



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

PARECER JURÍDICO Nº 74/2025

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 04/2025

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 04/2025, de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz, apresentado em regime de urgência, nos termos do artigo 42 e seguintes da Lei Orgânica Municipal dispondo sobre a *PROGRESSÃO VERTICAL AUTOMÁTICA DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL*, dando outras providências.

2. Conforme o ofício que acompanha o Projeto, a propositura “*visa corrigir uma distorção na carreira da Guarda Civil Municipal, que enfrenta grave estagnação em razão da ausência de progressão vertical de classes*”, dado que a última progressão ocorreu a mais de uma década.

3. Além disso, o ofício afirma que a Lei Complementar 179, de 25 de fevereiro de 2016 – Estatuto da Guarda Civil Municipal, prevê a evolução vertical de classes mediante um interstício mínimo de 05 (cinco) anos entre uma promoção e outra, o que, conforme alegado, “*faz com que a correção desta injustiça histórica leve décadas para ser concretizada, perpetuando uma situação manifestamente inadequada*”.

4. Diante dos fatos do relatório, procede-se à análise jurídica acerca da viabilidade formal, material e de técnica legislativa do referido projeto de lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.1 – DA AUTONOMIA MUNICIPAL

5. Inicialmente, a Constituição Federal confere aos Municípios autonomia política, financeira e administrativa para gestão das atividades e negócios da comunidade local, de maneira mais compatível com as realidades da municipalidade, estabelecendo sua competência para legislar sobre assuntos de interesse específico, conforme estabelecido no artigo 30, inciso I da Lei Maior:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; ”

6. Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Porto Feliz estabelece, em seu artigo 6º, que compete à Edilidade legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente:

*“Art. 6º – Compete ao Município **legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade,** cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;

*IX – **organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico dos servidores públicos;***

*XXXIX – **manter a Guarda Municipal** e constituir o Corpo de Bombeiros Voluntários; ”*

7. Conforme se observa da Lei Orgânica Municipal, é de clara competência local a manutenção da Guarda Civil Municipal, tendo em vista a sua atuação restrita ao Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

8. Além disso, o artigo 78 da Lei Orgânica, disciplina a questão da Guarda Civil Municipal:

*“Art. 78 – **O Município manterá Guarda Civil Municipal**, destinada à proteção de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos, nos termos do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, e do artigo 147 da Constituição Estadual.*

§ 1º – A organização e funcionamento da Guarda Civil Municipal, bem como o regime jurídico de seus integrantes, serão disciplinados por lei complementar.

§ 2º – O Poder Executivo disporá sobre o regulamento disciplinar da Guarda Municipal. ”

9. Portanto, cabe ao Município compreender quais são os assuntos locais que demandam a sua atividade legislativa, para que sejam atingidos os objetivos de governança previstos na Constituição Federal e nas legislações infraconstitucionais federais, estaduais e municipais, motivo pelo qual o Projeto de Lei em pauta encontra-se dentro desta perspectiva.

II.2 – DA INICIATIVA LEGISLATIVA

10. No que se refere à iniciativa para tratar da matéria veiculada na propositura, a Lei Orgânica do Município de Porto Feliz estabelece como competência legislativa exclusiva do Prefeito Municipal a elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, principalmente no que tange ao provimento de cargos, e, acima de tudo, com relação à Guarda Civil Municipal:

*“Art. 40 – São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre:*

***II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;** ”*



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

11. Conforme se desprende do artigo colacionado, verifica-se que o Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 não encontra vício de iniciativa, visto que a proposição trata de matéria vinculada à Servidores Públicos especialmente vinculados ao Prefeito Municipal, elemento previsto como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

II.3 – DA ESPÉCIE LEGISLATIVA

12. Preliminarmente, cumpre apenas salientar que as matérias referentes a servidores públicos não se inserem no rol constitucional reservado à Lei Complementar, por isso, deveriam ser tratadas como mera lei ordinária, de qualquer forma ainda de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos em que restou decidido, e pacificado pelo Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do artigo 77, da Constituição do Estado do Piauí”. (STF – Tribunal Pleno. ADI



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

*nº 2.872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU. Relator p/
Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski).*

13. Assim, embora exista a previsão na Lei Orgânica Municipal de que a lei instituidora da Guarda Municipal deve ser uma Lei Complementar¹, esta previsão não encontra simetria na Constituição Federal.

