



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000355740

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0003218-53.2024.8.26.0565, da Comarca de São Caetano do Sul, em que é apelante CLERIO ESTEVAO DA ROCHA, é apelado MUNICIPIO DE SAO CAETANO DO SUL.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Por maioria de votos, em julgamento estendido, negaram provimento ao recurso de apelação, nos termos que constarão do v. Acórdão, vencido, o 3º Juiz, que declara**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), RENATO DELBIANCO, MARCELO BERTHE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 10 de abril de 2025.

CYNTHIA THOMÉ
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 0003218-53.2024.8.26.0565

Apelante: Clério Estevao da Rocha

Apelado: Município de São Caetano do Sul

Comarca: São Caetano do Sul – 4ª Vara Cível

Juiz prolator: Dr. José Francisco Matos

Voto nº 773

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO.
PROGRESSÃO FUNCIONAL. RECURSO NÃO PROVIDO.

I. Caso em Exame

Ação ordinária movida por Clério Estevão da Rocha contra o Município de São Caetano do Sul, visando o reenquadramento funcional de agente de defesa civil. O autor alega que, apesar de preencher os requisitos para progressão funcional conforme a Lei Municipal nº 5070/2012, permanece no padrão inferior “G1/N1” e busca progressão para “G4/N6”, com ajuste salarial e pagamento das diferenças de verbas contratuais.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a ausência de regulamentação específica impede a progressão funcional do autor, conforme previsto na Lei Municipal nº 5.070/2012, e se o Judiciário pode obrigar o Município a implementar tal progressão.

III. Razões de Decidir

3. A progressão funcional exige regulamentação específica, que não foi providenciada, impossibilitando sua implementação automática.

4. A ausência de norma regulamentadora impede a progressão, e o Judiciário não pode substituir o administrador público na fixação de critérios para progressão, conforme a Súmula Vinculante nº 37 do STF.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso não provido.

Tese de julgamento: 1. A progressão funcional depende de regulamentação específica e previsão orçamentária. 2. O Judiciário não pode suprir a omissão administrativa em regulamentar a progressão funcional.

Legislação Citada:

Lei Municipal nº 5.070/2012, art. 16, §1º, art. 22, §1º, I e II.

Lei Municipal nº 5.365/2015, arts. 41, 14, 39 e 31.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

CPC, art. 373, I; art. 85, § 11; art. 98, § 3.

Jurisprudência Citada:

STF, Súmula Vinculante nº 37.

TJSP, Remessa Necessária Cível 0004336-64.2024.8.26.0565, Rel. Edson Ferreira, 12ª Câmara de Direito Público, j. 18/03/2025.

TJSP, Apelação Cível 0002444-23.2024.8.26.0565, Rel. Marcos Pimentel Tamassia, 1ª Câmara de Direito Público, j. 10/10/2024.

TJSP, Apelação 1010550-28.2022.8.26.0079, Rel. Eduardo Prativiera, 5ª Câmara de Direito Público, j. 08/07/2024.

Vistos.

Trata-se de ação ordinária, originalmente ajuizada como reclamação trabalhista junto à Justiça Trabalhista, movida por Clério Estevão da Rocha contra o Município de São Caetano do Sul, com pedidos cominatórios, declaratórios e condenatórios, visando o reenquadramento funcional de agente de defesa civil. Alega que iniciou suas funções como agente de defesa civil em 01/02/2007, mas o réu não promoveu sua progressão funcional conforme previsto pela Lei Municipal nº 5070/2012 (alterada pela Lei Municipal 5.365/2015). Embora preencha os requisitos necessários, como qualificação, assiduidade e bom desempenho, ele permanece classificado no padrão inferior “G1/N1”, enquanto deveria estar no “G4/N6”. Menciona, ainda, que a Lei Municipal nº 5.365/2015 assegura previsão orçamentária, mas o Município se omite em regulamentar as leis que asseguram seu direito à promoção. Por fim, requer que o réu seja condenado a efetivar sua progressão funcional para o nível “G4/N6”, ajustando o salário e pagando as diferenças de todas as verbas contratuais.

