

Seção Cível Comum

IRDR 0030581-37.2016.8.19.0000

Origem: Exmo. Sr. Desembargador Relator, da Apelação Cível 0459091-60.2014.8.19.0001 – 14ª Câmara Cível

Relator: Des. Pedro Raguenet

IRDR. Planos de cargos, carreira e remuneração de integrantes da Guarda Municipal do Rio de Janeiro. Discussão acerca de movimentação e enquadramento na carreira. Pretensão de aplicação supletiva, pelo Poder Judiciário, de afirmada omissão legislativa.

Questão que vem encontrando soluções contraditórias no seio deste Tribunal Estadual. Apresentação de precedentes representativos da controvérsia.

Demandas que ostentam caráter repetitivo. Questão controvertida que se revela como única e exclusivamente de direito.

Universo de integrantes da autarquia municipal que sinaliza pela necessidade de uniformização do entendimento acerca da mesma, pena de maus tratos à segurança jurídica. Inteligência do art. 976 do CPC/2015.

Incidente de resolução de demandas repetitivas que se admite. Cumprimento das regras dos arts. 979 e ss do CPC/2015.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de IRDR 0030581-37.2016.8.19.0000, acordam os Desembargadores que compõem a Seção Cível – Comum do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **admitir o presente incidente**: decisão unânime.

V O T O

Cuida-se aqui de IRDR oriunda de expediente do Exmo. Sr. Desembargador Relator, da Apelação Cível 0459091-60.2014.8.19.0001 – 14ª Câmara Cível, portando a seguinte ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. GUARDA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. TRANSMUDAÇÃO DO VÍNCULO CELETISTA PARA ESTATUTÁRIO. PLANOS DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO. ENQUADRAMENTO. MOVIMENTAÇÃO NA CARREIRA. PROMOÇÃO E PROGRESSÃO. OMISSÃO LEGISLATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO SUSCITADO PELO RELATOR. SUSPENSÃO DO PROCESSO.

Referido incidente foi inicialmente remetido ao E. Órgão Especial deste TJERJ; em não sendo reconhecida a competência funcional daquele preclaro Colegiado, veio o mesmo remetido a esta Seção Cível, nos exatos termos do art. 926 do CPC/2015 c/c as disposições do Regimento Interno deste Tribunal.

Conclusos a este Relator, é o relato do suficiente.

- Dos antecedentes -

Previu o legislador de 2015 a instauração de IRDR quando atendidos os requisitos dos incisos I e II do art. 976 do CPC/2015, é dizer e em resumo, quando houver repetição de processos que girem em torno de um mesmo tema, que este seja unicamente de direito e que as soluções dadas possam gerar, ao mínimo, insegurança jurídica aos envolvidos na, ou nas, questões em tela.

Com efeito, tem-se aqui pluralidade de demandas manejadas precipuamente de forma individual, não coletiva, em face da Guarda Municipal do Rio de Janeiro – GM-RIO, autarquia municipal que sucedeu à hoje extinta Empresa Municipal de Vigilância S/A, que tinha relacionamento trabalhista com seus integrantes.

Em verdade, a “Guarda Municipal do Rio de Janeiro” veio a ser criada por lei municipal (1.887/1992), sendo que no ano seguinte, o decreto municipal 12.000/93, criou a Empresa Municipal de Vigilância S/A (EMV), para administrar aquela.

Dita situação perdurou até o ano de 2009, quando foi editada a Lei Complementar no. 100, que extinguiu a EMV e criou a autarquia denominada Guarda Municipal na estrutura da administração indireta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.¹

- Da Vexata Quaestio -

Surge aqui o busílis.

Os servidores da EMV, regidos pela CLT, que passaram a integrar a GM-RIO, entenderam de ver o tempo de serviço prestado à extinta EMV utilizado para efeitos e progressão e promoção na carreira junto à GM-RIO, obviamente com todos os reflexos econômicos daí resultantes.

E ditas pretensões vem se embasando nos termos do art. 17 da LC (municipal) 100/09, que considerava, para fins de promoção e progressão, como tempo de efetivo exercício aquele prestado por funcionário da antiga EMV que tenha sido aprovado em concurso público.

Certo que referida lei complementar, alguns anos depois, veio a ser substituída por outra LC (municipal), que veio a ser a de no. 135/2014, a qual estabeleceu critérios para promoção e progressão dos servidores na carreira estatutária.

Aqui, então, a raiz da discussão, haja vista a que este estado de coisas gerou duas situações em relação à existência de dois (2) critérios diferentes para a promoção dentro dos quadros da GM-RIO; o primeiro, como dito acima, a pretensão de aplicação dos termos da LC 100/2009, em seu art. 17, § único ².

