



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0062794-07.2021.8.16.0000 - FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - ESTADO DO PARANÁ

AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA.

INTERESSADOS: MUNICÍPIO DE SARANDI/PR E CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI/PR.

RELATOR: DES. JORGE WAGIH MASSAD.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 2º (PARCIALMENTE) DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 364/2018 DE SARANDI/PR – CORREGEDOR DA GUARDA MUNICIPAL – PRELIMINAR – ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REJEITADA – INDICAÇÃO DE PARÂMETRO DE CONTROLE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE SE QUALIFICA COMO PRECEITO DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELAS UNIDADES FEDERADAS – MÉRITO – REGULAMENTAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS ATRIBUÍDA À LEI – APLICAÇÃO DO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 17, INCISO XI, DA CARTA ESTADUAL – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE NORMAS GERAIS E ESTABELECEER DIRETRIZES SOBRE A MATÉRIA – CABE AO MUNICÍPIO EXERCER A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR, QUE SE CARACTERIZA POR SUPRIR AS OMISSÕES E AS LACUNAS EVENTUALMENTE EXISTENTES, EM ATENDIMENTO ÀS ESPECIFICIDADES DO INTERESSE LOCAL, SEM CONTRARIAR A NORMA DE CARÁTER GERAL PREVISTA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL – LEI LOCAL QUE VEDA O PREENCHIMENTO DO CARGO EM COMISSÃO DE CORREGEDOR POR SERVIDOR EFETIVO DO QUADRO FUNCIONAL DA GUARDA MUNICIPAL – AFRONTA AO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS QUE PRECEITUA QUE OS RESPECTIVOS CARGOS EM COMISSÃO DEVERÃO SER PROVIDOS POR MEMBROS EFETIVOS DO QUADRO DE CARREIRA DO ÓRGÃO OU ENTIDADE – INCIDÊNCIA DO ART. 15 DA LEI



FEDERAL Nº 13.022/2014 – INSCRIÇÃO NO QUADRO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL COMO CONDIÇÃO PARA NOMEAÇÃO NO CARGO COMISSONADO DE CORREGEDOR DA GUARDA MUNICIPAL – IMPOSSIBILIDADE – REQUISITO NÃO EXIGIDO PARA INVESTIDURA NOS CARGOS EFETIVOS DE GUARDA MUNICIPAL – DEVER DE PROVIMENTO DOS CARGOS EM COMISSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS SOMENTE POR MEMBROS EFETIVOS DO QUADRO DE CARREIRA – LEI LOCAL QUE CRIOU RESTRIÇÕES SIGNIFICATIVAS NO ACESSO AO CARGO COMISSONADO DE CORREGEDOR DA GUARDA MUNICIPAL DE SARANDI, INVIABILIZANDO A IMPLEMENTAÇÃO DA DIRETRIZ EMANADA DA LEGISLAÇÃO FEDERAL – LEI MUNICIPAL QUE EXTRAPOLOU A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR – INTROMISSÃO DO LEGISLADOR MUNICIPAL NA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE AS GUARDAS MUNICIPAIS – INEXISTÊNCIA DE PECULIAR INTERESSE LOCAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO – VIOLAÇÃO AO ART. 17, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE – NULIDADE PARCIAL COM REDUÇÃO DE TEXTO PARA GLOSAR DO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 364/2018, DE SARANDI/PR, AS EXPRESSÕES “ADVOGADO INSCRITO NO QUADRO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL” E “NÃO PODENDO SER INTEGRANTE DO QUADRO DA GUARDA MUNICIPAL” – EFEITOS MODULADOS PARA QUE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TENHA EFICÁCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO NA IMPRENSA OFICIAL.

Em regra, o controle de constitucionalidade feito pela via da ação direta nesta Corte de Justiça tem por parâmetro exclusivo a Constituição do Estado do Paraná. Entretanto, podem ser invocadas como parâmetro de controle, excepcionalmente, normas inscritas na Constituição Federal, unicamente na hipótese de se qualificarem como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas.

