



Câmara Municipal de Votorantim
"Capital do Cimento"
Estado de São Paulo
Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

Parecer n. 53/2025-LNS

Projeto de Lei Complementar n. 005/25

Trata-se de Projeto de Lei Complementar (PLC), de autoria do Prefeito, que altera a Lei Complementar Municipal n. 09/2017 e a Lei Ordinária Municipal n. 2.171/2010, as quais regulamentam a Guarda Civil de Votorantim.

1. Da competência e iniciativa legislativa

A Constituição Federal reserva aos Municípios a competência para regulamentar suas guardas municipais (art. 144, § 8º). Tal competência foi exercida em âmbito local por meio dos Atos Normativos acima citados.

Nos termos do art. 51, inciso II, da Lei Orgânica do Município (LOM), *"compete privativamente ao Prefeito a iniciativa a projetos de lei que disponham sobre: (...) II. criação, estruturação e atribuição das Coordenadorias e Assessorias Municipais e órgãos da administração pública"*.

Assim, a iniciativa legislativa está em conformidade com a Norma de regência.

2. Da espécie normativa

Quanto à espécie normativa adotada pelo Executivo (projeto de lei complementar), dispõe o art. 14, § 2º, da LOM: **"A lei complementar de criação de guarda municipal estabelecerá a organização e competência dessa força auxiliar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais"**.

O art. 47 da LOM, ao arrolar as matérias sujeitas à lei complementar, não inclui a regulamentação da guarda municipal. A mesma Lei Orgânica dispõe, em seu art. 205, § 2º, que *"a organização e funcionamento da Guarda Municipal, bem como o regime jurídico de seus integrantes serão disciplinados por lei ordinária"*.



Câmara Municipal de Votorantim
"Capital do Cimento"
Estado de São Paulo
Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, prevê no art. 147 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*".

A lei complementar deve ser adotada para regular determinado tema quando a Constituição Federal assim exigir¹. Desse modo, não estando a matéria reservada à lei complementar, há de se adotar a lei ordinária.

Assim, deixo de aplicar o art. 14, § 2º, da LOM, com fundamento no princípio da simetria das formas e da especialidade, pois o dispositivo que prevê a adoção da lei ordinária para regular a Guarda Municipal está em capítulo que trata especificamente da segurança pública.

Tal entendimento não prejudica o andamento do projeto até o presente momento, pois o processo legislativo de ambas as espécies normativas é o mesmo, com exceção do quórum para votação e denominação da proposta.

Por fim, não se ignora que o posicionamento ora adotado implica na alteração de lei complementar por lei ordinária. Todavia, a análise jurídica aqui realizada é sobre a **presente Propositura** e a produção de atos normativos distintos sobre a mesma matéria já ocorreu: Lei Ordinária n. 2.171/2010 e Lei Complementar n. 09/2017, a segunda alterando a primeira. Assim, melhor seria que o legislador municipal unificasse todos os dispositivos legais que tratam do tema sob uma única lei ordinária.

Diante do exposto, conclui-se que a espécie normativa adequada para regular a Guarda Civil Municipal é a lei ordinária.

¹ Órgão Especial do TJ/SP. Direta de Inconstitucionalidade n. 2267418-34.2023.8.26.0000. Relator(a): Gomes Varjão. Data do julgamento: 04/12/2024



Câmara Municipal de Votorantim
"Capital do Cimento"
Estado de São Paulo
Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

3. Das alterações propostas

Conforme exposto no item 1 deste Parecer, as alterações formuladas neste Projeto são atribuição do Prefeito para organizar e estruturar os órgãos a ele subordinados.

Algumas delas contrariam a Lei Complementar Federal n. 95/98 e estão a seguir assinaladas.

3.1. Lei Complementar Federal n. 95/98 – normas de elaboração legislativa

A citada Norma Federal regula a elaboração legislativa feita por todos os Entes da Federação, incluindo os Municípios.

Nos termos da citada Lei: "Art. 12. A alteração da lei será feita: I - mediante reprodução integral em novo texto, **quando se tratar de alteração considerável**,".

