



PARECER JURÍDICO Nº 212/2025

Referência: Projeto de Lei nº 17/2025-L

Autoria: Chefe do Poder Executivo

Assunto: Acrescenta os §§1º-A aos artigos 2º e 4º da Lei Municipal nº 4.294, de 09 de outubro de 2014, do Município de São Roque, que dispõe sobre a criação da Corregedoria e da Ouvidoria da Guarda Civil Municipal, para exigir que os cargos de Corregedor-Geral e Ouvidor-Geral sejam providos por servidores efetivos da carreira da Guarda Civil Municipal.

Ementa: ANÁLISE DE PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. GUARDA CIVIL MUNICIPAL. CORREGEDORIA. OUVIDORIA. SERVIDOR EFETIVO. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 77, de 21 de agosto de 2025, de autoria do Ilustre Prefeito Municipal, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 77/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa adequar a legislação do Município de São Roque à decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3002131-23.2025.8.26.0000, movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de São Roque, julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade dos §§ 1º dos artigos 2º e 4º da Lei nº 4.294/2014. Consta da Mensagem, em apertada síntese:

A decisão baseou-se no entendimento de que os cargos em comissão de "Corregedor-Geral da Guarda Civil Municipal" e de "Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal" exigem de seus ocupantes conhecimentos específicos sobre a estrutura administrativa e o

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

funcionamento da Guarda Civil, bem como das funções dos seus integrantes. Por essa razão, o Tribunal decidiu que esses cargos devem ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira da própria Guarda Civil, ainda que em comissão.

A jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos semelhantes já consolidou esse entendimento com diversas decisões citadas ao longo do acórdão, fazendo referências aos municípios de Pirapora do Bom Jesus, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Guarulhos, Suzano e Louveira.

Dessa forma, a presente proposição legislativa busca cumprir a decisão judicial e adequar a lei municipal, estabelecendo que os cargos de Corregedor-Geral e Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal devem ser providos por servidores efetivos e estáveis da carreira, com formação em nível superior e experiência comprovada na instituição. Com isso, garante-se a legalidade da norma, a especialidade das funções e o atendimento aos princípios da impessoalidade e do interesse público.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 77/2025-L se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulada com o art. 84, III, da Constituição Federal. E conforme prescrito no art. 60, §3º, da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque, trata-se de matéria de iniciativa do Prefeito, a saber:

Art. 60. [...]

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;
- II - disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município;
- III - criem, alterem, estruturam as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

Pelo princípio da Separação dos Poderes, dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, no seu art. 5º, *caput*, que “são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Inegável, pois, que as disposições da norma se situam no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

O Projeto em exame trata da atividade de Guarda Municipal, cuja Lei Municipal nº 4.292, de 09 de outubro de 2014, foi responsável por instituir o Regimento Interno da Guarda Civil Municipal da Estância Turística de São Roque.

A Constituição Federal, acerca das competências da Guarda Municipal e da possibilidade de constituir a GCM no Município, dispõe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Diante do exposto, a Constituição Federal faculta a criação da Guarda Civil no âmbito do Município. O próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 846.854/SP, reforçou a legitimidade Municipal de criação da Guarda Civil:

A Constituição Federal conferiu aos Municípios a possibilidade de instituírem suas guardas municipais, conforme o artigo 144, § 8º. A norma está dentro de um sistema constitucional federativo estruturado, de forma que a regulamentação deve ser compatível

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

com as disposições da própria Constituição Federal, da Constituição Local, bem como da Lei Federal que disciplina a matéria. [...]
(RE 1.298.758 AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 8-3-2021, 1ª T, DJE de 15-3-2021).

A Constituição do Estado de São Paulo dispõe, por sua vez, que os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal (art. 147), remetendo, como dever do legislador, às considerações limitadoras constante da Lei Federal.

Acerca das Guardas Civil Municipais, com base do art. 144, § 7º, da Constituição Federal, fora editada a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, §1º, VII). O próprio Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido abaixo:

As Guardas Municipais são previstas constitucionalmente no artigo 144, do Capítulo III, Título V (“Da segurança pública”), portanto, cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, conforme expressa previsão constitucional e regulamentação legal, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município.

(RE 1.471.280 AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 26.02.2024, 1ª T, DJE de 06.03.2024).

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Também não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal¹, compete aos

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Vale lembrar que compete à União editar normas gerais, ou seja, amplas diretrizes, enquanto os Estados e Municípios lhes suprem as lacunas, detalhando elementos próprios de sua realidade política, econômica e social.

