



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000408456

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001227-56.2024.8.26.0296, da Comarca de Jaguariúna, em que é apelante MUNICÍPIO DE JAGUARIÚNA, sendo apelado EDWIN PATRICK RODRIGUES PRATES.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente sem voto), SILVANA MALANDRINO MOLLO E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1001227-56.2024.8.26.0296

Apelante: Município de Jaguariúna

Apelado: Edwin Patrick Rodrigues Prates

Comarca: **Jaguariúna**

Voto nº 14281

Apelação. Servidor Público. Município de Jaguariúna. Guarda Civil Municipal. Evolução funcional. Progressão vertical. Arts. 628 a 636, da LCM nº 209/2012. Condenação do Município à implementação e direitos dela decorrentes (pagamento dos valores vencidos e vincendos). Pretensão de reforma. Inadmissibilidade. Servidor que, após Avaliação de Desempenho, restou classificado em segunda colocação, a despeito do preenchimento de todos os requisitos de lei. Empate entre o primeiro e o segundo classificado, em todos os critérios previstos em lei, que impõe o reconhecimento do direito de ambos os servidores à progressão vertical, dada a ausência de outro critério objetivo em lei para o desempate. Primeira Seção do STJ que, no julgamento do Tema 1.075 (REsp 1.878.849/TO), fixou a tese de que é ilegal o ato de não concessão de progressão funcional a servidor público quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na LRF 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. Sentença mantida. Recurso não provido.

Cuida-se de apelação interposta **Município de Jaguariúna** em contraposição a sentença (fls. 491/497) pela qual, em ação condenatória de rito comum promovida por **Edwin Patrick**

Rodrigues Prates, foi julgado procedente o pedido, conforme segue:

Ante o exposto, com fulcro no art. 487, inciso I do Código de Processo Civil, **JULGO PROCEDENTE** a demanda, para condenar o réu: (a) na obrigação de fazer consistente em conceder Progressão Vertical ao autor a partir do 9º Processo de Evolução Funcional – 2022, com efeito financeiro a partir de março de 2023, apostilando-se o direito; (b) a pagar ao autor os valores retroativos, atualizados pela taxa SELIC, sem incidência de juros, nos termos do art. 3º, da Emenda Constitucional 113/2021, a serem apurados em fase de cumprimento de sentença, após o devido apostilamento.

Sem condenação ao pagamento de custas, ante a isenção de que goza o ente público.

Por força da sucumbência, condeno o requerido ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios da parte contrária, que fixo em 10% do valor da condenação. [...]

Inconformada com o provimento jurisdicional de primeiro grau, postula a Municipalidade a sua reforma. Para tanto, alega o seguinte: **(I)** inaplicabilidade do Tema 1075 do STJ; **(II)** o artigo 628, da LCM nº 209/2012, estabeleceu critérios para que o servidor fosse agraciado com o direito à evolução funcional, e também um percentual de servidores que podem ser contemplados, além de limites orçamentários a serem disponibilizados para o fim específico do processo evolutivo; **(III)** a Municipalidade faz previsão de recurso para a progressão funcional dentro da sua capacidade financeira sem sobrepor ao equilíbrio fiscal do Município; **(IV)** a progressão no Município não é automática, pois depende do preenchimento de diversos requisitos legais trazidos pela LCM 209/2012; **(V)** o Decreto nº 4.583/2023, que regulamentou o sistema de Avaliação de Desempenho para fins de Evolução Funcional dos servidores públicos, regulamentou a divisão dos recursos disponibilizados para os fins de evolução funcional; **(VI)** o próprio recorrido declarou em sua inicial que foi devidamente contemplado no processo evolutivo na modalidade horizontal.

Contrarrazões às fls. 533/537.

É o relatório.

O autor é servidor público do Município de Jaguariúna, ocupante do cargo de Inspetor da Guarda Municipal (fls. 14/16). Ajuizou a presente demanda buscando a condenação da Municipalidade à implementação de sua evolução funcional – progressão vertical – prevista na LCM nº 209/2012.