A União e os Municípios possuem competência concorrente para legislar sobre as guardas municipais, competindo àquela dispor sobre normas gerais, estabelecendo diretrizes mais amplas acerca do tema, ao passo que cabe ao Município tratar sobre a matéria de forma supletiva, suprimindo-lhe as omissões e as lacunas



eventualmente existentes, em atendimento às especificidades do interesse local, mas sem contrariar a norma de caráter geral prevista na legislação federal.

Ao vedar a indicação e a nomeação de integrante do quadro da Guarda Municipal para o cargo comissionado de Corregedor da instituição, a lei censurada contrariou a norma geral prevista no art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014, que estabelece que os cargos em comissão das Guardas Municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade, incorrendo em inconstitucionalidade formal, por ter extrapolado a competência suplementar conferida aos Municípios, violando o art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná.

A exigência de inscrição na OAB ocasiona restrições significativas no acesso ao cargo comissionado de Corregedor da Guarda Municipal de Sarandi, criando requisito de provimento que não se coaduna com as diretrizes fixadas pela legislação nacional, além de inexistir peculiar interesse local, o que representa indevida intromissão do legislador municipal na esfera de competência da União para editar normas gerais sobre as guardas municipais, configurando inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 17, incisos I e II, da Constituição do Estado do Paraná.

Ação julgada procedente, com efeitos modulados para que a declaração de inconstitucionalidade tenha eficácia a contar da publicação do acórdão na imprensa oficial.

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** ingressou com ação direta de inconstitucionalidade objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, do Município de Sarandi/PR, somente para glosar as expressões “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil” e “não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal” (nulidade parcial com redução de texto), sob o fundamento de que a fixação de tais condicionantes extrapola a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná), preservando-se o restante do enunciado normativo.

Alega o proponente que a Constituição de 1988 adotou modelo centrípeto de distribuição de competências, arrolando uma série de competências materiais e legislativas da União, em seus artigos 21 e 22, além de outras previsões espalhadas pelo texto, como é o art. 144, § 8º, que trata das Guardas Municipais.



Afirma que o elenco de competências expressas para os Estados é menos amplo, porém a Constituição lhes possibilitou legislar sobre tudo aquilo que não lhes fosse vedado, em vertente basicamente residual (art. 25, § 1º, CF).

Assevera 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.

Sustenta que cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme autoriza o art. 17, incisos I e II, da Constituição do Paraná.

Refere que a Constituição Federal, em seu art. 144, § 8º, ao tratar da segurança pública, estabeleceu que *“os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”*, em idêntico sentido ao previsto no art. 17, inciso XI, da Constituição do Estado do Paraná.

Defende a existência de competência concorrente entre a União e os Municípios para legislar sobre as guardas municipais, sendo franqueado ao Município fazê-lo observando-se as especificidades do interesse local, mas de forma supletiva, isto é, orientado pelas normas de caráter geral previstas em lei de âmbito federal.

Expõe que a União, no exercício de competência para conceber normas gerais sobre as guardas municipais, editou a Lei Federal nº 13.022/2014, que *“dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”*, fixando princípios mínimos de atuação e normas sobre a competência das guardas municipais e criação e funcionamento das instituições em âmbito local, aplicáveis em todo o território nacional.

Relata que a Lei Federal nº 13.022/2014, em seu art. 15, *caput*, determina que *“os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade”* excepcionando da regra, em seu § 1º, o período de quatro anos posterior ao início de funcionamento da instituição, quando *“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”*.

Aduz que o Município de Sarandi extrapolou a sua competência legislativa, uma vez que, nos termos dispostos no art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, proíbe o preenchimento do cargo de provimento em comissão de Corregedor por servidor efetivo do quadro funcional da Guarda Municipal local, contrariando a diretriz contida no art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014.

Aponta que a lei censurada cria pressuposto objetivo consistente no atributo da inscrição na OAB, que restringe sobremaneira o acesso ao cargo de Corregedor, significando 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.

Argumenta que a lei local inviabiliza a aplicação da norma geral editada pela União, haja vista que os cargos em comissão só podem ser ocupados por agentes de carreira da Guarda Municipal e a inscrição na OAB não é requisito de investidura nos cargos efetivos.

Não há pedido liminar.

Requer a declaração de inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, do Município de Sarandi/PR, para dele se glosar as expressões “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil” e “não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal” (nulidade parcial com redução de texto), por importarem ilegítimo desbordamento da competência supletiva municipal para disciplina da guarda municipal, preservando-se o restante do enunciado normativo (mov. 1.1).