14. Apesar disso, o supracitado artigo 78 da Lei Orgânica Municipal exige, atualmente, que o regime jurídico dos integrantes da Guarda Civil Municipal seja disciplinado por Lei Complementar, de modo que se torna possível o prosseguimento da propositura nesses termos.

III – DA MATÉRIA

15. Para a verificação da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 04/2025, é relevante a análise da possibilidade de progressão vertical automática nos termos pretendidos na propositura.

16. Inicialmente, cumpre estabelecer uma distinção entre a Progressão e a Promoção Funcional, institutos que, embora tratem do mesmo objetivo, qual seja, a evolução na carreira dos servidores públicos, não são sinônimos.

17. A Progressão Funcional (horizontal) consiste na passagem do Agente Público para a categoria imediatamente superior, dentro da mesma classe, sendo, geralmente, um processo automático que ocorre mediante o cumprimento de determinados critérios legais, tal como tempo de serviço e avaliação de desempenho.

¹ Art. 39 – *As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.*

Parágrafo Único - Para os fins deste artigo, consideram-se leis complementares:

VI – Lei orgânica instituidora da Guarda Municipal;



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

18. Já a Progressão Funcional Vertical, se refere, efetivamente, à Promoção, que se caracteriza pela elevação do servidor na carreira, migrando para uma classe/categoria imediatamente superior, ocasionando uma mudança funcional, que demanda, para tanto, comprovação de qualificação adicional, aprovação em avaliação específica, treinamentos, concurso público interno, entre outros requisitos obrigatórios previstos na lei da carreira.

19. Nesses termos, portanto, embora fale em Progressão Vertical, o Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 trata de efetiva Promoção dos Agentes Públicos da Guarda Civil, em desacordo com a previsão estatutária que já estabelece os requisitos legais para a efetivação da elevação funcional.

20. Não se pode autorizar uma Promoção funcional automática, ainda que em caráter excepcional e único, quando a lei que rege a Guarda Civil Municipal de Porto Feliz – Lei Complementar nº 179/2016 dispõe de maneira distinta sobre o instituto.

21. Isso, porque, a promoção está vinculada a elevação para um grau superior de atuação funcional, o que demanda maiores responsabilidades e, com isso, consequentemente, uma maior remuneração, devendo o Servidor que preencher os requisitos legais, ser plenamente o melhor capacitado para cumprir as novas demandas.

22. O artigo 48 da referida Lei Complementar Municipal nº 179/2016 dispõe – explicitamente – acerca dos requisitos necessários e obrigatórios para a capacitação das Guardas à promoção, ou progressão vertical:

“Art. 48. Para capacitar-se à promoção a classe imediatamente superior o Guarda Civil Municipal deverá possuir o nível médio completo, inscrever-se e submeter-se à prova escrita realizada



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

pela Secretaria de Educação do Município em conjunto com o Comando da Guarda Civil Municipal, ou por empresa especializada no assunto.

§ 1º A prova escrita versará sobre português, atualidades e conhecimentos profissionais, e serão elaboradas por professores e/ou profissionais competentes nas respectivas áreas;

§ 2º Estará habilitado, para inscrição no concurso de promoção a Classe imediatamente superior todos os guardas.

Art. 52. O guarda civil municipal que com a pontuação final classificar-se para a vaga existente, será promovido à classe imediatamente superior. ”

23. Nos termos do Estatuto, portanto, para a promoção à classe/categoria imediatamente superior, o Guarda deverá passar por espécie de Concurso Interno, para que seja elevado a cargo superior, de maiores responsabilidades, apenas aqueles que sejam comprovadamente capazes para tanto, em respeito à exigência constitucional de realização de concurso público para provimento de cargos.

24. Assim, não pode novel legislação colidir com o que se encontra previsto na lei de regência da categoria de servidores, sendo a progressão vertical automática prevista no Projeto de Lei Complementar nº 04/2025, hipótese não renunciada, burlando, portanto, a necessidade de cumprimento dos requisitos legais para as Promoção de servidores da Guarda Civil Municipal.

25. O Estatuto ainda reitera o entendimento, à medida que prevê que **“todos os cargos das classes que compõe os Círculos da Carreira da Guarda Civil Municipal são efetivos e preenchidos através de concurso externo e interno, com os respectivos cursos, quando exigíveis”** (Artigo 11, §3º).



