



23/06/2025

Número: **0802814-26.2021.8.14.0009**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN**

Última distribuição : **02/04/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.100,00**

Processo referência: **0802814-26.2021.8.14.0009**

Assuntos: **Promoção / Ascensão**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
MARIA DANIELE DE SOUSA COUTINHO (APELANTE)	YANA FIGUEIREDO RIBEIRO (ADVOGADO) KARINA DE NAZARE VALENTE BARBOSA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE BRAGANCA (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
27660723	18/06/2025 11:47	Acórdão	Acórdão

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0802814-26.2021.8.14.0009

APELANTE: MARIA DANIELE DE SOUSA COUTINHO

APELADO: MUNICIPIO DE BRAGANCA

RELATOR(A): Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. GUARDA CIVIL. PEDIDO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL COM FUNDAMENTO EM LEI MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO COMPLEMENTAR. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E RESERVA LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL PARA SUPRIR ATO OMISSIVO DO PODER EXECUTIVO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE 37 DO STF. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo Interno interposto contra decisão monocrática que conheceu e negou provimento a apelação cível, em ação ordinária ajuizada por servidora pública municipal que pleiteava progressão funcional com base na Lei Municipal nº 4.509/2016, com repercussões salariais e pagamento de retroativos.
2. Sentença de improcedência fundamentada na inexistência de ato administrativo concreto assegurando a progressão, ausência de regulamentação específica para implementação do



direito invocado e impossibilidade de concessão judicial de vantagens funcionais em descompasso com a legislação vigente.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se (i) a decisão agravada incorreu em erro de fato ao desconsiderar a juntada aos autos das leis municipais invocadas; e (ii) se a Lei Municipal nº 4.509/2016, desacompanhada de regulamentação específica, confere direito subjetivo à progressão funcional postulada pela servidora agravante.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A mera juntada da legislação municipal não supre a ausência de regulamentação normativa necessária à concretização do direito à progressão funcional, cuja efetivação depende de critérios objetivos e atos administrativos complementares.

5. A concessão judicial da progressão pleiteada, sem respaldo regulamentar, afronta o princípio da legalidade estrita (CF, art. 37, caput), além de implicar indevida ingerência do Judiciário sobre matéria de competência do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

6. Aplicação da Súmula Vinculante nº 37 do STF, que veda ao Judiciário criar ou majorar vantagens remuneratórias de servidor público com fundamento em isonomia ou em interpretação ampliativa de norma sem base legal expressa.

7. A função de Subinspetor, prevista na Lei Municipal nº 4.509/2016, possui natureza discricionária e não se confunde com progressão funcional automática, estando seu provimento sujeito a juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Agravo Interno conhecido e desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos



Senhores Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade, para **CONHECER DO RECURSO, NEGANDO-LHE PROVIMENTO**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Belém (Pa), data de registro do sistema.

EZILDA PASTANA MUTRAN

Desembargadora do TJ/Pa

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de Agravo Interno, interposto por Maria Daniele De Sousa Coutinho, com fulcro no art. 1.021, do Código de Processo Civil, contra decisão monocrática que conheceu e negou provimento ao recurso de Apelação Cível.

Na origem, Maria Daniele De Sousa Coutinho ajuizou Ação Ordinária de Obrigação de Fazer cumulada com Pagamento de Progressão Funcional Temporal ou por Antiguidade com Pedido de Tutela de Urgência em face do Município de Bragança, alegando que, como servidora pública municipal desde 2008, no cargo de guarda civil, fazia jus à progressão funcional nos termos da Lei Municipal nº 3.892/2007 e da Lei Municipal nº 4.509/2016, que reestruturaram os critérios para evolução na carreira. Pleiteou a concessão de tutela para implementação imediata da progressão e o reconhecimento do direito à ascensão funcional.

O Juízo de origem indeferiu a liminar e, posteriormente, julgou improcedente a demanda, sob o fundamento de inexistência de ato administrativo concreto assegurando a progressão, ausência de regulamentação específica e inexistência de previsão no regime jurídico dos servidores locais. Considerou ainda que a pretensão da autora colidia com a Súmula Vinculante 37 do STF, por implicar criação de vantagens funcionais sem base legal.

