



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA**  
**COMARCA DE BOA VISTA**  
**1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA - PROJUDI**  
**Fórum Advogado Sobral Pinto, 666 - Praça do Centro Cívico - Centro - Boa**  
**Vista/RR - CEP: 69.301-980 - Fone: (95)3198-4766 - E-mail:**  
**1fazenda@tjrr.jus.br**

Proc. n.º 0825642.37.2016.8.23.0010

## SENTENÇA

### RELATÓRIO

Trata-se de Ação Ordinária de Obrigação de Fazer, ajuizada pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES CIVIS EFETIVOS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE RORAIMA, em face do ESTADO DE RORAIMA, por meio da qual pretende seja contabilizado o tempo de serviço prestado por seus substituídos na vigência da Lei nº 392/2003, para efeito de progressão vertical e enquadramento na Lei nº 1.032/2016, que disciplina o novo plano de cargos, carreiras e remunerações dos servidores estaduais do Poder Executivo.

Relata a parte Autora, em suma, que durante o enquadramento dos servidores ao novo regime jurídico, o Estado de Roraima teria desconsiderado a progressão vertical a que fariam jus os seus substituídos, uma vez cumpridos os requisitos da antiga Lei nº 392/2003, excetuada a avaliação de conhecimentos prevista no art. 23, inc. VIII, que nunca chegou a ser regulamentada e portanto, não poderia constituir óbice à aquisição de direitos. Informou ainda que a Nova Lei de Cargos e Salários suprimiu tal avaliação de conhecimentos, não constituindo mais requisito para fins de progressão vertical.

Citado, o Estado de Roraima sustentou: 1) ausência de direito adquirido à progressão vertical que não tenha obedecida a todos os requisitos da Lei anterior; 2) impossibilidade de aplicação da nova Lei para reger os casos pretéritos; 3) impossibilidade do Poder Judiciário interferir no mérito administrativo; 4) impossibilidade do Poder Judiciário conceder direitos não regulamentados. Requereu portanto a improcedência total, da ação.

Foi anunciado o julgamento antecipado do mérito.

É o relato do necessário.



Decido.

## FUNDAMENTAÇÃO

Discute-se neste feito acerca da possibilidade de se garantir um direito prescrito em lei, face a ausência de sua regulamentação infralegal. Isso porque era previsto na Lei já revogada nº 392/2003, a aplicação de avaliação interna de conhecimento, nunca regulamentada, para a concessão de progressão vertical:

**Art. 23.** A Progressão Vertical poderá ser concedida, mediante critérios de merecimento verificados em Avaliação Periódica de Desempenho – APD, ao servidor efetivo estável que atenda cumulativamente às seguintes exigências:

[...]

**VII – ter o conhecimento e a experiência profissional necessários para o exercício do cargo, verificados em avaliação interna de conhecimentos;**

Como se sabe, o regime jurídico-administrativo compõe-se do conjunto de princípios que regem o Direito Administrativo. Doutrina majoritária elenca dois superprincípios de índole constitucional que devem balizar a atividade do administrador público. São eles os princípios da supremacia do interesse público sobre o individual, e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Desses dois, decorrem as prerrogativas e sujeições impostas à Administração Pública para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Conforme a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, “quando um poder jurídico é conferido a alguém, pode ele ser exercido ou não, já que se trata de mera faculdade de agir. Essa, a regra geral. Seu fundamento está na circunstância de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica do próprio titular. O mesmo não se passa no âmbito do direito público. Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do poder público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência: são eles irrenunciáveis; e devem ser obrigatoriamente exercidos”.<sup>1</sup>

Trata-se pois da máxima de que nenhum direito é outorgado sem que haja um consequente dever de conduta.

Nesse sentido, constitui prerrogativa do administrador público o poder-dever regulamentar, sendo este constituído pela possibilidade de edição de normas administrativas para a fiel execução das leis, nos limites estabelecidos pelo legislador. Trata-se de um poder, como dito, na medida em que confere à Administração o instrumento necessário para converter a norma genérica e impessoal em aplicação de ato concreto e específico. Trata-se de um dever, por conseguinte, na medida em que não pode o administrador deixar de aplicar a lei alegando ausência de concretude normativa.