O v. Acórdão de fls. 113/115, proferido pelo Tribunal Regional do Trabalho, anulou a sentença prolatada a fls.88/96, determinando a remessa dos autos à Justiça Comum.

Proferida a r.sentença de fls.132/135, cujo relatório adoto, o i.Magistrado

a quo acolheu parcialmente a preliminar de prescrição quinquenal e, no mérito, julgou improcedente o pedido inicial, sob o fundamento de que a Lei nº 5.070/2012 estabelece um procedimento administrativo complexo para a progressão, que inclui critérios como análise de desempenho, ausência de punição disciplinar, tempo de serviço e previsão orçamentária. No entanto, o autor não conseguiu comprovar que atendia a todos os requisitos legais necessários para a progressão, conforme o artigo 373, I, do CPC, além de não ter apresentado as provas que fundamentassem seu pleito.

Ademais, a sentença ressaltou que a progressão funcional prevista na Lei nº 5.070/2012 depende de regulamentação específica, a qual não foi implementada nem mesmo com a edição da Lei nº 5.365/2015. Assim, a ausência dessa regulamentação inviabiliza a efetivação da progressão pretendida, pois o Poder Judiciário não pode suprir omissão do Executivo nem criar critérios próprios para sua concessão, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes (Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal)

Irresignado, apela o autor. Alega, em síntese, que a Lei Municipal nº 5.070/2012, é clara em relação à progressão vertical e horizontal dos servidores, e que a omissão do Executivo Municipal em regulamentar a norma não pode prejudicar os servidores que atendem aos requisitos para a progressão, não devendo ser obstáculo para sua implementação.

O apelante também refutou a argumentação sobre a falta de previsão orçamentária, afirmando que o orçamento municipal já destina recursos para a progressão funcional. Destacou que outros servidores já tiveram suas progressões concedidas, evidenciando que há recursos suficientes para garantir a aplicação do direito. Assim, a ausência de previsão orçamentária não deveria ser utilizada como justificativa para negar o direito à progressão.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Recurso processado, sem o recolhimento do preparo em razão da gratuidade conferida ao autor (fls. 133) e com oferta de contrarrazões (fls.148/168).

É o relatório.

O recurso não comporta provimento.

O autor pleiteia a progressão funcional para o nível "G4/N6", com a consequente correção de sua remuneração e o pagamento dos reflexos nas demais verbas trabalhistas. Fundamenta seu pedido na Lei Municipal nº 5.070/2012, que instituiu o Plano de Empregos, Carreiras e Salários (PECS) no âmbito do Município de São Caetano do Sul.

Dispõe o artigo 16 §1º :

“Os processos de Evolução Funcional ocorrerão em intervalos regulares de 12 (doze) meses, tendo seus efeitos financeiros no ano subsequente ao processo de avaliação do servidor. § 1º Os servidores serão classificados em lista para a seleção dentre àqueles a serem beneficiados com a progressão, considerando os pontos ou notas obtidas no processo de Análise Funcional Anual – AFA”.

E o artigo 22, §1º,I e II:

Progressão é a passagem de um nível ou grupo de emprego

para outro superior, mediante a Análise Funcional Anual que compreende, cumulativamente: I-Qualificação;II -Assiduidade; e, III - Avaliação de desempenho do servidor. § 1º Está habilitado à progressão o servidor com exercício mínimo de 3 (três) anos: I - Que não tiver sofrido pena disciplinar de suspensão nos últimos 3 (três) anos; II - Que tiver obtido desempenho superior à média do grupo a que pertence. § 2º A Análise Funcional Anual será utilizada para a progressão vertical e para a progressão horizontal.

Conforme assentado pelo i.magistrado *a quo*, a referida progressão exige uma análise de desempenho com base em diversos critérios estabelecidos em lei, a ser realizada pela Assessoria de Gestão de Empregos, Carreiras e Salários, além da exigência de um período mínimo de 12 meses de atividade e da necessidade de previsão específica na lei orçamentária, conforme estabelece a Lei Municipal.

A bem de ver, a legislação municipal mencionada no pedido inicial possui natureza programática, uma vez que prevê o enquadramento dos servidores por meio da progressão funcional, condicionando sua efetivação à edição de uma norma regulamentadora específica, não possuindo aplicação automática.

Além disso, exige a devida previsão orçamentária e o cumprimento das regras estabelecidas nos artigos 41, 14, 39 e 31 da Lei Municipal nº 5.365/2015. Não há notícia nos autos de que essa regulamentação foi realizada, para produzir efeitos concretos.

A ausência dessa regulamentação impossibilita a implementação da progressão funcional, diferenças e reflexos de maneira direta, visto que compete ao ente municipal estabelecer os critérios objetivos necessários à sua efetivação.

Outrossim, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante nº 37, não cabe ao Poder Judiciário substituir o administrador público na fixação ou majoração de vencimentos de servidores, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes.

O Judiciário não pode impor critérios próprios para concessão da progressão quando a lei exige regulamentação que ainda não foi providenciada pela Administração.

A previsão genérica contida na legislação municipal não confere, por si só, o direito subjetivo à progressão pretendida. Sem tal regulamentação, repisa-se, a aplicação da norma se torna inviável, uma vez que a progressão funcional demanda critérios objetivos e a observância de disponibilidade orçamentária, a serem previamente definidos pela Administração Pública.

Assim já decidiu este E.Tribunal de Justiça em casos análogos:

*APELAÇÃO. Servidora pública. Guarda Civil do Município de São Caetano do Sul. Regime da CLT. Progressão funcional. Regramento de lei municipal. Competência da Justiça Comum. Elementos suficientes para o julgamento direito da causa, sem necessidade de mais provas. Cerceamento de defesa não configurado. **Progressão prevista na Lei Municipal 5070/2012. Norma não autoaplicável. Falta de regulamentação que não pode que suprida pelo Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal, Súmula Vinculante 37. Precedentes desta Corte. Demanda improcedente.** Recurso não provido, com majoração dos honorários advocatícios, pelo trabalho e sucumbência em grau de recurso, de cinco para quinze por cento sobre o valor*

atualizado da causa, histórico de quinze mil reais, observando-se o benefício da gratuidade. (TJSP; Remessa Necessária Cível 0004336-64.2024.8.26.0565; Relator (a): Edson Ferreira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de São Caetano do Sul - 6ª Vara Cível; Data do Julgamento: 18/03/2025; Data de Registro: 18/03/2025)(grifei).

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. SERVIDORA CELETISTA DO MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA NATUREZA SALARIAL DA CESTA BÁSICA E DE PROGRESSÃO FUNCIONAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. 1. *Trata-se de Reclamação Trabalhista proposta por servidora celetista do Município de São Caetano do Sul/SP visando ao reconhecimento da natureza salarial da cesta básica, e do direito à progressão funcional (horizontal). 2. Competência. Ação inicialmente distribuída perante a Justiça do Trabalho, sobrevindo v. acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região reconhecendo a incompetência da Justiça Especializada, e determinando a remessa dos autos à Justiça Comum. Aplicação da Súmula nº 1.143 (RE 1.288.440) do Supremo Tribunal Federal, de teor seguinte: "A Justiça Comum é competente para julgar ação ajuizada por servidor celetista contra o Poder Público, em que se pleiteia parcela de natureza administrativa". 3. Preliminar. Cerceamento de defesa. Matéria exclusivamente de direito, sendo desnecessária a dilação probatória para o deslinde da controvérsia. Rejeição. 4. Mérito. 4.1. Cesta básica. Benefício de natureza indenizatória, definido como ajuda de custo pelo artigo 4º da Lei Municipal nº 3.241/92, de modo que não integra a remuneração do empregado, na forma do que estabelece o artigo 457, §2º, da Consolidação das Leis do Trabalho. Precedente do Tribunal Superior do Trabalho. 4.2. Progressão funcional. **Previsão na Lei Municipal nº 5.070/12. Ausente regulamentação da norma por parte do Poder Executivo Municipal. Texto legal que não é autoaplicável. Não cabe ao Poder Judiciário suprir a omissão administrativa, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal).** Precedentes dessa Corte de Justiça, em casos*

análogos. 5. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 0002444-23.2024.8.26.0565; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de São Caetano do Sul - 4ª Vara Cível; Data do Julgamento: 10/10/2024; Data de Registro: 10/10/2024)(grifei).