Inconformada, a autora interpôs recurso de Apelação, reiterando a tese de



que a legislação municipal e o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) garantem a progressão funcional, sendo ilegítima a omissão do ente público quanto à regulamentação. Pleiteou a reforma da sentença com a concessão da progressão funcional, repercussões salariais e pagamento retroativo das diferenças.

O recurso foi conhecido e, no mérito, desprovido por decisão monocrática, que sustentou a ausência de comprovação dos requisitos legais, bem como a inexistência de regulamentação específica. Fundamentou a decisão na legalidade estrita e na natureza discricionária do cargo de Subinspetor.

Em suas razões recursais, a Agravante alega que a decisão agravada deve ser reformada, pois incorreu em erro de fato ao afirmar que não foram juntados aos autos os textos das leis municipais invocadas. Sustenta que o texto da Lei nº 4.509/2016 foi anexado à inicial e que a referência à Lei nº 3.892/2007 foi apenas histórica, sem ser fundamento para a progressão requerida, não sendo essencial sua juntada.

Aduz, ainda, que a decisão incorreu em equívoco ao exigir regulamentação complementar para a concessão do direito à progressão funcional, pois a própria Lei nº 4.509/2016 prevê os critérios de avanço funcional, sendo suficiente para sustentar o direito postulado. Invoca o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, afirmando que a inércia do Poder Público em regulamentar a norma não pode prejudicar o direito dos servidores.

Refuta, ademais, a tese de que o pedido de progressão se confunde com provimento em cargo de livre nomeação, asseverando que não postula ascensão a cargo comissionado, mas tão somente a evolução dentro da carreira prevista legalmente para o cargo efetivo que ocupa.

Por fim, requer que o agravo interno seja conhecido e provido para reformar a decisão agravada e, em consequência, julgar procedente a demanda originária, com a concessão da progressão funcional pleiteada e inversão do ônus sucumbencial.

Não foram apresentadas contrarrazões.

É o relatório.



VOTO

Conheço do recurso por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade recursal.

Conforme relatado, o presente recurso de Agravo Interno pretende a reforma da decisão monocrática que conheceu e negou provimento ao recurso de Apelação Cível. A insurgência da parte Agravante repousa, fundamentalmente, sobre a alegação de erro material quanto à ausência de juntada das leis municipais que fundamentariam seu pedido de progressão funcional e, também, na alegada desnecessidade de regulamentação específica para fins de implementação do direito à ascensão na carreira de guarda civil municipal. Objetiva, assim, a reforma da decisão monocrática para que se reconheça o seu direito à progressão funcional, nos termos da Lei Municipal nº 4.509/2016, com os devidos reflexos financeiros e o pagamento retroativo das diferenças salariais.

Inicialmente, é necessário esclarecer que a análise ora empreendida deve respeitar o efeito devolutivo do agravo interno, limitado às razões recursais efetivamente trazidas pela parte agravante. A esse respeito, cumpre ressaltar que a decisão agravada foi proferida em consonância com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à espécie, com especial atenção aos princípios da legalidade estrita, da separação dos poderes e da reserva legal em matéria de criação e concessão de vantagens funcionais a servidores públicos.

Posteriormente, ao examinar as razões recursais, verifica-se que a Agravante sustenta a ocorrência de equívoco na decisão monocrática por considerar que houve omissão quanto à análise do conteúdo da Lei Municipal nº 4.509/2016, anexada à petição inicial. No entanto, embora se possa admitir que referido diploma tenha sido trazido aos autos, o ponto decisivo da controvérsia não reside na mera juntada formal da norma, mas sim na ausência de demonstração de que esta lei, por si só, concederia automaticamente a progressão funcional pretendida, sem a exigência de regulamentação posterior.

Ademais, o entendimento esposado pela decisão ora combatida encontra-se em perfeita harmonia com o que dispõe a Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal, que consagra o entendimento de que "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores



públicos sob o fundamento de isonomia". Na hipótese dos autos, não há dúvida de que o reconhecimento do direito à progressão funcional postulado pela autora demandaria, inevitavelmente, a interpretação ampliadora de dispositivos legais sem o devido suporte normativo regulamentador, o que configuraria usurpação da função legiferante, atribuída constitucionalmente ao Poder Legislativo Municipal.