Não se pode olvidar do fato de que cabe ao Município da legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Neste toar, podem os Municípios legislar sobre as guardas municipais, sendo franqueado ao ente municipal fazê-lo observando-se as especificidades do interesse local, orientado pelas normas de caráter geral previstas em lei de âmbito federal.

Dito tudo isto, é incompatível com as atribuições do Corregedor-Geral e do Ouvidor-Geral da Guarda Municipal a livre escolha e a nomeação de qualquer pessoa estranha ao órgão. Retira-se da Constituição Federal, especificamente do art. 37, V, que as funções de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e que percentual de cargos de provimento em comissão seja reservado a servidores de carreira.

Portanto, as funções de Corregedor-Geral e Ouvidor-Geral devem ser exercidas por servidores de carreira, pois pressupõem o conhecimento específico das funções e da estrutura administrativa da Guarda Municipal do Município, a fim de bem processar as reclamações, apurar as denúncias e promover os procedimentos instaurados contra seus componentes.

O Douto Procurador-Geral de Justiça requereu, portanto, o reconhecimento de que os cargos de Ouvidor e Corregedor da Guarda Civil Municipal fossem preenchidos por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos acima da Lei Municipal nº 4.294/2014, porquanto violaria os arts. 111, 115, II e V, 144, da Constituição Estadual.

O questionamento tinha como base que permaneciam intactos os artigos 2º, § 1º, e 4º, § 1º, ambos da Lei nº 4.294, de 09 de outubro de 2014, do Município de São Roque. Trata-se da Lei que cria a Corregedoria a Ouvidoria da

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Guarda Civil Municipal da Estância Turística de São Roque. Ela prevê, hodiernamente, nos pontos questionados:

Art. 2º A Corregedoria de Guarda Civil Municipal é um órgão autônomo, que se destina a apurar as infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro Funcional da Guarda Civil Municipal da Estância Turística da São Roque, a qual compete: [...]

§ 1º A Corregedoria da Guarda Civil Municipal terá em sua composição um **Corregedor-Geral da Guarda Municipal, que será indicado e nomeado pelo Prefeito Municipal para um mandato de 02 (dois) anos, que poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, após consulta ao Inspetor Chefe Comandante da Guarda Civil Municipal, devendo ser bacharel em Direito, de reputação ilibada e não integrante do Quadro de Funcionários da Guarda Civil Municipal.**

Art. 4º A Ouvidoria de Guarda Civil Municipal constitui-se em órgão permanente, autônomo o independente, que se destina a fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos Guardas Cíveis Municipais, a qual compete:

[...]

§ 1º A Ouvidoria da Guarda Civil Municipal terá em sua composição um **Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal, detentor de curso superior completo, reputação ilibada e não integrante do Quadro Funcional da Guarda Civil Municipal, que será indicado e nomeado pelo Prefeito Municipal, após consulta ao Inspetor Chefe Comandante da Guarda Civil Municipal, para um mandato de 02 (dois) anos, que poderá ser prorrogado uma vez, por igual período.**

[grifos acrescidos]

No mais, a legislação municipal previa pressuposto objetivo consistente no atributo da inscrição na OAB, o que significa o estabelecimento de requisito de investidura muito além do que o legislador nacional estipulou, o que configuraria outra intromissão do legislador municipal no espaço de competência legislativa da União, próprio das normas gerais.

Dispõe a Lei Federal nº 13.022/2014, a norma geral editada pela

União:

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.

§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

§ 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal.