Ocorre que o legislador aproveitou dispositivos normativos que deveriam ser revogados para inserir nova redação totalmente desconexa com a original:

Lei Complementar n. 09/2017	Projeto de Lei Complementar n. 005/25
Art. 9º	Art. 9º
§ 1.º A indicação do membro da Guarda Civil Municipal, para efeitos deste artigo, ocorrerá através de lista tríplice, elaborada pelo Comandante da Guarda Civil Municipal.	§ 1.º Em caso de necessidade de apuração de infração administrativa, serão criadas Sindicâncias ou Procedimentos Administrativos Disciplinar, nos moldes da Lei Municipal nº 1090/93 e suas alterações. (NR)
§ 2.º É vedada a indicação de membros da Corporação e servidores que tenham sofrido aplicação de penalidades.	§ 2.º Em caso de instauração de Procedimentos Administrativos Disciplinares, sindicâncias e no cumprimento das demais competências do inciso I, Art. 9º, desta Lei, será instituída, por Portaria Municipal, a Comissão Sindicante/Processante, sendo presidida pelo Corregedor da GCM, onde os demais membros deverão ser 1 (hum)



Câmara Municipal de Votorantim

"Capital do Cimento"

Estado de São Paulo

Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

	membro da GCM de Votorantim, efetivo, com maior procedência hierárquica ou equivalente do sindicato ou acusado e 1(um) membro, efetivo, do Departamento de Recursos Humanos, da Secretaria de Administração. (NR)
§ 3.º Os membros da Corregedoria da Guarda Civil Municipal de Votorantim somente poderão ser destituídos por iniciativa do Prefeito Municipal.	§ 3.º É vedada a indicação de servidores que tenham sofrido aplicação de penalidades ou em instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar de falta grave, para os fins do § 2º. (NR)
Art. 11	Art. 11
§ 1.º A indicação, para efeitos deste artigo, ocorrerá através de lista tríplice, elaborada pelo Comandante da Guarda Civil Municipal.	§ 1.º O Ouvidor da GCM, para efeitos deste artigo, poderá ser um servidor municipal responsável pela Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Votorantim. (NR)
§ 2.º É vedada a indicação de membros da Corporação e servidores nos casos que ambos tenham sofrido aplicação de penalidades.	§ 2.º É vedada a indicação de servidores que tenham sofrido aplicação de penalidades ou em instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar de falta grave. (NR)
§ 3.º O Ouvidor somente poderá ser destituído por iniciativa do Prefeito Municipal.	§ 3.º O mandato do Ouvidor da Guarda Civil Municipal de Votorantim somente poderá ser destituído por iniciativa do Prefeito Municipal, que será decidido pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica em lei municipal. (NR)

Desse modo, conclui-se que as alterações dos §§1º a 3º, do art. 9º, e dos §§ 1º a 3º, do art. 11, todos da Lei Complementar Municipal n. 09/2017, desrespeitam o inciso I, art. 12, da Lei Complementar Federal n. 95/98.

Além disso, as modificações nos incisos do art. 39 da LC Municipal n. 09/2017 possuem conteúdos próprios de parágrafos, conforme art. 11, inciso III, alíneas "c" e "d", da LC Federal n. 95/98.



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

Estado de São Paulo

Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

3.2. Regime Especial de Trabalho e uso de arma de fogo

Dentre as alterações propostas na Lei Complementar n. 09/2017, houve a criação do Regime Especial de Trabalho (RET), com adicional de 80% fixado no inciso II do art. 39, em razão das circunstâncias especificadas no *caput* desse artigo.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu que o adicional decorrente do RET é verba de caráter permanente, devendo incidir no cálculo previdenciário:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. SÃO VICENTE. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. GUARDA CIVIL MUNICIPAL. GRATIFICAÇÃO POR SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS E HORA REPOUSO/ALIMENTAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. VERBAS PERMANENTES. INCLUSÃO DE ADICIONAL DE RISCO, REGIME ESPECIAL DE TRABALHO – RET E ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Caso em Exame Trata-se de recurso inominado interposto em face de sentença que reconheceu a servidor público municipal a inclusão das verbas adicional de risco, regime especial de trabalho – RET e adicional por tempo de serviço na base de cálculo da gratificação por serviços extraordinários e hora repouso/alimentação. II. Questão em Discussão A questão em discussão consiste em saber se devem ser incluídas na base de cálculo da gratificação por serviços extraordinários e hora repouso/alimentação as verbas mencionadas. III. Razões de Decidir 1. A legislação municipal determina que a gratificação por serviços extraordinários e a hora repouso/alimentação são calculados sobre período/hora normal de trabalho. 2. A jurisprudência reconhece que a base de cálculo das horas extras deve incluir todas as parcelas permanentes que integram a remuneração do servidor, salvo as de natureza eventual ou transitória. 3. **As verbas adicional de risco, regime especial de trabalho (RET) e adicional por tempo de serviço possuem caráter permanente.** IV. Dispositivo e Tese Recurso não provido. Tese de julgamento: 1. Na base de cálculo da gratificação por serviços extraordinários e hora repouso/alimentação devem ser incluídas as verbas permanentes. 2. O adicional de risco, regime especial de trabalho (RET) e adicional por tempo de serviço possuem caráter permanente. Legislação Citada: Constituição Federal, art. 7º, XVI, e art. 39, §3º; Lei nº 4.623/84, Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Santos, arts. 140 e 145; Lei Complementar Municipal nº 758/2021, art. 35. Jurisprudência Citada: TJSP, Arguição de Inconstitucionalidade nº 0044311-96.2011.8.26.0000, Rel. Des. Carlos



