



**PARECER Nº 314, DE 2026, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1225, DE 2025**

De autoria do Nobre Deputado Guto Zacarias e da Nobre Deputada Letícia Aguiar, o projeto em epígrafe “Altera a Lei nº 16.111, de 14 de janeiro de 2016, ampliando seu escopo, e dá providências correlatas.”

A presente proposição esteve em pauta nos dias correspondentes às 162ª a 166ª Sessões Ordinárias (de 11 a 17/11/2025), não tendo recebido emendas ou substitutivos. Ato contínuo, vem a propositura à análise desta Comissão, a fim de ser apreciada quanto a seus aspectos constitucional, legal e jurídico, conforme previsto no artigo 31, § 1º, do Regimento Interno.

O projeto de lei sob exame, de iniciativa parlamentar, altera a Lei estadual nº 16.111, de 14 de janeiro de 2016, para ampliar e atualizar o regime jurídico de apoio técnico e financeiro prestado pelo Estado às Guardas Civis Municipais e às ações municipais de segurança pública. Para tanto, autoriza o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública, a liberar recursos financeiros, bens e serviços destinados ao fortalecimento e à modernização das Guardas Civis Municipais, incluindo a aquisição de viaturas operacionais, coletes balísticos, uniformes e equipamentos de proteção individual, materiais bélicos compatíveis com a legislação vigente e, de modo inovador, equipamentos e serviços de tecnologia da informação e comunicação voltados ao monitoramento, compartilhamento de imagens, dados e informações relacionadas à mobilidade criminal.

A proposta legislativa prevê, ainda, a possibilidade de extensão de apoio a municípios que ainda não instituíram Guardas Civis, desde que para a modernização das ações locais de segurança pública, veda expressamente a utilização dos recursos para despesas com pessoal e autoriza que a aquisição dos bens e serviços seja realizada

mediante procedimentos licitatórios conduzidos pelos órgãos técnicos da Secretaria da Segurança Pública, observada a regulamentação específica do Poder Executivo.

Inicialmente, à luz do artigo 22 da Constituição Federal, que reserva à União competência privativa para legislar, entre outras matérias, sobre direito penal, processual e normas gerais de licitação e contratação da Administração Pública, verifica-se que a disciplina objeto da iniciativa em exame não ingressa em domínio normativo federal reservado. O conteúdo normativo limita-se a autorizar o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública, a prestar apoio material, financeiro e tecnológico aos Municípios para fortalecimento de suas Guardas Civas e de ações locais de segurança pública, bem como a concentrar, nos órgãos técnicos daquela Pasta, a realização dos certames licitatórios necessários à aquisição de bens, serviços e soluções tecnológicas. Em nenhum momento há criação ou alteração de tipos penais, modificação de procedimentos processuais, instituição de regimes licitatórios especiais ou afastamento das normas gerais estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 e demais diplomas federais correlatos, de modo que a atuação normativa estadual se mantém confinada à organização de sua própria atuação administrativa e cooperativa, sem usurpação das competências legislativas exclusivas da União.

Em sequência, o artigo 23, inciso i e x da, Carta Magna, ao estabelecer competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para, respectivamente, zelar guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e ao combate às causas da pobreza e da marginalização, confere lastro material à atuação cooperativa no campo da segurança pública. A autorização para que o Estado apoie financeiramente e com infraestrutura tecnológica os entes municipais na modernização de suas Guardas Civas, de seus sistemas de monitoramento, videoproteção, comunicação e compartilhamento de dados relacionados à mobilidade criminal, insere-se precisamente nesse ambiente de cooperação federativa, reforçando a capacidade institucional dos Municípios para cumprir sua parcela de responsabilidade na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A disciplina projetada, assim, concretiza a

lógica do federalismo de cooperação, sem subordinação indevida ou sobreposição de esferas, mas antes articulando esforços entre os entes federados

Na mesma linha, os §§ 1º e 2º do artigo 24 da Constituição da República, ao atribuírem à União a edição de normas gerais e conferirem aos Estados competência suplementar, bem como competência legislativa plena na ausência de disciplina federal específica, legitimam a atuação normativa paulista na estruturação de programa próprio de apoio técnico, financeiro e tecnológico às Guardas Civis Municipais e às ações locais de segurança pública. As diretrizes nacionais, não esgotam o regime jurídico aplicável à cooperação interfederativa, tampouco disciplinam de modo exaustivo critérios de repasse, procedimentos de aquisição centralizada ou parâmetros operacionais para o fornecimento de viaturas, equipamentos, armamentos ou soluções de tecnologia da informação. Diante dessa incompletude normativa, abre-se espaço constitucionalmente autorizado para a complementação estadual, que, ao detalhar finalidades, vedações, formas de execução e mecanismos administrativos de suporte aos Municípios, densifica comandos federais sem contrariá-los, exercendo de modo pleno e legítimo a competência suplementar.

Ainda, nos termos do artigo 25, caput e § 1º, da Constituição da República, os Estados organizam-se pelas Constituições que adotarem, cabendo-lhes as competências não vedadas pelo texto federal. Nesse contexto, a criação de um programa estadual de apoio às Guardas Civis Municipais e às ações locais de segurança, estruturado sob a forma de transferências voluntárias, fornecimento de bens e serviços e realização centralizada de procedimentos licitatórios, insere-se no âmbito da autonomia político-administrativa do Estado de São Paulo. A normatização de critérios, vedações, procedimentos de execução e mecanismos de cooperação com os entes municipais representa exercício legítimo da prerrogativa estadual de organizar sua atuação no setor de segurança pública, sem interferir na auto-organização municipal, que permanece preservada quanto à instituição e gestão das Guardas Civis, e sem afrontar qualquer vedação expressa do texto constitucional.

Ademais, o artigo 37 da Constituição de 1988, ao enunciar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mostra-se devidamente observado no desenho normativo em exame. A proposta específica, de modo claro e objetivo, as finalidades a que se destinam os recursos, impõe vedação expressa ao custeio de despesas de pessoal, submete as aquisições a procedimentos licitatórios conduzidos pelos órgãos técnicos da Secretaria da Segurança Pública, nos termos da legislação federal de regência, e condiciona a execução do programa à regulamentação do Poder Executivo. Tais elementos contribuem para assegurar transparência na seleção de beneficiários e na aplicação dos recursos, racionalidade e economicidade nas aquisições, além de reforçar a vinculação estrita à finalidade pública declarada. Desse modo, a propositura concretiza os princípios norteadores da Administração Pública direta e indireta, afastando o risco de utilização discricionária ou desviante dos recursos e conferindo segurança jurídica à execução do programa em consonância com o regime constitucional e administrativo vigente.

Em última análise, o artigo 144 da Constituição Federal, que estrutura a segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Embora o § 8º atribua às Guardas Municipais a proteção de bens, serviços e instalações municipais, o próprio modelo constitucional pressupõe atuação articulada entre instituições estaduais e municipais, sobretudo em cenário urbano complexo. A autorização para fornecimento de viaturas, equipamentos de proteção, armamentos compatíveis e, especialmente, soluções tecnológicas de monitoramento, comunicação e compartilhamento de dados relativos à mobilidade criminal densifica, em plano infraconstitucional, o sistema integrado de segurança pública, favorecendo interoperabilidade informacional e operacional sem alterar competências, hierarquia ou estrutura dos órgãos previstos no artigo 144.

Cumprido destacar, ainda, que a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, fixou no Tema 656 (RE 608.588/SP) a tese de que as Guardas Municipais integram o sistema nacional de segurança pública e podem exercer, de forma complementar, policiamento ostensivo e comunitário, inclusive com

a realização de prisões em flagrante, desde que respeitadas as atribuições das Polícias Civil e Militar e submetidas ao controle externo do Ministério Público. Em precedentes convergentes, o STF reafirmou que a guarda municipal “pode e deve prender quem se encontre em situação de flagrante delito”, à luz do artigo 301 do Código de Processo Penal. Esse conjunto jurisprudencial, ao reconhecer a natureza de atividade típica de segurança pública desempenhada pelas Guardas e sua função complementar no sistema constitucional, reforça a juridicidade do modelo cooperativo fomentado pela iniciativa legislativa, legitimando, sob o prisma constitucional, o apoio material, tecnológico e operacional como instrumento adequado para fortalecer a integração entre os entes federativos e a eficiência sistêmica da segurança pública.

No âmbito estadual, a iniciativa encontra respaldo no artigo 139 e § 1º da Constituição do Estado de São Paulo, ao estabelecer que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, confere substrato material direto à disciplina normativa ora examinada. A autorização para que o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública, institua programa de apoio técnico, financeiro e tecnológico voltado ao fortalecimento das Guardas Civis Municipais e das ações locais de segurança urbana densifica esse mandamento constitucional, na medida em que promove a atuação coordenada entre o aparato estadual e os entes municipais na proteção de pessoas e bens.

Com efeito, a previsão de fornecimento de viaturas, equipamentos de proteção, armamentos compatíveis e soluções de tecnologia da informação e comunicação destinadas ao monitoramento e ao compartilhamento de dados sobre mobilidade criminal não altera a estrutura nem as competências das polícias estaduais, mas cria instrumentos normativos voltados a incrementar a eficiência e a racionalidade do sistema integrado de segurança pública, contribuindo decisivamente para a preservação da ordem pública e para a realização concreta do comando constitucional estadual.

A compatibilidade da disciplina instituída com o ordenamento infraconstitucional complementar revela-se amplamente preservada. A Lei nº 13.022/2014, que estabelece

o Estatuto Geral das Guardas Municipais, define a natureza civil dessas corporações, suas competências gerais e diretrizes de organização e atuação. A proposição respeita integralmente esse marco normativo ao prever apoio técnico, financeiro e tecnológico destinado exclusivamente ao aprimoramento material, estrutural e operacional das Guardas Civis Municipais, sem interferir em sua subordinação ao Executivo local, tampouco em sua organização administrativa ou regime jurídico. Ao possibilitar a aquisição de viaturas, equipamentos de proteção, armamentos compatíveis e soluções de monitoramento e comunicação, a iniciativa consolida os comandos do Estatuto, contribuindo para a eficiência institucional e para o fortalecimento das capacidades municipais no exercício de funções complementares de segurança pública.

Em igual medida, a proposição harmoniza-se com a Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e estrutura a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. O diploma federal enfatiza a integração em rede, o compartilhamento de dados e informações, a interoperabilidade tecnológica e a cooperação interfederativa entre União, Estados e Municípios. Ao incluir entre as finalidades do programa estadual o fornecimento de equipamentos e serviços de tecnologia da informação e comunicação voltados ao monitoramento, videoproteção, transmissão e análise de imagens e sensores relacionados à mobilidade criminal, o texto normativo em exame densifica, em âmbito paulista, os princípios estruturantes do SUSP, fomentando articulação operacional e informacional entre a Secretaria da Segurança Pública e as Guardas Civis Municipais, sem alterar normas gerais federais e em plena compatibilidade com o regime cooperativo estabelecido pelo legislador nacional.

Além disso, a técnica legislativa adotada mantém plena aderência à Lei nº 14.133/2021, que disciplina normas gerais de licitações e contratos administrativos. Ao prever que os procedimentos licitatórios destinados à aquisição de bens, serviços e tecnologias a serem disponibilizados aos Municípios serão conduzidos pelos órgãos técnicos da Secretaria da Segurança Pública, conforme regulamentação do Poder Executivo, a proposta não cria regime jurídico próprio nem excepciona a incidência da legislação federal. Ao contrário, reafirma a submissão integral aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e

juízo objetivo, preservando o modelo nacional de contratações públicas e assegurando a transparência e o controle interno e externo das aquisições destinadas ao fortalecimento das Guardas Civis Municipais.

No plano estadual, a iniciativa mostra-se compatível com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente quanto ao controle da despesa de pessoal e à necessidade de respeito às metas fiscais. A vedação expressa ao uso dos recursos destinados ao programa para pagamento de remuneração, salários, gratificações ou encargos sociais impede a expansão indevida de despesas obrigatórias de caráter continuado e preserva o equilíbrio fiscal, orientando a aplicação dos valores exclusivamente para investimentos em infraestrutura, equipamentos e tecnologia. Ademais, a disciplina proposta dialoga com o arcabouço normativo que rege a organização administrativa da Secretaria da Segurança Pública, atuando como instrumento complementar de gestão estratégica e modernização das políticas públicas de segurança. Dessa forma, a proposição mantém aderência plena às exigências fiscais e administrativas do ordenamento infraconstitucional vigente.

Ante o exposto, verifica-se que o Projeto de Lei objeto do presente parecer, encontra sólido respaldo constitucional e legal, respeita a repartição de competências, observa os princípios da Administração Pública e guarda compatibilidade com o ordenamento federal e estadual pertinente, sem revelar vício de ordem formal ou material que obste sua tramitação. Desse modo, concluo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposta, legitimando seu regular prosseguimento e aprovação.

Assim, verificamos que a matéria é de natureza legislativa e, quanto ao poder de iniciativa, de competência concorrente, nos termos dos artigos 19 e 24, caput, da Constituição do Estado, combinados com os artigos 145, §1º, e 146, III, ambos do Regimento Interno.

Portanto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 1225, de 2025.

Rafael Saraiva – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO RAFAEL SARAIVA,
FAVORÁVEL.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 8/4/2026.

Thiago Auricchio – Presidente

Thiago Auricchio	Favorável ao voto do relator
Gil Diniz Bolsonaro	Favorável ao voto do relator
Rômulo Fernandes	Favorável ao voto do relator
Ortiz Junior	Favorável ao voto do relator
Fábio Faria de Sá	Favorável ao voto do relator
Marta Costa	Favorável ao voto do relator
Rogério Nogueira	Favorável ao voto do relator
Delegado Olim	Favorável ao voto do relator