§ 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

A função deve ser ocupada apenas por servidor da carreira da Guarda, porquanto de provimento exclusivo de servidores públicos titulares de cargos efetivos de mesma natureza e profissão, do respectivo quadro, senão vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade Município de Pirapora do Bom Jesus. Leis Complementares nº 01/1999, 112/2010, 124/2010 e 142/2013, que tratam do regime jurídico dos servidores públicos e da Guarda Civil Municipal. Alegação de violação aos artigos 111, 115, V, e 144, da Constituição Estadual, sob o argumento de que a Comissão Disciplinar Processante não pode ser integrada por servidores não estáveis ou ocupantes de cargo em comissão, bem como que **os cargos de "Corregedor-Geral da Guarda Civil Municipal" e de "Ouvidor da Guarda Municipal" devem ser preenchidos por servidores efetivos da carreira.** Cabimento. Cargos de corregedor e ouvidor da Guarda Municipal que devem ser preenchidos por servidores efetivos da respectiva carreira, visto que pressupõem o conhecimento específico da Instituição. Entendimento pacífico deste C. Órgão Especial. Comissão Disciplinar Processante que não pode ser composta por servidores não estáveis ou ocupantes de cargo de livre nomeação e exoneração, haja vista sua vulnerabilidade a pressões políticas externas. Violação aos princípios da impessoalidade e do interesse público. Precedentes deste C. Órgão Especial e do E. TJSP. Inconstitucionalidade apenas das expressões que implicam a propositada violação. Ação parcialmente procedente, com modulação e ressalva.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103409-21.2024.8.26.0000, Relator Desembargador Renato Rangel Desinano, julgada em 9 de outubro de 2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Cajamar. LCM nº 165/18. Art. 92, § 2º. Função de Corregedor Geral da Guarda. Dispositivo que prevê o provimento da função "preferencialmente" por servidor municipal efetivo. Provimento em comissão. Violação aos art. 111, 115, II e V e 144 da Constituição do Estado. Tema STF nº 1.010. Observância dos parâmetros da LF nº 13.022/14, por força do art. 147 da CE. Causa de pedir aberta. 1. Corregedor Geral da Guarda. Provimento. **A expressão "preferencialmente" prevista no § 2º do art. 92 da LCM nº 165/18 apenas sugere que a função seja desempenhada por servidor de carreira, mas sem vedar ao Chefe do Executivo a livre escolha do ocupante, desde que preenchidos os demais requisitos previstos no dispositivo. A atividade do Corregedor Geral da Guarda demanda prévio conhecimento da área na qual o Corregedor atuará, incompatível portanto com o que prevê o art. 115, V da CE, aplicável à hipótese por força do art. 114 da CE, e do Tema STF nº 1.010. Precedentes do Órgão Especial.** – 2. Causa de pedir aberta. Não há dúvida da autonomia

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

conferida aos Municípios para dispor sobre a guarda (art. 144, § 8º da CF), mas a norma precisa ser compatível com a Constituição Federal, Constituição Estadual, bem como com a lei federal que regulamenta a matéria (RE nº 1.298.758 AgR-SP, STF, Primeira Turma, 8-3-2021, Rel. Alexandre de Moraes). No caso, o art. 15, 'caput' da LF nº 13.022/14 prevê que "Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade"; é dispositivo que obrigatoriamente deve ser observado pelos Municípios do Estado, por força do art. 147 da CE. Excluída a expressão 'preferencialmente' do dispositivo, o provimento do cargo será feito dentre os integrantes da Guarda Civil Municipal. 3. Modulação dos efeitos. O Órgão Especial tem reiteradamente determinado que os julgados produzam efeitos após o decurso do prazo de 120 dias contados do julgamento, especialmente porque a administração necessita de tempo hábil para readequação. É entendimento que se aplica a este caso. – Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com modulação dos efeitos.

(TJ-SP - ADI: 21743795120218260000 SP 2174379-51.2021.8.26.0000, Relator: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 04/05/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/06/2022)

Não de outra forma, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3002131-23.2025.8.26.0000, proposta em face da Lei Municipal nº 4.294, de 09 de outubro de 2014, decidiu:

Assim sendo, os dispositivos impugnados, ao estabelecerem que os cargos em comissão de "Corregedor-Geral da Guarda Municipal" e de "Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal" devam ser ocupados por pessoas não integrantes do quadro funcional da Guarda Civil, violam o disposto nos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual, bem como o disposto no artigo 147 da Constituição Estadual combinado com o artigo 15 da Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, razão pela qual a ação é procedente.

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da supremacia do interesse público, e observado o tempo em que os dispositivos impugnados estão em vigor, é razoável a modulação dos efeitos do resultado nos termos do artigo 27 da Lei 9.868/99, fixando-se em 120 (cento e vinte) dias contados deste julgamento, e ressalvada a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé. Pelo exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 2º e do § 1º do artigo 4º, ambos da Lei nº 4.294/2014 do Município de São Roque, com modulação e ressalva.

Tendo em vista todo o exposto, as funções de Corregedor e Ouvidor da Guarda Municipal devem ser exercidas por servidores de carreira, pois demandam conhecimento específico, conforme inteligência dos artigos 111 e 115 da Constituição do Estado de São Paulo, sendo constitucional a alteração proposta.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Obras e Serviços Públicos”, para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 21 de agosto de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica