



## **PARECER JURÍDICO Nº 33/2025**

**Referência:** Projeto de Lei nº 17/2025-L

**Autoria:** Mateus Taraborelli Foina

**Assunto:** Autoriza o Poder Executivo a instituir a atividade delegada no âmbito da Guarda Civil Municipal de São Roque e dá outras providências.

**Ementa:** ANÁLISE DE PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. MERA AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. ATIVIDADE DELEGADA. GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ATRIBUIÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO. FORA DO HORÁRIO DE SERVIÇO REGULAR. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 17, de 28 de janeiro de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Mateus Taraborelli Foina, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 17/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa autorizar o Poder Executivo a instituir a atividade delegada no âmbito da Guarda Civil Municipal de São Roque, consistente no desempenho de atribuições extraordinárias de interesse público, realizadas exclusivamente fora do horário de serviço regular dos integrantes da corporação.

Ressalta-se que, nos termos do Parágrafo único, art. 1º, do Projeto, considera-se atividade delegada aquelas ações ou serviços específicos de interesse do Município, estabelecidos pelo Poder Executivo, cuja execução será objeto de compensação financeira com natureza indenizatória, vedada sua incorporação aos vencimentos ou o cômputo para fins de vantagens funcionais.

# 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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

De acordo com o Projeto de Lei, em seu art. 2º, a regulamentação, incluindo os critérios, condições e valores da compensação financeira relativa às atividades delegadas, será realizada por Decreto do Poder Executivo. Consta no bojo da Exposição de Motivos, *in verbis*:

A proposta tem como objetivo permitir que integrantes da Guarda Civil Municipal desempenhem, de forma extraordinária e fora de seus horários regulares de serviço, atividades específicas de interesse público, previamente estabelecidas pelo Poder Executivo. Trata-se de uma iniciativa voltada à ampliação da segurança pública municipal, à preservação do patrimônio público e ao atendimento de demandas específicas da comunidade.

A experiência de municípios como São Paulo, que implementaram programas de atividade delegada de forma bem-sucedida, reforça a eficácia deste modelo de gestão. Nessas localidades, a atividade delegada contribuiu para a otimização do uso dos recursos humanos da segurança pública, promovendo maior presença das forças de segurança nas ruas, a redução da criminalidade e o fortalecimento da sensação de segurança entre os munícipes.

A instituição da atividade delegada permitirá que o Município de São Roque disponha de uma ferramenta adicional para lidar com desafios locais, como o combate a infrações administrativas, a fiscalização de posturas e a proteção de espaços públicos. Além disso, o modelo proposto garante que as atividades sejam realizadas com respaldo legal e dentro de critérios definidos por ato do Poder Executivo, assegurando transparência e eficiência em sua execução.

Vale ressaltar que a compensação financeira, de natureza indenizatória, será detalhada por meio de decreto regulamentador, respeitando a autonomia administrativa do Executivo para definir as condições e valores, de acordo com a realidade orçamentária municipal.

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

# 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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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 17/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal.

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”.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Nesse sentido, ainda, enfatizamos que deve ser realizada, neste caso, interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme tradicional lição da doutrina<sup>1</sup>:

[...] a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não 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.

---

<sup>1</sup> J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593.

# 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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Projeto em exame não trata da atividade de Guarda Municipal, mas, essencialmente, de autorização para que o Município institua a atividade delegada no âmbito da GCM de São Roque, sem qualquer interferência no exercício da atividade profissional da Guarda Civil Municipal ou na respectiva remuneração. Ou seja, o Projeto não altera ou acrescenta quaisquer atribuições aos Guardas Civis do Município de São Roque, tampouco dizem respeito, diretamente, às remunerações destes servidores.

Assim, o caso em exame, o Projeto de Lei municipal de iniciativa parlamentar, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

A propositura encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

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 legiferar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal<sup>2</sup>, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Ora, a própria Constituição Federal, acerca das competências da Guarda Municipal e da possibilidade de constituir a GCM no Município, dispõe:

---

<sup>2</sup> **Art. 30.** Compete aos Municípios:

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

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

E: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

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

**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 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.

Outro fato relevante é que o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconhece a possibilidade de policiais civis exercerem atividades delegadas, desde que mediante recebimento de pró-labore, a saber:

Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n.º 2.195, de 08 de setembro de 2022, do Município de Altinópolis, que "autoriza o poder executivo a conceder o pagamento de gratificação a título de 'pró-labore' aos agentes policiais civil lotados na Delegacia de Polícia de Altinópolis". 1. Lei n.º 10.291, de 26 de novembro de 1968, que institui o Regime Especial de Trabalho Policial, alterada pela Lei Complementar Estadual n.º 1.372/2022 - **Possibilidade de policiais civis exercerem atividades delegadas mediante recebimento de pró-labore - Necessidade de prévia celebração de convênio entre Estado e Município - Inexistência, na hipótese, de convênio entre a Municipalidade e a Secretaria de Segurança Pública.** 2. Premiação,

# *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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

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

además, pelo exercício de função inerente ao cargo - Inadmissibilidade - Ausência de situação anormal ou extraordinária que justifique a concessão do benefício - Ofensa aos princípios da legalidade, moralidade, interesse público, razoabilidade, e igualdade - Ofensa aos artigos 111, 128 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. 4. Ação procedente, sem devolução de valores.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2259160-35.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator: Vianna Cotrim, Data de Julgamento: 07/02/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/02/2024).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI 2195202-80.2020.8.26.0000), inclusive, já decidiu que a atuação das polícias em atividades delegadas, com o recebimento de pró-labore, depende do atendimento dos seguintes critérios:

- a) precedência de convenio com o Município para a execução de serviço que seja de competência deste último;
- b) execução, pelo policial, fora da sua escala de serviço no que tange às atribuições ordinárias determinadas pelo respectivo Comando.

Ou seja, o pagamento de pró-labore por parte dos Municípios aos policiais civis e militares é possível e está amparado no princípio de cooperação entre os entes da federação (art. 241 da CF), desde que atendidos os requisitos acima elencados.

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.

# *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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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

Para o Superior Tribunal de Justiça, compete à Guarda Municipal proteger bens, serviços e instalações do Município que a instituir, podendo, excepcionalmente, exercer poder de polícia somente quando eventual crime estiver relacionado à atribuição precípua da instituição (Resp nº 1.977.119/SP). Ou seja, a proximidade da atividade das Guardas Municipais com a segurança pública é inegável.

Assim, não se pode olvidar do fato de que a Guarda Civil Municipal é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. É por demais sabido que todos os Municípios brasileiros encontram dificuldades das ações de fiscalização e segurança local.

Eventual convênio firmado pelo Poder Executivo terá por objeto a conjugação de esforços para implementar o Programa de Atividade Delegada em São Roque, mediante a delegação compartilhada das atribuições previstas em Leis e Decretos Municipais.

Não é à toa que recentemente restou possibilitada a celebração de convênio para delegação das atividades previstas no Código de Trânsito para maior eficiência e segurança aos usuários da via:

**Art. 25.** Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

[...]

§ 2º Quando não houver órgão ou entidade executivos de trânsito no respectivo Município, o convênio de que trata o caput deste artigo poderá ser celebrado diretamente pela prefeitura municipal com órgão ou entidade que integre o Sistema Nacional de Trânsito, permitido, inclusive, o consórcio com outro ente federativo. (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020)

A título complementar, o art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro, por sua vez, estabelece as atribuições dos Municípios:

**Art. 24.** Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

# *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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

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

§ 4º Compete privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades previstas nos arts. 95, 181, 182, 183, 218 e 219, nos incisos V e X do caput do art. 231 e nos arts. 245, 246 e 279-A deste Código. (Incluído pela Lei nº 14.599, de 2023).

Tendo em vista todo o exposto, não vejo inconstitucionalidade ou ilegalidade na referida autorização, cujo objetivo é possibilitar a atuação de Guardas Civis Municipais, em horário especial, no desempenho de atribuições extraordinárias de interesse público.

### **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, 29 de janeiro de 2025.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**