APELAÇÃO CÍVEL. Servidor público municipal. Botucatu. Pretensão à progressão funcional prevista na LCM nº 911/2011 e na LCM nº 912/2011. Normas de eficácia limitada. Necessidade de regulamentação da matéria por decreto. Impossibilidade de determinação de evolução funcional pelo Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes. Súmula Vinculante nº 37 do C. STF. Não cabe ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Manutenção da sentença provida. (TJSP; improcedência. Apelação 1010550-28.2022.8.26.0079; Relator Eduardo Prata Vieira; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Botucatu - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 08/07/2024; Data de Registro: 08/07/2024).

Dessa forma, não há como acolher o pedido do apelante, tendo em vista que inexistente norma regulamentadora que possibilite a implementação da progressão funcional pleiteada. O reconhecimento do direito nos moldes pretendidos implicaria indevida interferência judicial na competência do Poder Executivo para disciplinar os critérios de evolução funcional dos servidores municipais.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso.

Em atenção ao tema 1059 do C. STJ (“A majoração dos honorários de sucumbência prevista no art. 85, § 11, do CPC pressupõe que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido pelo tribunal, monocraticamente ou pelo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

órgão colegiado competente. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC em caso de provimento total ou parcial do recurso, ainda que mínima a alteração do resultado do julgamento ou limitada a consectários da condenação.”), majoro em 10% a verba honorária inicialmente fixada, observada a gratuidade de justiça (art.98, § 3 do Código de Processo Civil).

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observando-se ser desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando, para tanto, que a questão tenha sido analisada.

CYNTHIA THOMÉ
Relator (a)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 23.861

2ª Câmara de Direito Público

Apelação Cível nº 0003218-53.2024.8.26.0565

Apelante: Clerio Estevão da Rocha

Apelado: Município de São Caetano do Sul

Juiz sentenciante: José Francisco Matos

CT nº 773

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. SÃO CAETANO DO SUL. EVOLUÇÃO FUNCIONAL. Pretensão do particular, empregado público, de realização da evolução funcional, por meio das promoções horizontal e vertical. Possibilidade. Evolução funcional prevista nas Leis Municipais nº 5070/12 e 5365/15, inclusive com previsão orçamentária. Inércia da Administração Pública que não pode impedir a efetivação do direito subjetivo dos servidores municipais. Precedentes. Reconhecimento do direito às promoções horizontal e vertical, bem como o direito às diferenças remuneratórias, comprovando-se o atendimento dos requisitos objetivos, independente do estabelecimento da pontuação com base na avaliação de desempenho e qualificação. Sentença de improcedência reformada para julgar a demanda procedente. **Recurso provido**

Adotado o relatório, ouse divergir do voto proposto pela relatora E. Des. Cynthia Thomé, por entender que o recurso comporta acolhimento.

A questão controversa é a evolução funcional do apelante, empregado público municipal no exercício do emprego de Agente de Defesa Civil, desde 01/02/2017.

Compulsando os autos, tem-se que embora o regime jurídico dos servidores do Município de São Caetano do Sul preveja a evolução funcional, por meio de progressões horizontal e vertical, conforme Leis Municipais nº 5070/12 e 5365/15, é incontroverso que a Administração Pública não promove seus servidores.

Nesse passo, forçoso reconhecer que a inércia da Municipalidade na realização de ato administrativo de sua competência, previsto em lei, não pode impedir a efetivação do direito subjetivo dos servidores municipais à evolução funcional.

De fato, o direito à promoção previsto em lei, mediante o atendimento de requisitos, não pode ser obstado pela própria inércia do Poder Público Municipal, de forma indefinida e discricionária, porquanto a análise funcional anual dos servidores é ato vinculado.

Nesse sentido já decidiu o E. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.878.849/TO, sob a sistemática de recursos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

repetitivos – Tema nº 1075, em 24/02/2022, em que firmada a seguinte tese:

"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, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000"

No mais, em casos similares, já decidiu este E.