Câmara Municipal de Votorantim

"Capital do Cimento"

Estado de São Paulo

Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

de Carvalho, j. 17.08.2011; TJSP, Arguição de Inconstitucionalidade nº 0091659-13.2011.8.26.0000, Rel. Des. Reis Kuntz, j. 03.08.2011; TJSP, AP nº 1032354-58.2022.8.26.0562, Rel. J. M. Ribeiro de Paula, j. 15.01.2024; TJSP, AP nº 1020064-74.2023.8.26.0562, Rel. Eduardo Prativiera, j. 10.01.2024. (TJSP; Recurso Inominado Cível 1010554-16.2024.8.26.0590; Relator (a): Flávio Pinella Helaehil - Colégio Recursal; Órgão Julgador: 5ª Turma Recursal de Fazenda Pública; Foro de São Vicente - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 04/04/2025; Data de Registro: 04/04/2025). *Grifamos.*

Além disso, os funcionários que serão submetidos ao Regime Especial de Trabalho deverão ter suas atividades extras remuneradas exclusivamente pelo adicional de 80% fixado no Projeto, observados os demais requisitos das alterações formuladas no *caput* do art. 39 da LC 09/2017, como a carga de 224 horas mensais.

Sobre o tema, oportuna a citação de ementa de decisão da Corte Estadual de Justiça:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO Omissão Ocorrência Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade suscitado pela 12ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça Art. 29 da Lei Complementar nº 602, de 9 de dezembro de 2011, do Município de Praia Grande - Questionamento sobre a constitucionalidade da base de cálculo das horas extraordinárias trabalhadas pelo autor, guarda civil municipal Conforme entendimento do STF, não confronta o art. 7º, XVI, da CF, o estabelecimento de programa de jornada extra de segurança com prestação de serviço em período pré-determinado e com contraprestação pecuniária em valor previamente estipulado, desde que a adesão seja voluntária **Verba recebida a título de Regime Especial de Trabalho RET que já abrange, além da periculosidade da atividade, a remuneração do serviço extraordinário Impossibilidade de equiparação das horas extraordinárias com os plantões extras** - Precedentes deste Tribunal de Justiça e deste Órgão Especial Inexistência de inconstitucionalidade do art. 29 da Lei Complementar nº. 602, calculado sobre o vencimento base do cargo e classe exercidos - Embargos declaratórios acolhidos, com efeitos modificativos, para rejeitar a arguição de inconstitucionalidade e determinar o retorno dos autos à Câmara suscitante. (EDC.Nº : 0029494-70.2024.8.26.0000 - 50000. 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator Álvaro Torres Júnior. Julgado em 25/06/2025). *Grifamos.*



Câmara Municipal de Votorantim

"Capital do Cimento"

Estado de São Paulo

Boulevard Antônio Festa, 88 - Centro, Votorantim – SP - CEP: 18110-105

Os demais benefícios instituídos, como um dia de folga mensal e regime especial para o cálculo do banco de horas (alterações do art. 38, §§2º e 4º, da LC 09/2017), são opções legislativas que estão na competência do Prefeito e, por tratar de carreira específica dentro da Administração, não parece contrariar o princípio da isonomia.

Por fim, quanto à utilização de arma de fogo, não houve alteração substancial, pois a Guarda Civil Municipal de Votorantim já foi criada como CGM armada (art. 1º da Lei Ordinária n. 2.171/2010) e os demais aspectos sobre esse tema estão arrolados na Exposição de Motivos ao Projeto.

4. Autorização genérica para abertura de crédito adicional

Dispõe o art. 6º do Projeto: *"As despesas decorrentes da execução desta Lei serão suportadas por dotações orçamentárias próprias e, se necessário, suplementadas, ficando ainda autorizada, para o corrente exercício, a abertura de créditos adicionais especiais"*.

O art. 167, inciso V, da Constituição Federal, veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. No mesmo sentido, o art. 46 da Lei Federal n. 4.320/67 estabelece que o ato que abrir o crédito adicional indicará a importância, a espécie e a classificação da despesa.

Desse modo, o art. 6º da Proposta é inconstitucional na parte em que prevê autorização genérica para a abertura de crédito adicional especial.

5. Conclusão

Diante do exposto, concluímos pela legalidade do Projeto, ressalvados os apontamentos feitos nos itens 02, 3.1 e 4, deste Parecer.

LAUDICEIA
NOGUEIRA
SOARES

Assinado de forma
digital por LAUDICEIA
NOGUEIRA SOARES
Dados: 2025.07.08
15:18:44 -03'00'