¹ - Informações do site <https://pt.wikipedia.org>, obtidas em 17.07.2016

² - 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. Parágrafo único. Para efeito do disposto no art. 126 da Lei nº 94, de 14 de março de 1979, será considerado apenas o tempo transcorrido após a transformação dos cargos prevista nesta Lei Complementar.

Certo que o disposto no art. 16 da mesma era claro ao dizer este que “os critérios para (progressão e promoção) seriam definidos no prazo de 180 dias por ato do Poder Executivo”, e o já mencionado parágrafo único do art. 17, não impõe como requisito o “tempo de serviço efetivo”, mas sim um período mínimo em um cargo da Guarda Municipal.

Já o segundo critério veio a ser aquele aplicado pela LC 135/2014 que enquadrou os servidores em níveis escalonados levando em conta o tempo que traziam de seus empregos públicos, desde que, até então, já contassem o quadriênio na classe inicial.

Só que a discussão não para por aqui.

Quando da edição da LC 100/2009, foi determinada a observância de um interstício mínimo de 4 (quatro) anos para progressão funcional, na forma do § único do art. 14 da mesma, sendo certo que e pela contagem de prazo que se faça do escoamento do referido prazo, as promoções e/ou progressões iniciar-se-iam a partir de 15.04.2014.

No entanto, dias antes deste termo final, mais precisamente aos 04.04.2014, veio a ser editada outra LC (municipal) agora a de no. 135/2014, e que, esta sim, disciplinou os critérios de progressão e de promoção dentro da carreira da guarda municipal.

Esta situação vem dando base para quantidade de reclamações no sentido de que a inação legislativa (como previsto pela LC 100/2009) teria trazido prejuízos a quantidade de funcionários, já que impediu a definição de critérios para a promoção e progressão dos servidores.

Se constata a presença, também e em quantidade de postulações, de pretensão de suplementação, pelo Judiciário, desta inércia legislativa, de molde a atender os interesses dos postulantes, ao fundamento de que a promoção e a progressão dos guardas municipais se fariam de forma automática e buscando a não aplicação da LC (Municipal) 135/2014.

- Dos argumentos em sentido contrário -

Após leitura de arestos em sentido de negativa de provimento desta postulação inaugural, entendi sobressaírem os seguintes pontos que merecem destaque, com a ressalva de não ser exaustiva a relação que se passa a apresentar:

(1) a Lei Complementar nº 135/2014 esclarece que os guardas municipais poderão evoluir na carreira mediante promoção e progressão, nos termos do seu art. 4º;³

(2) referida lei complementar determina que 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, sendo esta a redação exata do art. 7º da Lei Complementar nº 135/2014;

(3) a promoção vem a ser regulada nos artigos 11 e 12 da Lei Complementar nº 135/2014, os quais determinam que a mesma dar-se-á bienalmente, **apenas**, para as **funções de comando e de regência** (músicos),⁴

Cuida-se então e ao sentir deste Relator, de duas principais correntes de abordagem de uma mesma questão, o que sinaliza em presença de evidente questão de direito a ser pacificada.

- Da matéria controvertida a ser abordada -

Como já exposto, cuida-se de quantidades de demandas, verdadeiramente padronizadas, em que integrantes da Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GM-RIO) pretendem enquadramento funcional com base na Lei Complementar Municipal no. 100/2014.

³ - Art. 4º As carreiras de Guarda Municipal e de Músico da Guarda Municipal apresentam a seguinte evolução: I - Progressão - por tempo de efetivo serviço, entre os Níveis 1 a 6, ora estabelecidos nos Anexos I e II; II - Promoção - por tempo de efetivo serviço e mérito, para as Funções de Comando e Funções de Regência, respectivamente, a partir do Nível 2. Parágrafo único. O início das carreiras definidas nesta Lei Complementar dar-se-á sempre através do Nível 1.

⁴ - Art. 11. A **Promoção dar-se-á sempre mediante processo de seleção interna**, realizado pela Secretaria Municipal de Administração através de Edital, observando os princípios da transparência e publicidade.

- Art. 12. O **processo de seleção interna** de que trata o art. 11 desta Lei Complementar deverá considerar prioritariamente os seguintes critérios: I - conhecimento profissional; II - escolaridade; III - tempo de efetivo serviço na GM-Rio; IV - tempo de efetivo serviço na Função de Comando ou Função de Regência.

Os fundamentos das referidas demandas inclusive giram acerca de inércia legislativa e/ou direito adquirido.