“Cuida-se de poder dever de agir, não se reconhecendo àquele Poder mera faculdade de regulamentar a lei, mas sim dever de fazê-lo para propiciar sua execução. Na verdade a omissão regulamentadora é inconstitucional, visto que, em última análise, seria o mesmo que atribuir ao Executivo o poder de *legislação negativa em contrário*, ou seja, de permitir que sua inépcia tivesse o condão de estancar a aplicação da lei, o que, obviamente, ofenderia a estrutura de Poderes da República”.<sup>2</sup>

Vige no Estado de Direito e sobretudo no Direito Administrativo o princípio da legalidade. Nos termos do art. 5º, inc. II, da Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Traduzindo-se o princípio para as atividades de busca concreta do interesse público tem-se que a Administração não pode ser pautada na vontade dos agentes públicos, mas deve sobretudo respeitar a vontade da lei<sup>3</sup>. Somente ao legislador foi dada a atribuição de criar as leis, concedendo direitos e impondo obrigações. E quando este o faz, não delega ao administrador a faculdade de aplicá-las ou não.

Em face dessa fundamentação, não se pode alegar a presença de discricionariedade administrativa para a implementação ou não da lei. Tal discricionariedade somente se verifica em face de requisitos intrínsecos de aplicabilidade do ato administrativo-normativo, e não sobre a conveniência ou oportunidade de o exercer.

Aplicando-se tudo o foi exposto ao caso que se impõe, verifica-se ilegal, na modalidade por omissão, a conduta perpetrada pelo Requerido em se negar aplicar direito de progressão vertical concedido na Lei nº 392/2003, por ausência de regulamentação de um de seus requisitos legais.

Veja-se, a concessão do direito não é tarefa do Executivo. Incumbe a este somente a aplicação daquilo que se encontra estabelecido na lei. Prescindindo esta de regulamentação, é dever do gestor público a sua concretização, garantindo o gozo dos benefícios estatuídos pelo legislador. Na sua omissão, reverte-se o direito em líquido e certa, passível de fruição. “Neste caso, os titulares de direitos previstos na lei passam a dispor de ação com vistas a obter do Poder Judiciário decisão que lhes permita exercê-los, com o que estará sendo reconhecido que a lei deve ser aplicada e observada”.<sup>4</sup>

Corroborando na análise do que aqui se argumenta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao julgar ações que dizem respeito ao exercício do direito de greve dos servidores públicos. Isso porque, a Constituição Federal, ao proclamar esse direito, condicionou-o à regulamentação normativa do Poder Legislativo. Trata-se portanto de norma constitucional de eficácia contida, de aplicabilidade restrita.

Muito se discutiu, dentro dessa premissa concreta, a respeito da possibilidade do Poder Judiciário se imiscuir na atividade legislativa, para possibilitar o exercício de direitos constitucionais até então não regulamentados. A tese vencedora, foi a da eficácia concretizadora do direito de greve dos servidores públicos. Nesse sentido os Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712. Nas palavras do Min. Celso de Mello, ao tratar no MI 712, sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos:



“Decorridos quase 19 (dezenove) anos da promulgação da vigente Carta Política, ainda não se registrou – no que concerne à norma inscrita no art. 37, VII, da Constituição - a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar, até o presente momento, o ato legislativo essencial ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica do preceito constitucional em questão, não obstante esta Suprema Corte, em 19/05/1994 (há quase 13 anos, portanto), ao julgar o MI 20/DF, de que fui Relator, houvesse reconhecido o estado de mora (inconstitucional) do Poder Legislativo da União, que ainda subsiste, porque não editada, até agora, a lei disciplinadora do exercício do direito de greve no serviço público.

[...]

O caso em exame, como precedentemente acentuado, revela – considerada a superação irrazoável do lapso temporal já decorrido – um retardamento abusivo do dever estatal de legislar sobre a espécie ora em análise.

Essa omissão inconstitucional do Poder Legislativo, derivada do inaceitável inadimplemento do seu dever de emanar regramentos normativos - encargo jurídico que foi imposto ao Congresso Nacional pela própria Constituição da República - encontra, neste “writ” injuncional, um poderoso fator de neutralização da inércia legiferante e da abstenção normatizadora do Estado.

[...]

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e afetem, em conseqüência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado, pois nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se revelarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.”

Tal raciocínio deve ser subsumido em face do caso sob judice. Portanto, se ao Legislador foi atribuída a



função de efetivar os direitos garantidos na Constituição Federal, Administração Pública deve proceder de igual modo em relação aos direitos concedidos em lei.

Salienta-se que a própria Lei nº 1.032/2016, em seu art. 37, prescreve: “Fica assegurados aos servidores efetivos atuais e em cargos em extinção, os direitos previstos na Lei Estadual nº 392/2003, em especial os referentes à progressão horizontal e vertical devidos até a data da publicação desta lei”.

A ausência de regulamentação, portanto, não pode constituir óbice ao pleno exercício de direitos concedidos em lei, sobretudo quando a omissão se funda na alegação de reserva do possível ou violação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se o Legislador garantiu o direito, pressupôs meios para subsidiar sua fruição. Incabível, desse modo, condicioná-lo a conveniência do gestor público.

**APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDOR MUNICIPAL. PROGRESSÃO HORIZONTAL, POR MÉRITO FUNCIONAL. ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO COM O QUINQUÊNIO NÃO ADMITIDA. GRATIFICAÇÕES DE NATUREZA DIVERSA. EXIGÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. LEI COMPLEMENTAR N.º 30/2008 PENDENTE DE REGULAMENTAÇÃO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. BENEFÍCIO DEVIDO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. JUROS MORATÓRIOS E A CORREÇÃO MONETÁRIA, MODIFICADOS EX OFFICIO, DE ACORDO COM OS PARÂMETROS LEGALMENTE DEFINIDOS. (TJ-BA – APL: 00017691220148050172, Relator: Lidivaldo Reaiche Raimundo Britto, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 27/09/2016).**

**Disso infere-se que àqueles substituídos que se enquadrem nos requisitos estabelecidos pelo Art. 23, inc. I ao IV, da Lei Estadual nº 392/2003, quais sejam:**

- I – ter completado pelo menos cinco anos de efetivo exercício na classe em que se encontra;
- II – obter conceito igual ou superior a 80% (oitenta por cento) dos pontos possíveis em todos os procedimentos de Avaliação Periódica de Desempenho;
- III – estar em efetivo exercício em órgão, departamento, unidade ou seção do Poder Executivo;
- IV – não ter mais do que cinco faltas injustificadas nos sessenta últimos meses imediatamente anteriores à data da homologação do respectivo resultado da APD;
- V – não ter sofrido punição disciplinar nos sessenta últimos meses imediatamente anteriores à data da homologação do respectivo resultado da APD;
- VI – não ter sido destituído ou exonerado de cargo de provimento em comissão



ou de função de confiança por motivo disciplinar nos sessenta últimos meses imediatamente anteriores à data da homologação do respectivo resultado da APD; da Lei nº 392/2003;

**já possuíam direito adquirido à progressão vertical quando da publicação da Nova Lei de Cargos, Salários e Remunerações nº 1.032/2016.**

Convicto que todas as teses foram apreciadas, deve-se concluir pela total procedência dos pedidos autorais.

## **DISPOSITIVO**

**Ante ao exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido da Parte Autora, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC, para condenar o ESTADO DE RORAIMA a adequar o enquadramento dos servidores públicos do Poder Executivo, aplicando a estes o direito à progressão vertical dos que cumpram os requisitos do Art. 23, inc.I ao IV, da Lei Estadual nº 392/2003, com o pagamento das parcelas vencidas, a partir da vigência da Lei nº 1.032/2016.**

A correção monetária, deverá ser feita a partir do evento danoso, determinando a incidência do IPCA-E, conforme entendimento firmado em sede de **repercussão geral nº 870947, tema 810, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

No tocante aos juros de mora, estes serão incidentes sobre o valor estabelecido na parte dispositiva da presente sentença, devidamente atualizado, sua aplicação deve se dar na forma prevista na atual redação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, ou seja, com base nos juros aplicados à caderneta de poupança, a partir da citação.

Custas pelo vencido.

Honorários advocatícios em 10% sobre 200 salários-mínimos iniciais. Ao que se acresce, fixo em 8% até o limite de 2000 salários-mínimos, e 5% sobre o que exceder esse valor até o limite de 20.000 salários-mínimos nos termos do art. 83, §3º, I, II e III c/c §5º do CPC.

Transcorrido o prazo para recurso, certifique-se o trânsito em julgado da sentença e encaminhem-se os autos para reexame necessário.

Intimem-se.



Cumpra-se.

Boa Vista, data constante no sistema.

*(Assinado digitalmente)*

**ALUIZIO FERREIRA VIEIRA**

Juiz de Direito

Titular da Primeira Vara da Fazenda Pública

<sup>1</sup>CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 48.

<sup>2</sup>CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 65.

<sup>3</sup>MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 84.

<sup>4</sup>CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 65