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

26. É de se observar que os sistemas de evolução funcional previstos nos planos de cargos são instrumento legal importantíssimo para conferir efetiva qualidade na prestação dos serviços públicos prestados pela Administração, e devem ser elaborados com vistas a incentivar a produtividade, elevar a autoestima e premiar o bom desempenho das respectivas atribuições, conforme preceitua o magistério de Adilson de Abreu Dallari²:

“O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas, sim, como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de propiciar a melhoria da qualidade da vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, propiciando, também (mas não exclusivamente) vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores”.

27. Cabe, por fim, pontuar que a necessidade de avaliação de desempenho do servidor público é regra constitucional trazida pela EC 19/1998, de modo que a progressão funcional automática, como pretende o Projeto de Lei Complementar nº 04/2025, mostra-se, além de contrária as disposições estatutárias, inconstitucional.

28. Assim é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*APELAÇÃO CÍVEL. Município de Iperó. Servidor Público Municipal. **Pretensão à promoção funcional. Guarda Civil. Sentença de improcedência. Irresignação autoral. Não acatamento. Promoção funcional, nos termos do art. 4º do Decreto nº 910/2009, de competência exclusiva do Prefeito. Ademais, para que seja concedida a promoção, nos termos do mencionado Decreto nº 910/2009, necessário o preenchimento***

² DALLARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1990, p. 53)



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

dos requisitos de bom comportamento e tempo interstício, a existência de vagas disponíveis, e a autorização do Chefe do Poder Executivo Municipal, através de proposta de Comissão de Promoções, com a sua homologação. Discricionariedade da Administração Pública para propor a abertura de procedimento. Inteligência do § 3º do art. 25 da referida norma. Ausência de direito subjetivo absoluto de Guarda Civil à promoção, mesmo com a existência de vagas. Impossibilidade, no mais, de concessão das promoções ao requerente, em detrimento dos outros servidores que também teriam cumprido os requisitos. Precedentes desta Corte em casos idênticos. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1005201-98.2023.8.26.0082; Relator (a): Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Boituva - 1ª Vara; Data do Julgamento: 01/10/2024; Data de Registro: 01/10/2024)

“MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICIPAL. VERTICAL AUTOMÁTICA. segurança SERVIDOR PÚBLICO GCM MAUÁ PROMOÇÃO Sentença denegatória da Ilegalidade do Decreto Municipal nº 8.706/2020, ao extrapolar a Lei Municipal nº 4.991/2014, autorizando, indevidamente, a “progressão vertical automática”. Necessidade do cumprimento de todos os requisitos da Lei Municipal nº 4.991/2014. Não comprovação. Ausência de direito líquido e certo. Denegação da segurança Precedente deste E. Tribunal Sentença mantida. Apelo desprovido” (Apelação nº 1010211-09.2020.8.26.0348; Relatora Desª. Spoladore Dominguez; j. 06.10.2021);

“MANDADO DE SEGURANÇA MUNICIPAL. GUARDA CIVIL. PROGRESSÃO VERTICAL. Impetrante que pretende seja realizada sua progressão vertical automática nos termos do Decreto nº 8706/20, visto que preenche os requisitos necessário. Impossibilidade. Decreto que extrapola os limites regulamentares. Para fazer jus à promoção vertical não basta o



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

mero interstício temporal na graduação inferior, sendo necessária a existência de vagas na classe superior e a aprovação em processo seletivo interno realizado pela Municipalidade, consoante disposto nas Leis Municipais 19/2014 e 4.991/20. Sentença mantida. Apelo desprovido”
(Apelação nº 1001302-41.2021.8.26.0348; Relator Des. Percival Nogueira; j. 21.11.2021).

29. A progressão funcional não pode se dar de forma ilimitada e incondicionada, devendo ser observados os requisitos previstos em Estatuto da carreira e na Constituição Federal, de modo que, a forma de Progressão Vertical Automática trazida pela propositura, não encontra respaldo legal que garanta a sua constitucionalidade, inviabilizando, assim, o seu prosseguimento.

IV. CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 apresenta incompatibilidades quanto a matéria, não estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, nos termos aqui apresentados, cabendo, em qualquer caso, ao Plenário exercer o juízo de mérito.

31. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

32. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO – O Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 está amparado pelo artigo 6º, incisos I, IX e XXXIX c/c o artigo 40, inciso II, ambos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO – DOIS TURNOS, com interstício mínimo de 05 (cinco) dias, nos termos do artigo 204, §2º, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - **Maioria absoluta**, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, e § 3º, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer³, que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 01 de outubro de 2025.

Juliana Ciocca Martins
Procuradora Legislativa – OAB/SP nº 428.769

³ Este Parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.