Alternativamente, buscam a aplicação, retroativa, dos termos da LC (municipal) 135/2014, às pretensões de promoção e/ou de progressão dentro da corporação, nos termos acima expostos.

A tese oposta é que referida lei complementar, antes do término do prazo previsto para edição de legislação própria, veio a ser substituída, no final do prazo lá previsto, por nova Lei Complementar Municipal, de no. 135/2014 e que estatuiu os critérios de promoção e de progressão, que devem ser observados.

- Do universo e do alcance do IRDR -

Adentando este tópico, muito embora o ingresso nas fileiras da mesma se faça por concursos públicos⁵, fato é que o efetivo informado desta autarquia é apresentado como sendo de em excesso de 7.500 guardas municipais e 380 funcionários administrativos, entendidos estes últimos como músicos e agentes de transporte.⁶

Sustenta o Município, em memorial apresentado, que o universo de demandas em potencial giraria em torno de 4.000 (quatro mil) situações; daí que e ainda que se descarte a quantidade de guardas municipais com acesso pós advento da LC 135/2014, resta lúdimo se reconhecer da presença de um expressivo universo de litigiosidade latente ou em curso, o que atende aos termos do inciso I do art. 976, do CPC/2015.

- Dos processos representativos de controvérsia -

Neste tópico, faço remissão aos precedentes jurisprudenciais colacionados no incidente como apresentado, referendando-os e pedindo vênias para sua não transcrição, por redundante, vez que já instruem o presente incidente.

⁵ - Concursos públicos: em 1993, 1995, 1997, 2002, 2008 e 2011. (*Apud* acesso Wikipédia, já informado).

⁶ - A GM-RIO é informada como sendo a maior entre as instituições que atuam uniformizadas e desarmadas no Brasil. (Idem) .

Suficiente apontar a demonstração cabal da existência de quantidade de Acórdãos deste TJERJ com posicionamentos opostos e conflitantes acerca do tema.

Finalmente, pode-se observar que as questões de fato e de direito apresentadas sinalizam na existência de um universo potencial de demandas de mesmo teor que, alternativamente, (1) já foram propostas e julgadas, (2) foram propostas e estão sendo julgadas e, ainda, que (3) podem vir a ser propostas e julgadas.

Há, desta forma, o atendimento ao requisito da geração de conflito de interpretações, consoante o disposto no art. 976, II, do CPC/2015 (risco de violação da isonomia ou da segurança jurídica).

- Conclusão -

Ao exposto, sou pela **admissibilidade do presente IRDR** reconhecendo a presença dos requisitos do art. 976 do CPC/2015, ou seja:

- efetiva repetição de processos nos quais a questão fundamental é sempre a mesma, e de direito, é dizer, se há ou se deixa de haver a retroatividade do disposto pela Lei Complementar no. 135/2014;

- risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídicas, haja vista a que os v. julgados antes mencionados, seja acolhendo, seja rejeitando as postulações apresentadas, se revelam na contramão do que se espera da atividade do Poder Judiciário, na forma de verdadeira “loteria” quanto aos resultados das referidas demandas.

Em seguimento, e nos exatos termos da legislação em vigor, tenho por necessário que se proceda aos seguintes tópicos:

- **suspensão** de todos os processos pendentes acerca do tema, que tramitem no Município, face seu caráter de limitação geográfica e condição das partes, oficiando-se, nos termos do § 1º do art. 982 do CPC/2015 para esta finalidade;

- entender pela **não necessidade** de requisição de informações aos Órgãos nos quais tramitem ditos processos, haja vista a delimitação da matéria como efetuada,

- **avocar** o julgamento da Apelação Cível 0459091-60.2014.8.19.0001 – 14ª Câmara Cível deste TJERJ para que o mesmo seja efetuado por esta Seção Cível, (§ único, art. 978, CPC/2015);

- determinar o **cumprimento** das disposições do *caput* do art. 979, CPC/2015, quanto à divulgação e publicidade do presente IRDR;

- determinar a primeira **vista ao Ministério Público** do ERJ nos termos do inciso III do art. 982, CPC/2015, para, querendo, manifestar-se no prazo previsto em lei.

Após a realização destas diligências:

- pela **intimação** das partes e demais interessados com interesse na controvérsia em geral, e no julgamento em particular, para, querendo, e no prazo comum de 15 (quinze) dias, pronunciar-se nos autos deste incidente, nos exatos termos do art. 983 do CPC/2015.

É como **V O T O**.

Rio de Janeiro, 21 de julho de 2016.

Pedro Raguene
Desembargador Relator