Com a inicial, vieram documentos (mov. 1.2 a 1.9).

O Município de Sarandi manifestou-se, aduzindo, o seguinte: a) o efetivo da municipalidade era composto por 30 (trinta servidores efetivos) ao entrar em vigor, o que tornaria inaplicável a norma contida no art. 13, inciso I, da Lei nº 13.022/2014; b) a Corregedoria da Guarda Municipal não faz parte da estrutura interna do órgão, mas possui caráter externo; c) a exigência de exercício do cargo de Corregedor por membro efetivo afetaria a efetividade dos trabalhos, haja vista o reduzido número de sua composição, diversamente do que ocorre em grandes centros urbanos; d) caso o Corregedor da Guarda Municipal fosse membro efetivo do quadro de carreira haveria ameaça real e grave à sua imparcialidade, diante da proximidade e da afinidade decorrente do número reduzido de servidores efetivos, com supedâneo a teoria da “dissonância cognitiva” desenvolvida na psicologia social; e) requer a improcedência da ação (mov. 15.1).

A Câmara Municipal de Sarandi apresentou informações, alegando, em síntese: a) preliminarmente, impossibilidade de controle de lei municipal em face da Constituição Federal via ação direta de inconstitucionalidade, requerendo a extinção da ação direta de inconstitucionalidade em razão da inépcia da inicial; b) regularidade na tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 478/2018 que culminou com a publicação da Lei Complementar Municipal nº 364/2018; c) a Corregedoria da Guarda Municipal local não faz parte de sua estrutura interna, mas possui caráter externo, com o intuito de possuir autonomia em suas deliberações; d) a exigência de que a Corregedoria da Guarda Municipal seja exercida por membro efetivo afetaria a sua efetividade e imparcialidade, haja vista o reduzido número de sua composição, o que justificaria a separação dos agentes executórios e os entes de controle e fiscalização, em



atendimento ao princípio da segregação de funções; e) requer a improcedência da ação; f) em caso de declaração de inconstitucionalidade, postula pela atribuição de efeitos “pro futuro” à decisão, com fundamento no art. 27 da Lei Federal nº 9.868/99 (mov. 16.1).

A Procuradoria-Geral do Estado exerceu a curadoria da norma impugnada, suscitando, em resumo: a) preliminarmente, impossibilidade de conhecimento da suposta alegação de inconstitucionalidade formal, por ter sido indicado parâmetro normativo da Constituição Federal; b) a lei impugnada não tem vício de iniciativa, não tem vício formal ou material; c) os parâmetros estabelecidos na lei não evidenciam as inconstitucionalidades descritas na petição inicial; d) o Município tem competência para legislar sobre cargos públicos de maneira ampla, o que significa estabelecer funções, estrutura, remuneração, gratificações e descontos previdenciários sem que tais determinações sejam impugnadas pelos demais poderes, em razão da autonomia municipal; e) requer o não conhecimento parcial da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pugna pela improcedência dos pedidos (mov. 21.1).

A Subprocuradoria-Geral de Justiça pronunciou-se pela procedência do pedido, argumentando, em suma: a) rejeição da preliminar de impossibilidade de controle de lei municipal em face da Constituição Federal, uma vez que o parâmetro constitucional federal adotado (art. 144, § 8º, CF) alberga conteúdo de absorção compulsória pelos municípios; b) o conhecimento da demanda também se lastreia no artigo 17, incisos I, II e XI, da Constituição do Estado do Paraná, que se apresenta como parâmetro autônomo de aferição da constitucionalidade; c) ratifica integralmente a petição inicial (mov. 1.1), promovendo pela procedência do pedido (mov. 26.1).

Os autos vieram conclusos (mov. 28).

É o relatório.

Cumpra salientar que, em regra, o controle de constitucionalidade feito pela via da ação direta nesta Corte de Justiça tem por parâmetro exclusivo a Constituição do Estado do Paraná. Entretanto, podem ser invocadas como parâmetro de controle, excepcionalmente, normas inscritas na Constituição Federal, unicamente na hipótese de se qualificarem como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas.

O Supremo Tribunal Federal orienta-se nesse sentido:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA
PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 125, § 2º) – CONSTITUIÇÃO DO
PRÓPRIO ESTADO-MEMBRO COMO PARÂMETRO ÚNICO E EXCLUSIVO DE*



VERIFICAÇÃO DA VALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS LOCAIS – IMPOSSIBILIDADE DE SE CONTESTAR LEI MUNICIPAL EM FACE DE NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL, SALVO QUANDO SE TRATAR DE CLÁUSULA QUE SE QUALIFIQUE COMO PRECEITO DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA POR PARTE DOS ESTADOS MEMBROS – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDENCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE, NA ORIGEM, DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

– Em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado (e considerando) nas ações diretas deve ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição da República. Possibilidade de invocação, em caráter excepcional, de normas inscritas na Constituição Federal, como parâmetro de controle em sede de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), unicamente na hipótese de referidas normas constitucionais federais qualificarem-se como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas” (RE 1158273 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019) - (destacou-se)

Desse modo, tendo sido apontados como parâmetros de controle dispositivos da Constituição do Estado do Paraná (art. 17, incisos I, II e XI, CE) e preceitos da Constituição Federal de observância obrigatória pelas unidades federadas (artigo 144, § 8º, CF), revela-se possível o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade nesta Corte de Justiça.

Nesse contexto, a análise dos limites da suplementação da legislação federal (Lei Federal nº 13.022/2014) realizada pelo Município de Sarandi tem como parâmetro de controle o art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná.

Nestas condições, indefiro a preliminar de impossibilidade de controle de lei municipal em face da Constituição Federal via ação direta de inconstitucionalidade suscitada pela Câmara Municipal de Sarandi e pela Procuradoria-Geral do Estado.

No mérito, o Procurador-Geral de Justiça requer a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, do Município de Sarandi/PR, somente



para glosar as expressões “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil” e “não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal” (nulidade parcial com redução de texto), sob o fundamento de que a fixação de tais condicionantes extrapola a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná), preservando-se o restante do enunciado normativo.

O art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, de Sarandi, possui a seguinte redação:

“Art. 2º - Fica criado o cargo de Corregedor da Guarda Municipal, lotado na SEMUTRANS - Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Segurança Pública do Município de Sarandi, do Estado do Paraná, indicado e nomeado em cargo comissionado pelo senhor Prefeito, cujo vencimento corresponderá à referência CC-1, devendo ser, advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil, maior de 21 anos, não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal.”

Inicialmente, cumpre consignar que a Constituição da República, ao tratar sobre a segurança pública, em preceito de observância obrigatória pelas unidades federadas, estabelece que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Eis o teor da norma constitucional:

“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.”

A Constituição do Estado do Paraná, em seu art. 17, inciso XI, possui comando normativo no mesmo sentido, *verbis*:

“Art. 17. [Compete aos Municípios:](#)

(...)



XI - instituir guardas municipais incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instalações, na forma da lei.”

Portanto, a disciplina e a regulamentação das guardas municipais, a serem instituídas pelos Municípios, visando à proteção de seus bens, serviços e instalações, foram atribuídas à lei, conforme disposto no art. 144, § 8º, da Constituição Federal e art. 17, inciso XI, da Carta Estadual.

Dessa forma, constata-se a existência de competência concorrente entre a União e os Municípios para legislar sobre as guardas municipais, competindo àquela dispor sobre normas gerais, estabelecendo diretrizes mais amplas acerca do tema, ao passo que cabe ao Município tratar sobre a matéria de forma supletiva, ou seja, suprindo-lhe as omissões e as lacunas eventualmente existentes, em atendimento às especificidades do interesse local, mas sem contrariar a norma de caráter geral prevista na legislação federal.

Referida compreensão encontra previsão no art. 30, incisos I e II, da Constituição da República, que também se qualifica como norma de observância obrigatória pelas unidades federadas:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

O art. 17, incisos I e II, da Constituição Estadual reproduziu textualmente a referida norma constitucional federal, *verbis*:

“Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Da análise do art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, verifica-se que a expressão “no que couber” impõe uma limitação na competência suplementar dos Municípios, isto é, a atividade legislativa municipal não pode contrariar a legislação federal e a estadual, sob pena de extrapolar o seu âmbito de atuação legiferante.

Vale registrar que a União, no exercício de competência para estabelecer normas gerais sobre as guardas municipais, editou a Lei Federal nº 13.022/2014, que “dispõe sobre o Estatuto



Geral das Guardas Municipais”, fixando princípios mínimos de atuação, normas de competência, criação, controle, prerrogativas e funcionamento das instituições, aplicáveis em todo o território nacional.

O Supremo Tribunal Federal reconhece que a norma que disciplina as guardas municipais 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.

Confira-se:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ESTATUTO DA GUARDA MUNICIPAL. REGRAS DE ASSEIO PESSOAL. INFRAÇÃO DISCIPLINAR DE NATUREZA LEVE. AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO. INEXISTÊNCIA. DETERMINAÇÃO LEGAL CONDIZENTE COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. 1. 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.** 2. O Município de Paulínea/SP, no âmbito de suas atribuições, editou o Código de Conduta de sua Guarda Municipal, por meio da Lei Complementar 59, de 29 de fevereiro de 2016. O inciso I do § 1º do art. 54 considera infração disciplinar de natureza leve apresentar-se ao trabalho com barba por fazer, bem como bigode, cabelos ou unhas que não sejam condizentes com a dignidade da instituição. 3. Trata-se de regra de asseio pessoal, condizente com a postura de qualquer servidor público, e não norma disciplinar de regulamento militar, como sustenta o recorrente. 4. A determinação legal atende ao princípio da razoabilidade, pois a imposição de sanção de natureza leve revela-se adequada e proporcional à falha na conduta do servidor público. Tampouco há falar em violação a direitos de personalidade, ao direito à liberdade, à imagem, bem como à dignidade da pessoa humana, haja vista que o mínimo zelo com a aparência é o que se espera do agente estatal, especialmente daqueles que lidam diretamente com a população. 5. Agravo Interno a que se nega provimento.” (RE 1298758 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 12-03-2021 PUBLIC 15-03-2021) – (destacou-se)*

O art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014 preceitua que os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade, ressalvando o cumprimento dessa exigência apenas nos primeiros 4 (quatro) anos



de funcionamento da instituição, *verbis*:

“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.”

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou no sentido de que o cargo em comissão de “Corregedor da guarda municipal” retrata atribuições de assessoramento, chefia e direção, e deve ser exercido por servidor de carreira, pois pressupõe o conhecimento específico das funções e da estrutura administrativa da Guarda Municipal:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação do cargo em comissão de “Corregedor da guarda Municipal”, constante na Lei nº 409/2018, do Município de Cabreúva. Cargo de provimento em comissão que retrata atribuições de assessoramento, chefia e direção, e deve ser exercido por servidor de carreira, pois pressupõe o conhecimento específico das funções e da estrutura administrativa da Guarda Municipal do Município. Incompatível com as atribuições de Corregedor a livre escolha e a nomeação de qualquer servidor do quadro municipal. Violação dos arts. 111 e 115, II e V, da Constituição Estadual. Manutenção do texto normativo. Possibilidade. Existência de uma única interpretação compatível com a regra constitucional cargo comissionado deve ser ocupado por servidor da respectiva carreira. Aplicação da técnica decisória da interpretação conforme a Constituição. Ação que se julga parcialmente procedente para adotada a técnica da interpretação conforme a Constituição declarar que a expressão “Corregedor da Guarda Municipal” seja compreendida tão somente com o sentido de que o cargo comissionado seja ocupado exclusivamente por servidores da respectiva carreira, modulados os efeitos deste julgamento para incidirem ex nunc nos moldes analisados.” (TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 229825-44.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Péricles Piza, data do julgamento 10.04.2019) – (destacou-se)

Acerca da necessidade de que o cargo de Corregedor da Guarda Municipal deva ser exercido por servidor da respectiva carreira, necessário destacar excerto do acórdão supracitado, de Relatoria do Desembargador Péricles Piza, integrante do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:



“Inquestionável que os cargos mais elevados da Guarda Municipal, por sua própria natureza, exigem o conhecimento específico, teórico e prático da própria carreira, com profundo conhecimento sobre a instituição, sob pena de comprometer o importante serviço a ser desempenhado.

Como bem salientou a Doutra Procuradoria-Geral de Justiça:

“A função de Corregedor da Guarda Municipal deve ser exercida por servidor de carreira - aliás, da respectiva carreira -, pois pressupõe 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.

É absolutamente incompatível com as atribuições de Corregedor a livre escolha e a nomeação de qualquer servidor efetivo do quadro municipal.

Afinal, trata-se de relevante função de direção e de chefia que só pode ser atribuída a servidor ocupante de cargo efetivo, em função da adição de atribuições que se impõe ao Corregedor.

Trata-se, em última análise, de atribuição que requer conhecimento técnico, de tal forma que deve haver uma adição ou um acoplamento de atribuições ao servidor efetivo, de carreira, que pertence à mesma unidade administrativa cujas competências incluem as atividades próprias do cargo efetivo”. (cf. fls. 217/218). (...) (destacou-se)

No mesmo sentido, é o seguinte julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE 'ASSESSOR I', 'ASSESSOR II', 'AUDITOR EM SAÚDE', 'DIRETOR DA CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO', 'DIRETOR DE DEPARTAMENTO', 'DIRETOR DO PROCON', E 'OUVIDOR DO SUS', PREVISTOS NOS ANEXOS I E III DA LEI Nº 3.915, DE 04 DE ABRIL DE 2017, DO MUNICÍPIO DE AMPARO – FUNÇÕES TÉCNICAS, ADMINISTRATIVAS OU DE SUPORTE QUE, EMBORA DESCRITAS EM LEI, NÃO DEMANDAM RELAÇÃO ESPECIAL DE CONFIANÇA ENTRE O SERVIDOR E SEU SUPERIOR HIERÁRQUICO - INVESTIDURA QUE DEPENDE DE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO – CARGOS DE 'CORREGEDOR-GERAL DA GUARDA MUNICIPAL' E 'OUVIDOR DA GUARDA MUNICIPAL' – PROVIMENTO PRECÁRIO RELACIONADO A CARGOS DE ALTO ESCALÃO – PECULIARIDADE DAS ATRIBUIÇÕES, PORÉM, QUE RECLAMA EXPERIÊNCIA NA CARREIRA E PROFUNDO CONHECIMENTO SOBRE A INSTITUIÇÃO - HIPÓTESES EM QUE OS CARGOS DEVEM SER PREENCHIDOS POR SERVIDORES EFETIVOS - OFENSA AOS ARTIGOS 111, 115, INCISOS II E V,



E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE – AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99”.

"A simples inserção de expressões que atribuam ao cargo público funções de direção, chefia ou assessoramento não é suficiente para caracterizá-lo como de provimento em comissão".

"A criação de cargos em comissão para o desempenho de funções que não exijam especial relação de confiança viola o disposto nos artigos 111, 115, inciso V, e 114, todos da Constituição Estadual".

“Apesar da existência de determinadas funções de provimento precário relacionadas a cargos de alto escalão, o plexo de atribuições reclama experiência na carreira e profundo conhecimento sobre a instituição, sendo de rigor, por isso, que tais cargos sejam preenchidos por servidores efetivos da respectiva carreira, livremente indicados pelo Chefe do Executivo”. (TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2212226-29.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Renato Sartorelli, data do julgamento 28.02.2018) – (destacou-se)

Nesse trilhar, não prosperam as alegações do Município de Sarandi e da Câmara Municipal respectiva no sentido de que a exigência de exercício do cargo de Corregedor da Guarda Municipal por membro efetivo da carreira afetaria a efetividade dos trabalhos e a imparcialidade do servidor nomeado para a função, diante da proximidade e da afinidade decorrente do número reduzido de servidores efetivos.

Conforme reconhecido nos julgados mencionados, o cargo em comissão de Corregedor da Guarda Municipal constitui-se de elevada função na hierarquia da instituição e deve ser exercido por servidor de carreira, tendo em vista que pressupõe o conhecimento específico, teórico e prático das funções e da estrutura administrativa da Guarda Municipal, a fim de bem processar as reclamações, apurar as denúncias e promover os procedimentos instaurados contra seus componentes, não havendo falar em violação ao princípio da segregação de funções.