Tribunal de Justiça:

CERCEAMENTO DE DEFESA. Requerimento de prova pericial. Valoração pelo Magistrado, que é o destinatário da prova e a aprecia livremente, atendendo aos fatos e circunstâncias nos autos. Preliminar rejeitada. **APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE RIO CLARO.** 1. Promoção funcional (horizontal e vertical). Lei Complementar Municipal nº 001/2001. Possibilidade. Administração municipal que deve dar cumprimento à lei. Ato vinculado. Poder Judiciário que apenas confere efetividade à norma. Dispensa da avaliação de desempenho, se ainda pendente de regulamentação. Reserva de orçamento para os encargos decorrentes das progressões determinada pela própria lei que rege o benefício (art. 104). Precedentes. 2. Adicional de Insalubridade. Impossibilidade. Atividades exercidas que não podem ser consideradas insalubres, já que não expõem a servidora a nenhum dos agentes nocivos listados na Norma Regulamentadora nº 15 da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Portaria nº 3.214/78 do Ministério do Trabalho. 3. Procedência parcial da demanda. Recurso parcialmente provido. (Apelação nº 4002111-57.2013.8.26.0510, Rio Claro, Rel. Des. Osvaldo de Oliveira, 12ª Câmara de Direito Público, j. 20.08.2015).

DIREITO ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – Rio Claro – Lei Complementar Municipal nº 01/2001 - Pretendida promoção horizontal e vertical com seus reflexos. Sentença de improcedência reformada para reconhecer o direito às promoções do servidor – Legislação Municipal autoaplicável – Avaliação de desempenho não realizada por omissão da própria Administração – Existência de previsão orçamentária específica na própria lei municipal – Precedentes deste Egrégio Tribunal – DÁ-SE PROVIMENTO AO RECURSO. (Apelação nº 1000063-45.2014.8.26.0510, Rio Claro, 1ª Câmara de Direito Público, j. 23.06.2015).

Logo, diante da incontroversa omissão da Municipalidade, impõe-se o reconhecimento do direito à promoção horizontal e vertical do apelante, bem como o direito às diferenças remuneratórias, respeitada a prescrição quinquenal, comprovando-se o atendimento dos requisitos objetivos, independente do estabelecimento da pontuação com base na avaliação de desempenho e qualificação, prevista no art. 16, § 1º, da Lei nº 5070/12.

Afinal, há previsão legal específica para destinação orçamentária para a promoção dos servidores, conforme art. 14, §2º, da Lei nº 5070/12, sem prejuízo de suplementação se necessário, conforme art. 39 da Lei nº 5365/15.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, as regras de progressão funcional se aplicam aos empregados públicos por disposição do art. 31 da Lei nº 5365/15.

No caso concreto, não há óbice para que a demonstração do cumprimento dos requisitos objetivos, de assiduidade e ausência de penalidade, seja realizado em cumprimento de sentença.

Por outro lado, como anteriormente ressaltado, os demais requisitos que obstem a concessão da promoção horizontal e vertical do particular, quais sejam, ausência de recurso orçamentário e avaliação funcional, não se justificam.

Anote-se, por oportuno, que a incidência do imposto de renda deve ser observada mês a mês, respeitando-se as faixas de retenção, observando-se a incidência relativa à parcela acrescida do salário pela complementação da remuneração em razão da progressão funcional.

Por tais razões, com a devida vênia ao entendimento diverso, tenho que a r. sentença comporta reforma, para julgar a demanda procedente.

Ante o exposto, pelo meu voto, **dá-se provimento** ao recurso.

Ante a sucumbência, condena-se o Município de São Caetano do Sul ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

advocatícios fixados em 10% do proveito econômico obtido, nos termos do art. 85, § 2º e § 3º, do Código de Processo Civil.

MARCELO MARTINS BERTHE
3º Juiz



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	10	Acórdãos Eletrônicos	CYNTHIA THOME	2A56D348
11	16	Declarações de Votos	MARCELO MARTINS BERTHE	2A60077E

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 0003218-53.2024.8.26.0565 e o código de confirmação da tabela acima.