



**Registro: 2022.0000447678**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2060479-56.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO e MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JARBAS GOMES, LUIZ ANTONIO DE GODOY, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 8 de junho de 2022.

**DÉCIO NOTARANGELI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**VOTO Nº 33.082**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROCESSO Nº 2060479-56.2022.8.26.0000**

**AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E OUTRO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CARGO EM COMISSÃO – OUVIDOR-GERAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – NECESSIDADE DE EXPERIÊNCIA, CONHECIMENTO TÉCNICO ESPECÍFICO E FAMILIARIDADE COM O FUNCIONAMENTO DA GCM – NOMEAÇÃO DE PESSOA ESTRANHA AO QUADRO – INADMISSIBILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO.

1. Lei Complementar nº 16, de 15 de dezembro de 2021, que alterou a Lei Complementar nº 11, de 19 de abril de 2018, e a Lei nº 2.240, de 13 de agosto de 1976, todas do Município de São Bernardo do Campo, criando o cargo de Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal, de provimento em comissão.

2. Exercício das atribuições do cargo que demanda experiência, conhecimento técnico específico e familiaridade com o funcionamento da Guarda Civil Municipal. Incompatibilidade com os artigos 111, 115, V, e 144 da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial pela inadmissibilidade de nomeação de pessoa estranha ao quadro da GCM. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, sem redução de texto.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da expressão “Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal”, inserta no artigo 9º-A, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar nº 11, de 19 de abril de 2018, acrescido pela Lei Complementar nº 16, de 15 de dezembro de 2021, e nos Anexos 3 e 29.3 da Lei nº 2.240, de 13 de agosto de 1976, na redação dada pelos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 16, de 15 de dezembro de 2021, todas do Município de São Bernardo do Campo.

Sustenta o autor, em síntese, que o ocupante do



cargo de Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal não pode ser nomeado de forma totalmente livre, pois suas atribuições demandam familiaridade com o funcionamento da GCM. Invocando o art. 111 (a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência), art. 115, 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 percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento) e 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) da Constituição Estadual, pede a declaração de nulidade parcial sem redução de texto.

O Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito do Município de São Bernardo do Campo prestaram informações (fls. 183/189 e 252/258). A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 284/294).

É o relatório.

Naquilo que interessa ao desate da controvérsia, são do seguinte teor os dispositivos legais impugnados:

Lei Complementar nº 11, de 19 de abril de 2018

Art. 9º-A – A Ouvidoria-Geral da Guarda Civil Municipal terá as seguintes atribuições:

§ 1º - O Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal será nomeado pelo Prefeito Municipal dentre cidadãos de conduta ilibada com curso superior completo, preferencialmente em direito, administração de empresas ou ciências sociais.



§ 2º - O Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal terá mandato de 1 (um) ano com início em 1º de janeiro e término em 31 de dezembro.

§ 3º - O mandato do Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal poderá ser prorrogado anualmente, a critério do Secretário de Segurança Urbana, respeitado o limite do mandato eletivo do Chefe do Executivo Municipal ao qual estiver subordinado.

Lei nº 2.240, de 13 de agosto de 1976

ANEXO 3

TABELA I - QPE - PP – I

QUADRO DE PESSOAL - ESTATUTÁRIO

CARGOS ISOLADOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

QT	DENOMINAÇÃO	REF	NIV	LOTAÇÃO	REQUISITOS PARA PROVIMENTO
1	Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal	V	IV	SSU	Preferencialmente curso superior em Direito, Administração de Empresas, ou Ciências Sociais, e, conduta ilibada.

ANEXO 29.3

PESSOAL COMISSIONADO

AUXILIARES DIRETOS DO PREFEITO, DIREÇÃO DE DEPARTAMENTO E CARGOS ESPECÍFICOS

Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal	Isolado/Comissão	Preferencialmente curso superior em Direito, Administração de Empresas, ou Ciências Sociais, e, conduta ilibada.
---	------------------	--



## DESCRIÇÃO DE CARGOS:

Cargo: OUVIDOR-GERAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL

receber: denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos praticados por servidores da Secretaria da Segurança Urbana; sugestões sobre o funcionamento dos serviços da Guarda Civil Municipal; sugestões de servidores da Secretaria da Segurança Urbana sobre o funcionamento dos serviços, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos;

verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, propondo aos órgãos competentes da Administração a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação, quando houver indício ou suspeita de crime;

propor ao Secretário de Segurança Urbana: a adoção das providências que entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Guarda Civil Municipal; a realização de pesquisas, seminários e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos;

organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às sugestões recebidas;

elaborar e publicar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades e requisitar os mesmos relatórios da Corregedoria-Geral da Guarda Civil Municipal;

requisitar, diretamente, de qualquer órgão municipal e da Corregedoria-Geral da Guarda Civil Municipal, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso, sem o pagamento de quaisquer taxas, custas ou emolumentos;

dar conhecimento, sempre que solicitado, das denúncias, reclamações e representações recebidas pela Ouvidoria ao Prefeito Municipal, ao Secretário da Segurança Urbana e aos membros do Conselho de Segurança do Município (CONSEM); e

cobrar da Corregedoria-Geral da Guarda Civil Municipal atendimento dos prazos legais nos procedimentos apuratórios em curso perante aquele órgão, podendo representar ao Secretário de Segurança Urbana, Prefeito, Câmara Municipal e Ministério Público em caso de desatendimento.



