

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO
2º COMISSÃO CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO (CCJR)

PROJETO DE LEI Nº 253/2026.
AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL
Mensagem n. 004/2026.

EMENTA: **ACRESCENTA** requisito e atribuição ao cargo Técnico Municipal | / Guarda Municipal, constante do Anexo IX, da Lei n. 2.928, de 7 de julho de 2022, e suas alterações.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Projeto de Lei, da **EXECUTIVO MUNICIPAL, ACRESCENTA** requisito e atribuição ao cargo Técnico Municipal | / Guarda Municipal, constante do Anexo IX, da Lei n. 2.928, de 7 de julho de 2022, e suas alterações.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 16/03/2026

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 16/03/2026 para a devida emissão de parecer.

Recebida pela **2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, foi distribuído ao Relator **Vereador Gilmar Nascimento** na data de 16/03/2026.

Passo a opinar.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO
II – DA ANÁLISE DO ASPECTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E JÚRÍDICO

No que diz respeito às questões Constitucionais, legais e jurídicos na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno sobre a competência desta comissão *inverbis*:

Art. 38. À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

I – receber as proposições que forem deliberadas em Plenário e encaminhá-las à Procuradoria Legislativa para emissão de parecer no prazo de cinco dias úteis, a contar da data do protocolo da Secretaria de Comissões, salvo as proposições em regime de urgência, cujo prazo será de um dia útil;

II – discutir e analisar as proposições priorizando as de relevância, alcance e impacto social;

III – opinar sobre o **aspecto constitucional, legal e jurídico**, de redação técnica legislativa, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;

IV – opinar, também, sobre os recursos previstos neste Regimento, bem como atender ao pedido de audiência oriundo da Mesa Diretora sobre qualquer proposição ou consulta.

(Grifo Nosso)

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

(grifo nosso)

Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, em seu artigo 8º, inciso dispõe:

Art. 8º Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

A análise da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 253/2026 deve partir da verificação da competência federativa do Município de Manaus para legislar sobre a

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

matéria. O artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, confere aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A organização administrativa, o regime jurídico de seus servidores e a definição de requisitos para acesso a cargos municipais enquadram-se perfeitamente neste conceito de interesse local, uma vez que dizem respeito à estrutura interna do ente federado e à sua capacidade de prestar serviços públicos essenciais à comunidade.

Historicamente, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reforçado a autonomia municipal para organizar seus quadros de pessoal, desde que observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. No que tange especificamente às Guardas Municipais, o parágrafo 8º do artigo 144 da Carta Magna permite que os Municípios as constituam para a proteção de seus bens, serviços e instalações. Este dispositivo constitucional é a "norma-mãe" que autoriza o Município de Manaus a não apenas criar a corporação, mas a ditar as regras de sua operação, conforme dispuser a lei local.

A autonomia municipal, contudo, não é absoluta e deve harmonizar-se com as normas gerais editadas pela União. Nesse sentido, a Lei Federal n. 13.022/2014 estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais, funcionando como uma norma de moldura nacional. O artigo 10 da referida lei federal elenca os requisitos mínimos para a investidura, mas ressalva expressamente, em seu parágrafo único, que "outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal". Esta autorização legislativa federal é o fundamento jurídico direto que permite ao Prefeito de Manaus propor o acréscimo da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) como requisito de ingresso, demonstrando que a proposta não invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (Art. 22, XI da CF), mas apenas regulamenta a aptidão técnica do servidor municipal para o exercício de suas funções locais.

Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo

No sistema de freios e contrapesos que rege o processo legislativo, a iniciativa para deflagrar leis que tratam do regime jurídico dos servidores e da estrutura administrativa é de natureza vinculada. A Lei Orgânica do Município de Manaus, em seu artigo 59, inciso I, estabelece a competência privativa do Prefeito para propor leis

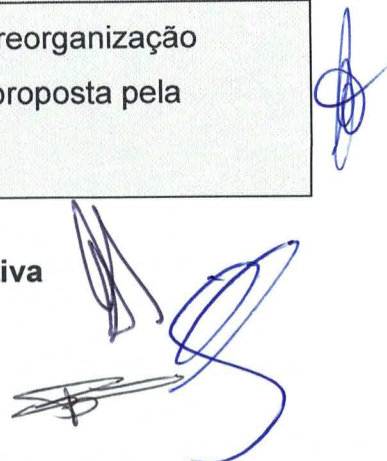
GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais. Adicionalmente, o inciso IV do mesmo artigo confere ao Prefeito a iniciativa exclusiva sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta.

O Projeto de Lei n. 253/2026, ao alterar as atribuições do cargo de Técnico Municipal I / Guarda Municipal, toca no âmago da organização administrativa do Município. Se tal proposta tivesse origem em iniciativa parlamentar, estaria eivada de vício de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência, conforme jurisprudência pacífica do STF e do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) em casos análogos onde legislativos municipais tentaram criar obrigações para o Executivo. Como a presente matéria foi submetida pelo próprio Prefeito, observa-se o estrito cumprimento dos preceitos constitucionais e orgânicos de iniciativa, preservando a independência e harmonia entre os poderes (Art. 14 da LOMAN).

Artigo LOMAN	Conteúdo da Competência	Aplicação ao PL 253/2026
Art. 59, I	Iniciativa sobre regime jurídico de servidores.	Legitimidade do Prefeito para alterar requisitos de cargo.
Art. 59, IV	Estruturação e atribuições de órgãos.	Autoriza a definição de "condução de viaturas" como dever.
Art. 80, II	Direção superior da Administração Pública.	Prerrogativa do Prefeito para gerir a eficiência da Guarda.
Art. 80, VIII	Dispor sobre organização e funcionamento.	Base para a reorganização operacional proposta pela SEMSEG.

O Requisito da CNH e o Princípio da Eficiência Administrativa



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A introdução da exigência de Carteira Nacional de Habilitação (CNH) nas categorias "A" ou "B" para o cargo de Guarda Municipal de Manaus não se configura como uma mera formalidade burocrática, mas sim como um requisito funcional indispensável. O princípio da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, impõe que a administração pública busque a otimização de seus recursos e a melhor entrega possível dos serviços à população. No caso da segurança pública municipal, a eficiência está intrinsecamente ligada à mobilidade.

Manaus é uma cidade marcada por grandes distâncias e infraestrutura urbana complexa. O patrulhamento ostensivo e preventivo, missão central das Guardas Municipais conforme a Lei Federal n. 13.022/2014, exige que o agente tenha capacidade de se deslocar rapidamente entre escolas, unidades de saúde e praças públicas. A exigência da CNH assegura que o novo servidor já ingresse no quadro de pessoal legalmente apto a operar as viaturas e motocicletas da corporação, eliminando a necessidade de contratar motoristas específicos e reduzindo o risco de incidentes jurídicos decorrentes da condução de veículos por pessoas não habilitadas.

A escolha pelas categorias "A" (motocicletas) ou "B" (veículos automotores leves) guarda relação de proporcionalidade com os equipamentos utilizados pela Guarda Municipal de Manaus. Motocicletas são essenciais para intervenções rápidas no trânsito intenso da capital e para patrulhamento em áreas de difícil acesso, como parques e logradouros estreitos. Já as viaturas de quatro rodas são indispensáveis para o patrulhamento preventivo sistêmico e para a condução segura de materiais e pessoas em situações de flagrante delito, conforme as competências conferidas pelo Estatuto das Guardas e reafirmadas pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A Pertinência Lógica entre Requisito e Atribuição

Para que um requisito de acesso a cargo público seja constitucional, deve haver o que a doutrina e a jurisprudência chamam de "pertinência lógica" entre a exigência e as atividades a serem desempenhadas. O STF, ao julgar a validade de requisitos como altura mínima e aptidão física para guardas municipais, estabeleceu que tais critérios são legítimos quando a natureza do cargo assim o exigir. No caso da condução de viaturas, a pertinência é direta e incontestável.






GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A inclusão da "condução de viaturas oficiais da Guarda Municipal" no rol de atribuições do cargo (Anexo IX da Lei 2.928/2022) completa o ciclo de legalidade da proposta. Ao definir que dirigir é um dever do guarda, o Município formaliza uma prática operacional que já ocorria por necessidade, mas que carecia de amparo legal expresso no PCCR. Isso protege o servidor, que agora tem sua atuação resguardada pela lei, e protege a administração pública, que passa a contar com um instrumento jurídico para cobrar a responsabilidade técnica e disciplinar dos condutores.

Atribuição Acrescentada	Requisito Correspondente	Justificativa Operacional
Condução de viaturas oficiais da Guarda Municipal.	CNH categorias "A" ou "B".	Garantir mobilidade, patrulhamento dinâmico e resposta rápida.
Observância às regras de trânsito vigentes.	Aprovação em curso de formação e testes.	Preservação do patrimônio público e segurança viária.

Proteção à Segurança Jurídica e Vedação à Retroatividade

Um dos aspectos mais louváveis do Projeto de Lei n. 253/2026, sob o ponto de vista da constitucionalidade, reside na redação do seu artigo 2.º e respectivos parágrafos. O dispositivo estabelece de forma clara e inequívoca que os novos requisitos não se aplicam aos servidores já investidos no cargo, nem aos candidatos aprovados ou classificados em concursos públicos já homologados ou publicados antes da entrada em vigor da nova lei.

Esta cautela do legislador executivo atende ao princípio constitucional da segurança jurídica e da proteção do ato jurídico perfeito (Art. 5º, XXXVI da CF). A Procuradoria Geral do Município (PGM), em seu Parecer n. 005/2026, foi enfática ao alertar que a alteração de requisitos de ingresso para atingir certames anteriores violaria o princípio da vinculação ao edital, que é considerado a "lei do concurso". Ao garantir que a exigência de CNH vale apenas para o futuro, o projeto evita uma

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

enxurrada de ações judiciais que poderiam paralisar a recomposição do efetivo da Guarda Municipal.

Para os candidatos do concurso regido pelo Edital n. 001/2023, que não previa a exigência de CNH, a manutenção das regras originais preserva a isonomia e a confiança legítima no Poder Público. Da mesma forma, os atuais guardas municipais, que ingressaram sob um regime que não exigia a habilitação, não podem ser compelidos a obtê-la sob pena de sanção disciplinar ou perda do cargo. Para estes servidores, a administração municipal optou por uma política de incentivo, materializada na criação da Gratificação por Condução de Viatura Policial (GVPOL) por meio da Lei n. 3.596/2025, o que transforma a condução de veículos em uma atribuição voluntária e remunerada para os antigos, enquanto passa a ser obrigação inerente ao cargo para os novos.

Regras de Transição e Meios Hábeis

A análise jurídica conduzida pela ASJUR/SEMAD e pela PGM ressaltou que, caso o Município deseje que o requisito de CNH seja eventualmente cumprido pelos atuais ocupantes do cargo, deverá fazê-lo mediante regras de transição razoáveis e com a oferta de meios concretos para tal. Embora o PL n. 253/2026 não obrigue os atuais servidores, ele pavimenta o caminho para uma transição gradual da corporação para um modelo 100% motorizado.

A oferta de "meios hábeis", sugerida no parecer jurídico, inclui parcerias com autoescolas e cursos internos de condução segura, garantindo que a modernização da Guarda Municipal ocorra com respeito à dignidade do trabalhador e sem rupturas funcionais traumáticas. Esta visão equilibrada demonstra que o projeto foi maturado dentro das secretarias municipais (SEMAD e SEMSEG) antes de chegar a esta Casa, incorporando as salvaguardas necessárias para sua plena validade jurídica.

Situação do Agente	Exigência de CNH	Base Legal de Proteção
Servidor já em exercício	Não exigida para permanência.	Princípio da Segurança Jurídica e Direito Adquirido.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Candidato de certame 2023	Não exigida para posse.	Princípio da Vinculação ao Edital.
Novo candidato (Pós-Lei)	Obrigatória para investidura.	Lei n. 2.928/2022 com a alteração do PL 253/2026.

Análise da Atuação da Guarda Municipal na Segurança Pública

Para compreender a legalidade do PL n. 253/2026, é preciso contextualizar o papel da Guarda Municipal no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A Lei Federal n. 13.675/2018 e o entendimento consolidado do STF na ADI 5780 reconhecem as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública de natureza civil, uniformizadas e armadas. Embora suas atribuições não se confundam com as das Polícias Civil e Militar, a Guarda Municipal desempenha funções de policiamento preventivo e comunitário essenciais para a manutenção da ordem pública local.

O STF já pacificou que as Guardas Municipais exercem atividade típica de segurança pública sob o aspecto material, protegendo bens, serviços e instalações, o que inclui a vigilância de logradouros públicos e a atuação em casos de flagrante delito. Esta atuação requer agentes dinâmicos. A condução de viaturas, portanto, é um meio instrumental para o cumprimento do dever constitucional de proteção sistêmica da população que utiliza os bens e serviços municipais.

Além disso, a competência das Guardas Municipais para atuar na fiscalização de trânsito, confirmada pelo Plenário do STF, reforça a necessidade de que seus agentes sejam exímios conhecedores das normas de trânsito e condutores habilitados. Ao exigir a CNH, o Município de Manaus está apenas adequando o perfil do seu servidor às competências que o próprio ordenamento jurídico nacional já atribuiu a essa categoria profissional.