Nessa conjuntura, o cargo em comissão de Corregedor da Guarda Municipal constitui-se de função de alto escalão, cujo plexo de atribuições reclama experiência a respeito do cargo de guarda municipal e profundo conhecimento sobre a instituição, o que justifica o seu preenchimento por servidores efetivos da respectiva carreira, em observância ao disposto no art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014, restando afastada a aplicação da teoria da “dissonância cognitiva”, desenvolvida na psicologia social, no caso em exame.

Nesse panorama, ao revés do que afirmaram o Município de Sarandi e a Câmara Municipal respectiva, o funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos



próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante controle interno, exercido por corregedoria, nos termos do art. 13, inciso I, da Lei Federal nº 13.022/2014, por meio da qual a União fixou o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Observe-se:

“Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e (...)”

Além disso, uma vez instituída a Corregedoria da Guarda Municipal de Sarandi, devem ser observadas as normas gerais estabelecidas pela União no Estatuto Geral das Guardas Municipais, motivo pelo qual a alegação de que o efetivo da municipalidade era composto por 30 (trinta) servidores efetivos não afasta a aplicabilidade da norma prevista no art. 13, inciso I, da Lei Federal nº 13.022/2014.

O art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, de Sarandi, veda o preenchimento do cargo de provimento em comissão de Corregedor por servidor efetivo do quadro funcional da Guarda Municipal:

“Art. 2º - Fica criado o cargo de Corregedor da Guarda Municipal, lotado na SEMUTRANS - Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Segurança Pública do Município de Sarandi, do Estado do Paraná, indicado e nomeado em cargo comissionado pelo senhor Prefeito, cujo vencimento corresponderá à referência CC-1, devendo ser, advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil, maior de 21 anos, **não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal.**” *(destacou-se)*

Nesses termos, considerando que o art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, de Sarandi, proíbe a indicação e a nomeação de integrante do quadro da Guarda Municipal para o cargo comissionado de Corregedor da instituição, referida lei local contrariou a norma geral prevista no art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014, segundo a qual os cargos em comissão das Guardas Municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade, incorrendo em inconstitucionalidade formal, uma vez que extrapolou a competência suplementar conferida aos Municípios, por violação ao art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná.



A Lei Complementar Municipal nº 265/2012, de Sarandi, que criou e organizou a Guarda Municipal local, estabeleceu os requisitos para provimento no cargo de guarda municipal, *verbis* :

“Art. 46. Para o provimento no cargo de Guarda Municipal e Agente da Autoridade de Trânsito deverão ser observados os seguintes requisitos:

- I - concurso público de provas ou provas e títulos;
- II - formação de nível médio;
- III - idade mínima de 18 (dezoito) anos e máxima de 40 (quarenta) anos;
- IV - possuidor de CNH-Carteira Nacional de Habilitação, em dia, para carro e moto;
- V - avaliação intelectual;
- VI - avaliação física;
- VII - avaliação psicológica;
- VIII - investigação de conduta: e
- IX - curso de formação específica no cargo efetivo de ingresso.

§ 1º Os critérios para a apuração dos requisitos estabelecidos neste artigo serão fixados em regulamento próprio para o ingresso no cargo de Guarda Municipal e de Agente da Autoridade de Trânsito.

§ 2º Somente participará do curso de formação específica no cargo efetivo de ingresso o candidato que preencher todos os requisitos necessários classificatórios e eliminatórios do concurso público e for considerado aprovado e apto para o desempenho das atividades para o cargo pretendido.”

Nesse sentido, o requisito de nomeação do cargo em comissão de Corregedor da Guarda Municipal de Sarandi consistente em ser “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil”, previsto no art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, não é pressuposto de provimento nos cargos efetivos de guarda municipal daquela municipalidade.

Destarte, como os cargos em comissão das guardas municipais devem ser providos somente por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade, consoante norma geral prevista no art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014, e a inscrição nos quadros da OAB não é requisito de provimento nos cargos efetivos, o art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018 tornou inviável a aplicabilidade da diretriz emanada da mencionada legislação federal



ao exigir o pressuposto objetivo de ser “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil” para preenchimento do cargo em comissão de Corregedor da Guarda Municipal de Sarandi.