Segundo se infere da leitura da norma legal impugnada, qualquer cidadão com curso superior, preferencialmente Direito, Administração de Empresas ou Ciências Sociais, e conduta ilibada, pode ser nomeado para o cargo de Ouvidor-Geral da Guarda Civil Municipal.

Sucedee, porém, que este E. Órgão Especial apreciando casos análogos fixou o entendimento de que as atribuições do cargo em questão demandam de seu ocupante experiência na carreira e conhecimento técnico específico sobre o funcionamento da Guarda Civil, de modo que o Ouvidor-Geral deve ser escolhido entre os servidores efetivos do quadro da GCM, assegurada a necessária independência em relação à direção da respectiva Guarda.

Com efeito, cabe ao Ouvidor-Geral receber denúncias e sugestões, avaliar a pertinência de reclamações e representações, propor melhorias, acompanhar o andamento de sindicâncias, entre outras funções mais bem desempenhadas se o ocupante do cargo tiver conhecimentos técnicos específicos e experiência com a Guarda Municipal. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE São Caetano do Sul. Expressões "Corregedor Municipal da Guarda Civil Municipal" e "Ouvidor Municipal da Guarda Civil Municipal", constantes do Anexo VIII da Lei nº 4.727, de 16 de dezembro de 2008, com a redação dada pela Lei nº 4.811, de 21 de outubro de 2009. Cargos em comissão cujas atribuições demandam conhecimentos técnicos e específicos atinentes ao exercício do cargo efetivo da Guarda Civil Municipal. Restrito o provimento por servidores de carreira. Precedentes deste C. Órgão Especial. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para que tais



cargos sejam ocupados por servidores de carreira. Ação procedente" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2177127-56.2021.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 16/03/2022).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de São Vicente – Lei Complementar nº 984, de 13-3-2020 – Cargos em comissão de 'Supervisor', 'Controlador', 'Ouvidor', 'Diretor', 'Chefe de Departamento', 'Assessor 1', 'Assessor 2' e 'Assessor 3' – reserva de 10% dos cargos de provimento em comissão reservados a servidores efetivos. (...) 2 – Cargo de 'Ouvidor'. Provimento exclusivo de servidores públicos titulares de cargos efetivos de mesma natureza e profissão, do respectivo quadro. Impossibilidade de pessoa estranha ao quadro ser nomeada. Atividades de natureza operacional e de necessidade permanente, de nível subalterno e de baixa complexidade. Necessidade de conhecimentos técnicos e específicos das funções, próprios de quem já tem experiência na respectiva área de atuação profissional. 3 – Percentual mínimo de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira. Número diminuto. Não comprovada a desproporcionalidade com a quantidade de servidores titulares de cargos efetivos. 4 – Incompatibilidade com os arts. 111, 115, I, II e V e 144, da CE/89. Ação julgada parcialmente procedente, sem modulação, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2279504-42.2020.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 14/07/2021).

Portanto, ainda que o cargo seja em comissão – ou seja, provido sem concurso público, de livre nomeação e exoneração – o universo de possíveis nomeados se circunscreve aos servidores efetivos integrantes do Quadro da Guarda Civil Municipal de São Bernardo do Campo que tenham reputação ilibada e curso superior, preferencialmente em Direito, Administração de Empresas ou



Ciências Sociais. Nesse sentido, aliás, é o art. 15, *caput*, da Lei Federal nº 13.022/14, que veicula o Estatuto Geral das Guardas Municipais: “Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade”.

Conquanto verificada a inconstitucionalidade, a exclusão do artigo 9º-A, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar nº 11/18, e dos Anexos 3 e 29.3 da Lei nº 2.240/76, do ordenamento jurídico mostra-se desnecessária. “Há casos”, ensina INGO WOLFGANG SARLET, “em que a norma pode ser utilizada em face de situações diversas: uma em que se apresenta inconstitucional e outra constitucional. Quando a ação de inconstitucionalidade impugna a aplicação da norma em determinada situação, o Tribunal, ainda que reconhecendo a inconstitucionalidade da aplicação nesta situação, pode preservá-la por admitir a sua aplicação em outras situações. Nesses casos há declaração parcial de nulidade sem redução de texto. A nulidade, bem vistas as coisas, é da aplicação da norma na situação proposta, sendo, por isso, necessário preservar o texto diante da aplicabilidade da norma em situações diversas” (Curso de Direito Constitucional, 6ª edição, pág. 1.416).

No caso, o vício pode ser facilmente sanado conferindo ao texto legal uma interpretação conforme a Constituição, excluindo a possibilidade de que o nomeado ao cargo de Ouvidor-Geral da Guarda Civil do Município de São Bernardo do Campo seja pessoa estranha aos quadros de servidores efetivos da GCM.

Preservado o texto legal, a modulação de efeitos se mostra desnecessária, especialmente com o dilatado prazo de 12 meses, ressalvada, no entanto, a irrepetibilidade das verbas recebidas de boa-fé.





Por essas razões, julga-se procedente a ação direta para reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 9º-A, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar nº 11, de 19 de abril de 2018, acrescido pela Lei Complementar nº 16, de 15 de dezembro de 2022, e os Anexos 3 e 29.3 da Lei nº 2.240, de 13 de agosto de 1976, na redação dada pela Lei Complementar nº 16, de 15 de dezembro de 2021, todas do Município de São Bernardo do Campo, sem redução de texto, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos, nos termos acima especificados.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator