estrutura de pessoal da antiga EMV. Grosso modo, foi mantido o **quadro único** composto por seis grupos de cargos (classes) de guarda municipal, de GM-1 a GM-6, cada qual subdividido em quatro níveis, de A a D, de modo que, no total, contava a carreira com vinte e quatro degraus, sendo os doze últimos afetos a funções de chefia (GM-4 Subinspetor, GM-5 Inspetor e GM-6 Inspetor regional). Consoante o §1º do artigo 13, tanto as progressões de nível como as promoções entre classes obedeceriam a critérios de **merecimento e tempo de serviço**.

Vale copiar o quadro para melhor visualização:

	Nível A	Nível B	Nível C	Nível D
Classe GM-1				
Classe GM-2				
Classe GM-3				
Classe GM-4 (Subinspetor)				
Classe GM-5 (Inspetor)				
Classe GM-6 (Inspetor Regional)				

Ainda na vigência da Lei Complementar 100, surgiu controvérsia quanto à interpretação de seus dispositivos no que toca a enquadramento inicial e movimentação na carreira. Isto porque entenderam os guardas que, diante da omissão da Guarda em definir, no prazo de 180 dias, critérios de mérito aludidos pela lei, o *parágrafo único* do artigo 14⁴, **lhes assegurava progressões automáticas a cada dois anos de permanência em cada nível**, além do

4

Art. 14. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por progressão o movimento horizontal do servidor no âmbito da mesma carreira e por promoção, o movimento vertical do servidor no âmbito da mesma carreira, ocorrendo como consequência da progressão.

Parágrafo único. Para concorrer à progressão, o servidor público deverá contar **com interstício mínimo de quatro anos na classe inicial de cada nível e de dois anos nas demais classes**, considerando-se, necessariamente, para cada progressão ou promoção, o tempo mínimo de dois anos ininterruptos de exercício efetivo do cargo no âmbito da GM-RIO.

Secretaria da Décima Sexta Câmara Cível
Rua Dom Manuel, nº 37, sala 336, Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

AC 0030581-37 servidor guarda municipal rj enquadramento LC 100 LC 135 IRDR (declaracao voto).doc





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRDR: 0030581-37.2016.8.19.0000



integral aproveitamento do tempo de serviço na EMV para fins de enquadramento inicial, supostamente com base no *caput* do artigo 17⁵.

Em outras palavras, sustentaram os autores que a movimentação da carreira, à luz dos aludidos dispositivos, se daria da seguinte forma: por critérios de mérito ainda não definidos ou, com ou sem estes, por progressões bienais entre os níveis A a D que, ao fim de oito anos, resultariam em promoção automática de GM-1 (nível D) para GM-2 (nível A) e assim sucessivamente até a última classe/degrau da carreira (GM-6 nível D), fórmula que também deveria ser observada para efeitos de enquadramento inicial.

A GM-RIO, por sua vez, defendeu visão diametralmente oposta: de que aos guardas recém-empossados cabia apenas a manutenção do padrão remuneratório como critério de enquadramento inicial, sendo que qualquer progressão ou promoção da LC 100 só poderia ocorrer dali para frente, por uma conjugação de tempo de serviço e mérito.

A aparente contradição entre as normas dos artigos 14 e 17 deu azo a interpretações diversas no âmbito desta Corte, tendo preponderado, inicialmente, os entendimentos de que não poderia o Poder Judiciário suprir eventual omissão legislativa no que diz respeito a critérios de promoção/progressão e o de que o *parágrafo único* do artigo 14 teria estabelecido inamovibilidade na carreira pelo prazo inicial de quatro anos, de modo que precoces as ações ajuizadas antes de 2014.

Antes que a jurisprudência se consolidasse, porém, entrou em vigor a Lei Complementar 135 de 2017, que estabeleceu novo “*Plano de Cargos, Carreira e Remuneração para os servidores do Quadro Operacional – Atividade Fim – da Guarda Municipal do Rio de Janeiro – GM-Rio*”. Esta pretendeu dar fim ao impasse anterior ao dispor, em seu artigo 4º, I, que **as progressões se**

⁵ Art. 17. 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.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRDR: 0030581-37.2016.8.19.0000



dariam de cinco em cinco anos, apenas por tempo de serviço. Por outro lado, a lei estabeleceu que promoções só são galgadas pela conjugação de tempo de serviço e merecimento, através de processos de seleção interna, e que estas visam apenas ao desempenho das funções de comando ou regência (artigo 2º, VI).

Grosso modo, pela estrutura da LC 135, todos os guardas ocupam o mesmo patamar remuneratório até completarem cinco anos de casa. Daí para frente, aqueles promovidos por tempo/mérito passam a integrar quadro de chefia, significativamente melhor remunerado. Basta ver que o salário do guarda após seis progressões automáticas, ou seja, com 25 anos de serviço, era, por ocasião da promulgação da LC 135, o mesmo daquele que, após cinco anos, lograsse ser promovido à função de líder, ou seja, R\$ 2.413,63.

Como era de se esperar, ao invés de pacificar a questão, a LC 135 não só manteve viva a controvérsia anterior como deu origem a outras. Diversas demandas foram ajuizadas ao argumento de que a LC 135 teria, na verdade, “regulamentado” sua antecessora, a reforçar o pleito de que devidas progressões automáticas e enquadramento inicial por tempo de serviço na vigência da LC 100. Só que, além disso, agora se insurgem os guardas também contra aquilo que entendem ser uma quebra na isonomia remuneratória entre ocupantes do mesmo cargo, já que, como visto, aqueles promovidos para funções de comando integrarão estrutura melhor remunerada do que os demais.

Com relação ao primeiro tema – movimentação e enquadramento segundo a LC 100 – reitero meu entendimento de que nada na naquela lei autorizava a conclusão de que possível a progressão “automática”, com base exclusivamente no tempo de serviço. Pelo contrário, o *parágrafo único* do artigo 14⁶, ao utilizar a expressão “*para concorrer à progressão*”, é claro no sentido de

⁶ Art. 14. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por progressão o movimento horizontal do servidor no âmbito da mesma carreira e por promoção, o movimento vertical do servidor no âmbito da mesma carreira, ocorrendo como consequência da progressão. Parágrafo único. **Para concorrer à progressão**, o servidor público deverá contar com interstício mínimo de quatro anos na classe inicial de cada nível e de dois anos nas demais classes, **considerando-se, necessariamente, para cada progressão ou promoção, o tempo mínimo de dois anos ininterruptos de exercício efetivo do cargo no âmbito da GM-RIO.**





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRD: 0030581-37.2016.8.19.0000



que esta se daria periodicamente, de forma concorrencial e conforme a abertura de vagas no nível seguinte. Ademais, ao que se sabe, inexistia progressão por tempo de serviço na estrutura da antiga EMV, de quem a GM-RIO, de início, reproduziu o quadro de pessoal (artigo 9º).

Nesta perspectiva, o enquadramento no quadro da LC 100 teve por balizas a correlação de classificações, atribuições e de remuneração (artigos 6º e 31) e não o tempo de serviço, de modo que, não tendo sido afrontados estes critérios, não se vislumbra ilegalidade no enquadramento inicial.

Tampouco colhe o argumento de que a LC 135 teria suprido a lacuna deixada pelo fracasso na definição dos critérios de mérito da LC 100, a autorizar sua aplicação retroativa a abril de 2010.

A LC 135 representa **novo plano de carreira**, ou seja, novo regime jurídico e não continuação ou aperfeiçoamento do regime instituído pela LC 100. Tanto é assim que a progressão automática, como visto, inexistente sob a égide da LC 100, foi expressamente admitida na LC 135, em seu artigo 7º: “A Progressão dar-se-á, automaticamente, entre os Níveis 1 a 6, após o interstício mínimo de cinco anos de efetivo serviço em cada nível”.

Como novo plano de carreira que representa, a LC 135 jamais traduziu ou autorizou promoções e progressões retroativas, que tampouco podiam ser concedidas com fundamento na LC 100. E até aqui adiro integralmente ao entendimento desta Egrégia Seção Cível.

Infelizmente, porém, padece o 1º Enunciado de aparente equívoco de remição. Com efeito, possui ele o seguinte teor: “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”.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRDR: 0030581-37.2016.8.19.0000



Sucede que os incisos III e IV do artigo 12 da LC 135 não contém termo algum. Sua função é a de definir os critérios para a promoção, e somente ela, dispondo que dentre outros dados, será levado em consideração o tipo de serviço efetivo na Guarda ou na Função.

É certo que o intento do voto parece ser – e esta a vontade do colegiado – o de negar a retroatividade da LC 135, objeto do Enunciado 2º. De toda sorte, se isto é correto, a função do 1º Enunciado não resta clara. E mais, nenhum enunciado deixa claro aquilo que constitui a *ratio essendi* do IRDR, que era a definição não apenas da eficácia retroativa das promoções, como também do direito a progressões por força da própria LC 100, sem qualquer caráter retroativo.

Em outras palavras, aplicar a LC 135 como fonte normativa de promoções e progressões no passado equivale a emprestar-lhe caráter retroativo, enquanto reconhecer o direito a ambas por força da LC 100, diversamente, nada tem de retroativo.

Identifico, portanto, três pontos a serem melhor explicitados a partir da vontade do colegiado. O primeiro é o de que não se reconheceu direito à promoção ou progressão baseado apenas no tempo de serviço, durante a vigência da LC 100. O segundo é que a LC 135 tampouco autoriza promoções ou progressões retroativas. E o terceiro, finalmente, é o de que embora o regime jurídico novo somente produza efeitos após a edição de nova Lei, como é óbvio, aproveitou-se o tempo de serviço anterior acumulado para fins de enquadramento, e não realinhamento, como constou do 3º Enunciado, porque isso o que dispõe o artigo 13 da LC 135.

Daí a necessidade da declaração de voto, cuja importância repousa no esclarecimento do “termo inicial”, aludido pelo 1º Enunciado; da negação do





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Seção Cível Comum

IRDR: 0030581-37.2016.8.19.0000



direito de promoção ou progressão durante a vigência da LC 100; e finalmente da explicitação já contida no 3º Enunciado de que não encontra óbice na vedação à retroatividade o aproveitamento, para fins de reenquadramento, e não de realinhamento, do tempo de serviço acumulado prestado à Guarda Municipal, qual prevista no artigo 13 da LC 135.

É como voto.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2017

Desembargador **EDUARDO GUSMÃO ALVES DE BRITO NETO**