Conforme mencionado, na competência suplementar a atividade legislativa do ente federativo se limita a complementar a legislação federal no que couber, adequando-a às especificidades e interesses locais, desde que haja observância das normas e diretrizes gerais editadas pela legislação nacional, as quais não podem ser contrariadas ou afrontadas, sob pena de invasão da competência da União para o estabelecimento de normas de caráter geral.

Dessa forma, houve indevida intromissão do legislador municipal na esfera de competência da União para editar normas gerais sobre as guardas municipais (art. 15 da Lei Federal nº 13.022/2014), uma vez que a exigência de inscrição na OAB ocasiona restrições significativas no acesso ao cargo comissionado de Corregedor da Guarda Municipal de Sarandi, criando requisito de provimento que não se coaduna com as diretrizes fixadas pela legislação nacional, além de inexistir peculiar interesse local, o que configura inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 17, incisos I e II, da Constituição do Estado do Paraná.

Contudo, objetivando resguardar a situação daqueles que, porventura, tenham exercido o cargo em comissão de Corregedor da Guarda Municipal de Sarandi, sem ser membro efetivo do quadro da respectiva carreira, com fundamento no dispositivo legal censurado, evitando sejam compelidos a devolver valores percebidos nessas circunstâncias, há que se modular os efeitos desta decisão, visando preservar a segurança jurídica e resguardar o interesse social subjacente, nos termos da permissão contida no artigo 27 da Lei nº 9.868/99.

A declaração de inconstitucionalidade, portanto, terá eficácia **a partir da data de publicação desta decisão na imprensa oficial**, à semelhança dos precedentes proferidos por esta Corte em casos similares (Órgão Especial, AI nº 1659398-9, Relator Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Unânime, J. 04.12.2017, DJ 2171 - 15.12.2017; Órgão Especial, AI nº 1748112-4, Relator Desembargador Ramon de Medeiros Nogueira, Unânime, J. 16.09.2019, DJ 2588 - 25/09/2019).

Por todo o exposto, voto no sentido de julgar procedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal (parcial) do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, do Município de Sarandi/PR, reconhecendo-se a nulidade parcial com redução de texto, para dele glosar as expressões “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil” e “não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal”, por afronta aos artigos art. 17, incisos I, II e XI da Constituição Estadual e ao art. 144, § 8º, da Constituição Federal, preceito de observância obrigatória pelas unidades federadas, uma vez que importam ilegítimo desbordamento da competência supletiva municipal



para disciplina da guarda municipal, preservando-se o restante do enunciado normativo, **com efeitos modulados para que a inconstitucionalidade tenha eficácia a partir da data de publicação desta decisão na imprensa oficial.**

É como voto.

ACORDAM os Desembargadores membros do Órgão Especial, por unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar parcialmente inconstitucional o art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 364/2018, do Município de Sarandi/PR, reconhecendo-se a nulidade parcial com redução de texto, para dele glosar as expressões “advogado inscrito no quadro da ordem dos advogados do Brasil” e “não podendo ser integrante do quadro da Guarda Municipal”, preservando-se o restante do enunciado normativo, **com efeitos modulados para que a inconstitucionalidade tenha eficácia a partir da data de publicação desta decisão na imprensa oficial.**

O julgamento foi presidido pelo Desembargador José Laurindo de Souza Netto, com voto, e dele participaram os Desembargadores Jorge Wagih Massad (relator), Nilson Mizuta, Rogério Luis Nielsen Kanayama, Lauro Laertes de Oliveira, Paulo Roberto Vasconcelos, Arquelau Araujo Ribas, Antonio Renato Strapasson, Hamilton Mussi Corrêa, Vilma Régia Ramos de Rezende, Mário Helton Jorge, Luiz Osório Moraes Panza, Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Luiz Cezar Nicolau, Clayton de Albuquerque Maranhão, Paulo Cezar Bellio, Ana Lúcia Lourenço, Fernando Ferreira de Moraes, Marco Antonio Antoniassi, Ramon de Medeiros Nogueira, Marcus Vinicius de Lacerda Costa, Carvílio da Silveira Filho, Robson Marques Cury e Maria José de Toledo Marcondes Teixeira.

Curitiba, 10 de junho de 2022.

JORGE WAGIH MASSAD

Relator

