



PARECER JURÍDICO Nº 46/2025

Referência: Projeto de Lei nº 16/2025

Autoria: Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo (Prefeito Municipal)

Assunto: Dispõe sobre alterações na Lei nº. 2.208, de 1º de fevereiro de 1994, e dá outras providências.

Ementa: ANÁLISE DE PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. ASSESSOR ESPECIAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 16, de 04 de fevereiro de 2025, de autoria do Ilustre Prefeito Sr. Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Menagem nº 16/2025; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Anexo I do próprio PL; **4.** Anexo II do próprio; **5.** Requisitos do Cargo; **6.** Impacto Orçamentário Financeiro; **7.** Declaração do Ordenador de Despesas – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O referido Projeto de Lei visa criar o cargo de Assessor Especial de Segurança Pública na cidade de São Roque, cargo de Nível Superior Completo, com provimento em comissão, lotado no Gabinete do Prefeito. Para tanto, terá como atribuições:

1. Assessorar o Prefeito e as demais autoridades municipais nas questões relacionadas à segurança pública;
2. Elaborar propostas e projetos que visem o aprimoramento das políticas de segurança pública no município;
3. Coordenar ações e programas de prevenção à criminalidade e promoção da segurança comunitária;

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'

4. Articular com os órgãos de segurança pública estaduais e federais, buscando parcerias e recursos para a implementação de políticas de segurança;
5. Promover campanhas de conscientização sobre a importância da segurança pública e a participação da comunidade;
6. Realizar estudos e diagnósticos sobre a situação da segurança no município, elaborando relatórios periódicos para avaliação das ações executadas;
7. Representar a Prefeitura em reuniões e eventos relacionados à segurança pública, tanto no âmbito municipal quanto em esferas estadual e federal;
8. Supervisionar a execução de projetos e convênios na área de segurança pública;
9. Desenvolver atividades de formação e capacitação para servidores municipais e agentes da segurança pública;
10. Executar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas pelo Prefeito.

Nos termos da Mensagem, a criação do cargo de Assessor Especial de Segurança Pública na cidade de São Roque é medida estratégica e necessária para enfrentar os desafios atuais relacionados à criminalidade e à sensação de insegurança que afeta a população. Consta ainda, *in verbis*:

Com a criação do cargo, o município terá um profissional dedicado a elaborar propostas e projetos que visem o aprimoramento das políticas de segurança pública. Isso inclui a realização de estudos e diagnósticos sobre a situação da criminalidade, permitindo a tomada de decisões baseadas em dados concretos e a avaliação periódica das ações implementadas.

A segurança pública exige profissionais capacitados e atualizados sobre as melhores práticas e tecnologias disponíveis. O Assessor Especial com experiência na área de segurança poderá promover atividades de formação e capacitação para servidores municipais e agentes de segurança, garantindo uma atuação mais qualificada e eficiente.

Outrossim, a presença de um representante dedicado à segurança pública em reuniões e eventos de âmbito estadual e federal fortalecerá a posição de São Roque na busca por recursos e apoio técnico. Essa representação é fundamental para alinhar as ações municipais com as políticas nacionais e estaduais de segurança.

Merece destaque a recente onda de furtos em São Roque, fato que demonstra a necessidade de uma resposta ágil e coordenada por parte do poder público. O Assessor Especial de Segurança Pública atuará como um ponto focal para a gestão de crises, garantindo que as ações sejam planejadas e executadas de forma integrada e eficiente.

Por fim, além das ações repressivas, é essencial promover uma cultura de segurança entre os cidadãos. O Assessor Especial de Segurança Pública poderá desenvolver campanhas educativas e de conscientização, incentivando a população a adotar medidas preventivas e a colaborar com as autoridades no combate à criminalidade.