De início, impende destacar a legislação aplicável ao caso.

A **Lei Complementar Municipal nº 209, de 09 de maio de 2012¹**, assim dispõe a respeito da evolução funcional:

Art. 628. Fica instituída a carreira única da Guarda Municipal e do Corpo de Bombeiro Civil Municipal, cuja evolução funcional se dará por Progressão Vertical ou Progressão Horizontal.

§ 1º **A Evolução Funcional somente se dará de acordo com a previsão orçamentária de cada ano, que deverá assegurar recursos suficientes para a Progressão Horizontal de até 20% (vinte por cento) dos Guardas Municipais e de até 20% (vinte por cento) dos Bombeiros Civis Municipais, a cada processo de evolução funcional.**

§ 2º As verbas destinadas às Progressões deverão ser objeto de rubricas específicas na Lei Orçamentária, até o limite de 1% (um por cento) da folha de pagamento da Guarda Municipal e do Corpo de Bombeiros Civil Municipal do ano anterior.

§ 3º O processamento da evolução funcional ocorrerá dentro dos limites do orçamento anual destinado a esta despesa e obedecidos os limites financeiros.

Art. 629. Os Guardas Municipais e os Bombeiros Civis Municipais serão classificados em listas próprias para a seleção daqueles que vão evoluir, considerando as notas obtidas na Avaliação de Desempenho.

Parágrafo único. Em caso de empate será contemplado o servidor que, sucessivamente:

¹ Dispõe sobre o regime jurídico único estatutário, regime próprio de previdência social e plano de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores públicos integrantes do quadro funcional da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Jaguariúna.

- I - estiver ocupando o mesmo Nível por mais tempo,
- II - possuir maior tempo de serviço no cargo;
- III - tiver obtido a maior nota na Avaliação de Desempenho mais recente;

Art. 630. Os processos de Evolução Funcional ocorrerão em intervalos regulares de 12 (doze) meses, tendo seus efeitos financeiros em março de cada exercício.

§ 1º O interstício mínimo exigido na Evolução Funcional:

I - será contado a partir da data do efeito financeiro da última Evolução Funcional obtida até a data dos efeitos da evolução funcional em que está concorrendo o Guarda Municipal ou o Bombeiro Civil Municipal;

II - somente levará em conta os dias efetivamente trabalhados como Guarda Municipal ou Bombeiro Civil Municipal e as férias, sendo vedada na sua aferição a contagem dos períodos de licenças e afastamentos acima de (15) quinze dias, ininterruptos ou não, exceto:

a) nos casos de licença maternidade, adotante, paternidade, gala e óbito, cujo período é contado integralmente;

b) nos casos de afastamento por doença ocupacional ou acidente de trabalho, cujo período é contado desde que não seja superior a 6 (seis) meses, ininterruptos ou não.

§ 2º Nos casos de licenças e afastamentos descritos acima, a Avaliação de Desempenho recairá somente sobre o período trabalhado.

Art. 631. A nomeação em Cargo em Comissão ou a designação para Função de Confiança fora do âmbito da Guarda Municipal ou do Corpo de Bombeiros Civil Municipal não prejudica a contagem de tempo para os interstícios necessários para a Progressão Horizontal e nem a realização de Avaliação de Desempenho, que deverá considerar as atribuições assumidas, prejudicando, no entanto, o processo de Progressão Vertical.

Seção II da Progressão Vertical

Art. 632. A Progressão Vertical consiste na passagem para o Grau A do Nível imediatamente superior, mediante existência de vaga, independentemente do Grau em que esteja posicionado o Guarda Municipal ou o Bombeiro Civil Municipal.

§ 1º O controle das vagas por Nível da Guarda Municipal é feito a partir do quantitativo definido no Anexo VII desta Lei e dos seguintes percentuais, considerando-se o total de Cargos providos:

I - Nível I - Guarda Municipal 3ª Classe: mínimo de 50% (cinquenta por cento);

II - Nível II - Guarda Municipal 2ª Classe: até 35% (trinta e cinco por cento);

III - Nível III - Guarda Municipal 1ª Classe: até 15% (quinze por cento).

§ 2º O controle das vagas por Nível do Corpo de Bombeiros Civil Municipal é feito a partir do quantitativo definido no Anexo VIII desta Lei e dos seguintes percentuais, considerando-se o total de Cargos providos:

I - Nível I - Guarda Municipal 2ª Classe: mínimo 80% (oitenta por cento);

II - Nível II - Guarda Municipal 1ª Classe: até 20% (vinte e cinco por cento);

Art. 633. Está habilitado à Progressão Vertical o Guarda Municipal ou o Bombeiro Civil Municipal que:

I - tiver exercido as atribuições do Cargo pelo interstício de 05 (cinco) anos no Nível em que se encontra;

II - não tiver sofrido pena disciplinar de suspensão no interstício;

III - tiver obtido 02 (dois) desempenhos superiores à média da corporação, consideradas as 03 (três) últimas Avaliações de Desempenho;

IV - não tiver, durante o interstício, mais de:

a) 15 (quinze) ausências;

b) 15 (quinze) atrasos, sendo no máximo 3 (três) por ano.

V - cumprir com os requisitos definidos no Anexo XI, excetuando-se dessa previsão a exigência de quaisquer cursos de reciclagem profissional;

VI - não tiver sido beneficiado pela Progressão Horizontal no exercício.

[...]

Das disposições em destaque, infere-se que, para além da avaliação de desempenho, há necessidade de preenchimento de outros requisitos previstos na legislação específica aplicável aos guardas civis municipais, como a existência de vaga em classe superior, para progressão vertical.

A respeito da matéria, o entendimento jurisprudencial do STJ é no sentido de que o direito à progressão funcional é um ato vinculado à Lei, que não depende de avaliação de conveniência ou oportunidade, bastando apenas o preenchimento dos requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Ademais, não constitui uma

mera concessão de vantagem ou simples aumento de remuneração, mas um verdadeiro direito subjetivo garantido pela Lei aos servidores públicos.

É o que restou sedimentado na tese fixada pela Primeira Seção do STJ, no julgamento do **REsp 1.878.849/TO, Tema 1.075**, sob o rito dos Recursos Repetitivos, cuja ementa segue transcrita a seguir (grifos nossos):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PREQUESTIONAMENTO FICTO. OCORRÊNCIA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. ILEGALIDADE DO ATO DE DESCUMPRIMENTO DE DIREITO SUBJETIVO POR RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PREVISTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RECURSO ESPECIAL DO ENTE FEDERATIVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. A LC 101/2000 determina que seja verificado se a despesa de cada Poder ou órgão com pessoal - limite específico - se mantém inferior a 95% do seu limite; isso porque, em caso de excesso, há um conjunto de vedações que deve ser observado exclusivamente pelo Poder ou pelo órgão que houver incorrido no excesso, como visto no art. 22 da LC 101/2000.

4. O mesmo diploma legal não prevê vedação à progressão funcional do servidor público que atender aos requisitos legais para sua concessão, em caso de superação dos limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público. Nos casos em que há comprovado excesso, se global ou específico, as condutas que são lícitas aos entes federativos estão expressamente delineadas. Ou seja, há comandos normativos claros e específicos de mecanismos de contenção de gasto com pessoal, os quais são taxativos, não havendo previsão legal de vedação à progressão funcional, que é direito subjetivo do servidor público quando os requisitos legais forem atendidos em sua plenitude.

5. O aumento de vencimento em questão não pode ser confundido com concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, uma vez que o incremento no vencimento decorrente da progressão funcional horizontal ou vertical - aqui dito vencimento em sentido amplo englobando

todas as rubricas remuneratórias - é inerente à movimentação do servidor na carreira e não inova o ordenamento jurídico em razão de ter sido instituído em lei prévia, sendo direcionado apenas aos grupos de servidores públicos que possuem os requisitos para sua materialização e incorporação ao seu patrimônio jurídico quando presentes condições específicas definidas em lei.

6. Já conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequar a remuneração a qualquer título engloba aumento real dos vencimentos em sentido amplo, de forma irrestrita à categoria de servidores públicos, sem distinção, e deriva de lei específica para tal fim. Portanto, a vedação presente no art. 22, inciso I, da LC 101/2002 se dirige a essa hipótese legal.

7. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, ao vedar, no art. 21, parágrafo único, inciso I, àqueles órgãos que tenham incorrido em excesso de despesas com pessoal, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalva, de logo, os direitos derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, exceção em que se inclui a progressão funcional.

8. O ato administrativo do órgão superior da categoria que concede a progressão funcional é simples, e por isso não depende de homologação ou da manifestação de vontade de outro órgão. Ademais, o ato produzirá seus efeitos imediatamente, sem necessidade de ratificação ou chancela por parte da Secretaria de Administração.

Trata-se, também, de ato vinculado sobre o qual não há nenhuma discricionariedade da Administração Pública para sua concessão quando presentes todos os elementos legais da progressão.

9. Condicionar a progressão funcional do servidor público a situações alheias aos critérios previstos por lei poderá, por via transversa, transformar seu direito subjetivo em ato discricionário da Administração, ocasionando violação aos princípios caros à Administração Pública, como os da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

10. A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei.

[...]

13. Diante da expressa previsão legal acerca da progressão funcional e comprovado de plano o cumprimento dos requisitos para sua obtenção, está

demonstrado o direito líquido e certo do servidor público, devendo ser a ele garantida a progressão funcional horizontal e vertical, a despeito de o ente federativo ter superado o limite orçamentário referente a gasto com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não haver previsão expressa de vedação de progressão funcional na LC 101/2000.

14. Tese fixada pela Primeira Seção do STJ, com observância do rito do julgamento dos recursos repetitivos previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015: **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 público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.**

15. Recurso especial do ente federativo a que se nega provimento.

(REsp n. 1.878.849/TO, relator Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do Trf5), Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 15/3/2022.)

Destarte, vale observar que o STJ não determinou o automático reenquadramento dos servidores, mas permite a progressão funcional, **quando atendidos todos os requisitos legais**, observada a situação funcional de cada um na respectiva carreira, dentro do limite do número de vagas e a disponibilidade de recurso financeiro. No mesmo sentido, transcrevem-se os arestos do TJSP:

APELAÇÃO – SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - CAMPINAS – Evolução funcional - Lei nº 12.985/2007 – Não preenchimento dos requisitos legais para a progressão vertical – Negativa administrativa que não se deu sob o fundamento de insuficiência orçamentária – Servidor não classificado entre os 5% agraciados com a progressão naquele ano - Sentença de improcedência mantida – Apelação desprovida.

(TJSP; Apelação Cível 1030387-32.2020.8.26.0114; Relator (a): Ana Liarte; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 17/03/2022; Data de Registro: 17/03/2022)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em Exame Recurso de apelação interposto contra sentença que julgou extinto o processo de mandado de segurança, sem exame de mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, e art. 6º, § 5º, da Lei 12.016/09. Os impetrantes, Guardas Cíveis do Município de Suzano, alegam omissão da administração municipal quanto à progressão funcional, afirmando cumprimento dos requisitos legais conforme a Lei Municipal 4.392/2010. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar se há direito líquido e certo à progressão funcional dos impetrantes, diante da alegada omissão da administração municipal em realizar as avaliações e cursos necessários. III. Razões de Decidir 3. O direito líquido e certo alegado pelos impetrantes não foi comprovado, pois não há evidência de vagas disponíveis para justificar a progressão funcional. 4. A administração municipal iniciou processo para progressão funcional, mas não há comprovação de sua conclusão ou de existência de cargos vagos, conforme exigido pela legislação municipal. IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: **1. A progressão funcional depende da existência de vagas e do cumprimento dos requisitos legais. 2. A ausência de comprovação de vagas impede o reconhecimento do direito líquido e certo à progressão.** Legislação Citada: CPC, art. 485, VI; Lei 12.016/09, art. 6º, § 5º; LM 4.392/2010, art. 160. Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação / Remessa Necessária 1000669-81.2023.8.26.0082, Rel. Djalma Lofrano Filho, 13ª Câmara de Direito Público, j. 22.02.2024; TJSP, Apelação Cível 1001491-68.2023.8.26.0115, Rel. Sílvia Meirelles, 6ª Câmara de Direito Público, j. 18.01.2024; TJSP, Apelação Cível 1001302-41.2021.8.26.0348, Rel. Percival Nogueira, 8ª Câmara de Direito Público, j. 21.11.2021; TJSP, Apelação Cível 1010212-91.2020.8.26.0348, Rel. Paulo Barcellos Gatti, 4ª Câmara de Direito Público, j. 31.08.2021.

(TJSP; Apelação Cível 1011494-64.2023.8.26.0606; Relator (a): Carlos Eduardo Pachy; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Suzano - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 06/02/2025; Data de Registro: 06/02/2025)

Nesse cenário, como dito alhures, é requisito essencial para a progressão vertical a **existência de vaga em classe superior**. Havendo a possibilidade de existir no município

mais candidatos do que vagas, como regra, não poderia o servidor, via judicial, fazer substituir os necessários requisitos por uma ordem judicial - não lastreada na real existência da vaga almejada.

Ou seja, o direito pretendido pelo autor depende, sobretudo, do preenchimento dos demais requisitos previstos na legislação ora em comento.

In casu, a despeito da Avaliação de Desempenho realizada entre agosto de 2021 e agosto de 2022 (fls. 40/56 e 84/95), na qual o autor obteve nota 100,00, no 9º Processo de Evolução Funcional – 2022, foi ele classificado em 2º lugar, obtendo progressão horizontal, com efeito financeiro a partir de março de 2023, cf. fl. 95 da listagem de classificação de fls. 84/95.

Da referida lista, extrai-se, outrossim, que, naquele mesmo processo, foi concedida progressão vertical ao servidor de matrícula nº 1972, em detrimento do autor, que é matriculado sob o nº 1976.

Mas não é só. Verifica-se que os dois servidores que concorriam no processo de evolução funcional ocupavam o mesmo Nível I, de Guarda Municipal de 3ª Classe, e pelo mesmo tempo. Ao contrário do alegado pela Administração Pública (fl. 79), ambos os servidores foram admitidos no mesmo dia, 08.04.2002, de maneira que unicamente o número da matrícula funcional de ambos os servidores, à evidência, não pode servir de critério de desempate estabelecido pelo artigo 629, inciso II, da LCM 209/2012.

Nesse cenário, conforme bem consignou o juízo de primeiro grau, **os dois servidores empataram em todos os critérios previstos em lei para classificação, o que impõe o reconhecimento do direito de ambos à Progressão Vertical, já que preenchiam os requisitos para tanto e que não foi estabelecido outro critério objetivo em lei para o desempate.** (sic. pág. 494)

Em arremate, a contemplação do autor no processo evolutivo na modalidade horizontal não atrai vedação de prevista no inciso VI, do artigo 633, da LCM nº 209/2012, que prevê a possibilidade de contemplação em apenas uma modalidade de progressão, porque a sentença foi clara em reconhecer o direito à progressão vertical, *em substituição à Progressão Horizontal concedida, visto que a lei municipal veda que o servidor seja beneficiado com as duas progressões no exercício (art. 633, VI – fls. 390 e art. 638, IV – fls. 394) (sic. pág. 497).*

Dessa forma, de rigor a manutenção da sentença vergastada.

Desprovido o recurso, majoro os honorários sucumbenciais em mais 2%, com fulcro no artigo 85, §11, do CPC.

Pelo exposto, **nego provimento** ao recurso.

PAOLA LORENA
Relatora