Por outro lado, a Lei Municipal nº 4.509/2016, embora trate da estrutura da carreira dos guardas civis municipais, condiciona expressamente a efetivação da progressão funcional à edição de atos normativos complementares pelo Poder Executivo local, os quais não foram editados até o presente momento, conforme reconhecido nos próprios autos. Logo, não se pode admitir que o Judiciário determine a implementação de uma progressão funcional que depende de regulamentação inexistente, sob pena de afronta ao princípio da legalidade administrativa, que rege com rigor a atuação estatal nos termos do caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Por fim, é igualmente insubsistente o argumento de que o pedido da Agravante não se confunde com provimento em cargo comissionado ou de livre nomeação. Conforme bem destacado na decisão monocrática, o cargo de Subinspetor — para o qual a servidora pleiteia a progressão — possui natureza ad nutum, sendo provido por ato discricionário da autoridade administrativa, conforme disposição expressa nos §§ 2º e 3º do artigo 16 da própria Lei Municipal nº 4.509/2016. Nesse contexto, não há falar em direito subjetivo à progressão automática, pois a nomeação para tal função pressupõe juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, que não pode ser substituído por decisão judicial.

Acerca disso:

APELAÇÃO CÍVEL. PROFESSOR DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA. RECEBIMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. INGRESSOS POR CONCURSO PÚBLICO APÓS A REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 851/86. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA. ALEGAÇÃO DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.



VEDAÇÃO LEGAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 339 DO STF TRANSFORMADA NA SÚMULA VINCULANTE Nº 37 DO STF. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO PARA REFORMAR A SENTENÇA, NOS TERMOS DO VOTO DA DESA. RELATORA. À UNANIMIDADE. (TJPA – Apelação Cível – Nº 0016483-04.2015.8.14.0006 – Relator(a): EZILDA PASTANA MUTRAN – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 26/02/2018)

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. PROFESSOR DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA. GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. PCCR. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. VERBA INDEVIDA.

- 1-** Sentença que julgou improcedente o pedido de pagamento de gratificação de nível superior na ordem de 60% (sessenta por cento), prevista na Lei Municipal nº 851/1996;
- 2-** O apelante pretende a reforma da decisão, com fundamento no art. 18, I da Lei Municipal nº 851/86, que dispõe sobre o Regime jurídico do Funcionário do Magistério do Município de Ananindeua;
- 3-** A apelante ingressou no cargo de professor em novembro de 1996, momento em que a Lei 851/86, que alicerçou o seu pedido, já havia sido revogada expressamente pelo art. 44 da Lei Municipal nº 1.248/95, a qual, por sua vez, não previu o pagamento de qualquer gratificação de nível superior;
- 4-** A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. §1º, do art. 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;
- 5-** À míngua de previsão legal, no sentido de conferir o pagamento da gratificação pretendida, não há como assegurar tal direito, pelo que deve ser julgado improcedente o pedido;



6- Recurso de apelação conhecido e desprovido.

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0010006-28.2016.8.14.0006 –
Relator(a): CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO – 1ª Turma de
Direito Público – Julgado em 22/07/2019)

Assim, a manutenção da decisão recorrida é medida que se impõe.

Ante o exposto, **CONHEÇO DO RECURSO E NEGO-LHE PROVIMENTO**,
nos moldes da fundamentação lançada.

**Considerando os deveres da boa-fé e da cooperação para a razoável
duração do processo, expressamente previstos nos artigos 5º e 6º, do Código
de Processo Civil, as partes ficam advertidas de que a interposição de
Embargos de Declaração manifestamente protelatórios, ou que promovam
indevidamente rediscussões de mérito, poderá ensejar a aplicação das multas
previstas nos artigos 81 e 1.016, § 2º e §3º, do CPC.**

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº
3731/2015-GP.

Belém (PA), data de registro do sistema.

EZILDA PASTANA MUTRAN

Desembargadora do TJ/Pa

Belém, 17/06/2025