Terminologia e Limites da Atuação Legislativa

Durante a instrução do processo administrativo que gerou o PL n. 253/2026, houve um debate técnico relevante acerca do uso do termo "policial". A minuta original

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

da SEMSEG fazia menção à "condução de viaturas policiais oficiais". Entretanto, a Assessoria Jurídica da SEMAD e a PGM recomendaram o ajuste para "viaturas oficiais da Guarda Municipal". Esta recomendação é de suma importância para a constitucionalidade da lei.

O STF, na Tese 656 e em outros julgados, reafirma que as guardas municipais não possuem a denominação de "polícia" no texto constitucional originário, embora exerçam funções de segurança. O uso do termo "policial" em leis municipais poderia suscitar questionamentos sobre a tentativa do Município de criar uma polícia civil ou militar própria, o que extrapola a competência municipal. Ao acolher a sugestão de remover o termo "policial" e focar na "viatura oficial da Guarda Municipal", o Executivo blindou o projeto contra arguições de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

Técnica Legislativa e Conformidade Normativa

A análise da técnica legislativa é fundamental para garantir que a norma produzida seja clara, coerente e de fácil aplicação. O Projeto de Lei n. 253/2026 segue rigorosamente as diretrizes da Lei Complementar n. 95/1998. A ementa explicita de modo conciso o objeto da lei: o acréscimo de requisito e atribuição ao cargo de Técnico Municipal I / Guarda Municipal.

A técnica de alteração por meio de substituição de anexos é a mais adequada para leis de PCCR, pois mantém a integridade do diploma legal principal (Lei 2.928/2022) e facilita a leitura das tabelas de requisitos. É importante notar que o projeto não revoga o Anexo IX por inteiro, mas o republica com as inserções necessárias na especialidade específica, garantindo que os requisitos para as outras centenas de servidores da "Área Não Específica" (como administrativos, técnicos agrícolas, entre outros) permaneçam inalterados.

Critério de Técnica Legislativa	Avaliação do PL 253/2026	Fundamento Legal

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Clareza e Concisão da Ementa	Atendido: especifica alteração no Anexo IX.	Art. 7º, I da LC 95/98.
Estrutura de Artigos	Atendido: artigos curtos, com parágrafos para exceções.	Art. 10 da LC 95/98.
Disposição de Vigência	Atendido: vigência na data da publicação.	Art. 8º da LC 95/98.
Alteração de Lei Vigente	Atendido: cita expressamente a Lei 2.928/2022.	Art. 12 da LC 95/98.

O projeto também guarda coerência com as alterações anteriores da Lei 2.928/2022, como as promovidas pelas Leis n. 3.078/2023, n. 3.196/2023 e n. 3.346/2024, demonstrando um esforço contínuo de aperfeiçoamento da legislação de pessoal do Município. A manutenção do requisito de "nível médio completo" preserva a compatibilidade com o Estatuto Geral das Guardas Municipais e com a própria estrutura de carreira de nível médio (Técnico Municipal I).

Justificativa Social e Impacto na Segurança de Manaus

A análise desta Comissão não pode se restringir apenas à fria letra da lei; deve-se considerar o impacto social da norma para a cidade de Manaus. A Guarda Municipal é, muitas vezes, o primeiro ponto de contato do cidadão com as forças de segurança em parques, praças e unidades de saúde. Uma Guarda Municipal imobilizada por falta de condutores habilitados é uma guarda menos presente na vida do manauara.

O ressurgimento da Guarda Municipal de Manaus, citado na mensagem do Prefeito através da obra "Construir Para Proteger", reflete um novo paradigma onde a instituição passa a operar com maior segurança jurídica e melhor preparo técnico. Exigir que o guarda saiba dirigir viaturas e motocicletas é prepará-lo para os desafios

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

de uma metrópole que exige respostas rápidas em situações de grande risco ou calamidade pública.

A segurança viária também é beneficiada. Agentes da guarda que conduzem viaturas oficiais com a devida habilitação e treinamento contribuem para a redução de acidentes com veículos públicos e para a preservação do patrimônio móvel do Município, que é custeado pelos impostos do cidadão. Portanto, a medida atende não apenas aos interesses da administração, mas ao interesse público primário de ter uma força de segurança moderna e eficiente.

III – DO VOTO

Ex positis, o Projeto de Lei em análise não oferece nenhum óbice constitucional, legal e jurídico que impeça seu trâmite nesta Casa Legislativa.

Sendo assim, me manifesto **FAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei nº 253/2026.

Manaus, 16 de março de 2026.



GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Relator