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 | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

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

A segurança pública é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento social e econômico de uma cidade. Ao investir na criação do cargo de Assessor Especial de Segurança Pública, São Roque estará promovendo um ambiente mais seguro e propício para o bem-estar dos cidadãos, o que refletirá positivamente em todas as áreas da vida municipal. A criação do cargo de Assessor Especial de Segurança Pública é uma medida urgente e necessária para enfrentar os desafios atuais e futuros relacionados à criminalidade em São Roque. Com uma atuação estratégica, integrada e focada na prevenção, o município poderá garantir maior segurança para seus cidadãos e promover um ambiente de paz e desenvolvimento.

Ou seja, o Projeto em epígrafe almeja alterar a Lei n.º 2.208, de 1º de fevereiro de 1994, que reforma a estrutura administrativa da Prefeitura, reorganiza os quadros de pessoal segundo o regime jurídico único dos servidores municipais, reforma o plano de carreiras dos servidores e dá outras providências. Neste sentido, consta do PL:

Art. 1º Fica criado e inserido no Anexo XII, da Lei n.º 2.208, de 1º de fevereiro de 1994, o cargo de provimento em comissão de Assessor Especial de Segurança Pública, lotado no Gabinete do Prefeito e com as especificações e atribuições constantes no Anexo I e II da presente Lei.

Art. 2º O cargo de provimento em comissão de Assessor Especial de Segurança Pública poderá ser remunerado com adicional de função, calculado sobre o vencimento base, à razão de 55% (cinquenta e cinco por cento).

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.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

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

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'

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 62/2025-E se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, a cumulado com o art. 84, III, ambos 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:

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, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município. No entanto, não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal.

Ao Chefe do Poder Executivo cabe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a convivência de iniciar processo legislativo para criação de cargo no seu Gabinete, mormente em caso como o ora analisado.

Noutro giro, em relação à criação de cargos em comissão, a Constituição Federal prevê que aqueles serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, abaixo destacado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e

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'

percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Oportuno registrar, o Supremo Tribunal Federal firmou tese com repercussão geral (RE 1.041.210/SP), na qual restou estabelecida que:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, "para que a lei criadora de cargos comissionados se ajuste à exceção disposta no art. 37, V, da Constituição, necessariamente terá de prever as atribuições dos cargos, as quais terão de corresponder à função de direção, chefia e assessoramento"¹, ou seja, é indispensável a demonstração efetiva da "adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público".²

Ora, a criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

A Constituição Federal assegura, nos art. 1º e art. 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

¹ AgRg no Recurso Extraordinário 752.769/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 08/10/2013.

² ADI 3.233/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 10/05/2007.

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

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

Indigitada autonomia organizacional engloba a legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os art. 29 e art. 30 da Carta Constitucional, mas também o art. 144 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Significa dizer, portanto, que a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo, deve agir dentro dos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

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 Federal³, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Entende-se como interesse local todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes. Nas lições de Hely Lopes Meirelles⁴:

³ **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.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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'

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...].

Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Alerto apenas para o fato de que a Constituição Federal faculta a criação da Guarda Civil no âmbito do Município:

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.

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.

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

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'

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).

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.

Não se pode olvidar do fato de que a Guarda Civil Municipal é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, mas os Municípios brasileiros encontram dificuldades das ações de fiscalização e segurança local. O doutrinador José Afonso da Silva⁵ defende:

Ao poder público municipal não foi dada nenhuma responsabilidade pela manutenção da segurança pública, sendo que o caput do artigo 144 estabelece, assim como para todas demais pessoas físicas e jurídicas, a obrigação de colaboração com os órgãos públicos responsáveis pela preservação da ordem pública e a incolumidade física e patrimonial, além da facultas em criar órgãos municipais destinados a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Assim, a 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, e as atividades a serem desempenhadas pelo Assessor Especial de Segurança Pública não podem se confundir com aquelas próprias da GCM.

⁵ SILVA, J.A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

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'

Tendo em vista todo o exposto, não vejo inconstitucionalidade ou ilegalidade na referida criação de cargo, cujo objetivo é assessorar e coordenar ações de segurança pública, de forma proativa para combater a criminalidade e garantir a proteção dos munícipes.

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.

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, 05 de fevereiro de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica