

PARECER Nº 911/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 19.612/2024

Autoria: Vereador Rodrigo Arruda e Sá

Ementa: Projeto de lei que “Proíbe, no âmbito do Município de Cuiabá, o constrangimento a vigilantes que se encontrem no exercício da sua profissão”.

I - RELATÓRIO

O autor informa que pretende, com a proposição, proibir, no âmbito do Município de Cuiabá, quaisquer constrangimentos ou embaraços aos vigilantes que se encontrem no exercício de sua profissão.

Justifica que:

“A segurança privada é parceira da segurança pública, desonerando o braço armado estatal de atuar em locais mais vigiados pela iniciativa privada, permitindo ao Estado e Município se fazer mais presente em áreas carentes de segurança.

Os profissionais de segurança privada, denominados vigilantes, enfrentam diretamente e diariamente a violência, funcionando como anteparo entre os criminosos e o objeto do crime, sejam os bens de terceiros ou a própria vida de pessoas vigiadas. O risco da atividade de segurança não é facilmente mensurável em virtude de estar intimamente relacionado ao ambiente vigiado, ao seu entorno e principalmente à quantidade de “objetos de desejo do criminoso” que estão sendo protegidos pela segurança privada.

Exatamente por isto que urge a necessidade da presente lei, com o fim de assegurar que o vigilante possa ter liberdade no exercício da sua profissão e que haja punição administrativa àquele que causa constrangimento ou embaraço a esta atividade.”

O Projeto não está instruído.

É o relatório

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE



Pretende o excelentíssimo vereador estabelecer infração administrativa consistente no constrangimento a vigilantes sob pena de multa em valor não inferior a mil reais e não superior a dez mil reais. Conceitua vigilante nos seguintes termos: “profissional que concluiu, com aproveitamento, o Curso de Formação de Vigilantes, através de Escola de Formação Profissional de Segurança Privada e obteve seu registro profissional pelo órgão fiscalizador da segurança privada.”

Traz, ainda, definições relacionadas ao núcleo do tipo com o objetivo de esclarecer o que se entende por “constrangimento”, bem como as formas de caracterizá-lo por meio de palavras, gestos, intimidação, ofensas e ameaça.

Estipula que as multas “serão aplicadas cumulativamente quando o infrator cometer simultaneamente duas ou mais infrações e em casos de reincidência, o infrator sofrerá a penalidade em dobro”.

Incumbe ao Poder Executivo Municipal a definição dos meios de efetivar o registro da ocorrência, apurar os fatos e sancionar os infratores. Por fim, determina a cobrança da multa pela Prefeitura Municipal e autoriza a regulamentação pelo Poder Executivo.

Inicialmente assinala-se que a *prestação de serviço de vigilante*, isto é, *profissional de segurança privada* foi reconhecida, inicialmente, pela Lei nº 7.102/1983, regulamentada pelo Decreto nº 89.056/1983, e *condicionada à realização de curso autorizado e fiscalizado pelo Ministério da Justiça*, além de ser disciplinada pela Portaria nº 18.045/2023, alterada pela Portaria nº 18.974/2024, da Polícia Federal. **Muito recentemente foi promulgada a Lei nº 14.697, de 09 de setembro de 2024, revogando a Lei nº 7.102/1983 e instituindo o Estatuto da Segurança Privada.**

O mencionado Estatuto da Segurança Privada destina o Capítulo V aos profissionais da segurança privada, especificamente aos vigilantes. A Polícia Federal é instituição nacional que permanece auxiliando na regulação do setor, conforme expresso na mais atual lei federal.

Observa-se que o arcabouço jurídico direcionado à prestação de serviços de vigilantes privados tem origem federal e aplica-se a todo o território nacional. Isso porque é de interesse nacional a padronização de tais normas, razão pela qual comumente envolvem o Ministério da Justiça e a própria Polícia Federal.

O Conselho Nacional de Segurança Privada – CONASEP tem noticiado esforços e eventuais êxitos na aprovação de normas locais direcionadas à estipulação de multas para os que cometerem desacato a vigilantes privados no exercício da função, como a Lei nº 6.381/2023 do Estado do Amazonas.^[1]

O fundamento de tais inovações normativas em âmbitos regionais e locais tem sido a necessidade de proteção dos vigilantes privados contra ofensas e desacatos sofridos no exercício da profissão. Isso porque o crime de desacato previsto no artigo 331 do Código Penal tem como sujeito passivo primário o Estado, de modo que somente se reconhece a sua prática quando perpetrado contra funcionário público e, portanto, não se aplica aos



vigilantes privados.

É consabido que a **qualquer legislação sobre Direito Penal compete privativamente à União**, nos termos do **art. 22, I, da Constituição Federal**:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*I - **direito** civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”*

Ressalte-se que a **legislação punitiva que atinge a esfera privada possui âmbito nacional independente do ramo jurídico envolvido**, isto é, as sanções previstas para infrações legais cometidas no setor privado são previstas em normas de cunho nacional, quer sejam na área cível, penal ou trabalhista, por exemplo. Disso resulta a competência privativa da União para elaboração de punições de abrangência nacional.

Assim, tem-se buscado criar infrações administrativas ao instituir sanções de multa para práticas que resultem em ofensas ou embaraços aos vigilantes privados. As **infrações administrativas** comumente **se inserem no campo do Direito Administrativo Sancionador**. **Fábio Medina Osório** apresenta o seguinte conceito de sanção administrativa:

“consiste a sanção administrativa em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por cor-porações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.”^[2]

O conceito acima leva à constatação de que **as infrações administrativas demandam algum grau de relação com o Estado, razão pela qual as estipulações direcionadas exclusivamente a vigilantes privados não se inserem no Direito Administrativo Sancionador** e, portanto, **não autorizam a criação de infração administrativa**.

Nota-se que **as relações exclusivamente privadas se encontram regidas principalmente pelo Direito Civil, Penal e Trabalhista, legisladas privativamente pela União por meio do Congresso Nacional** em virtude do interesse nacional envolvido e uniformidade jurídica.

A proposição em tela visa tutelar bens jurídicos já tutelados pelo Direito Penal, de modo que os vigilantes privados encontram-se protegidos pelas previsões tipificadas no Código Penal. Considerando que a ninguém é permitido constranger, intimidar, ofender ou ameaçar, resta inócua a previsão local de sua proibição, porquanto já proibida em âmbito nacional pelo Código Penal nos artigos 138 a 147-A e, por conseguinte, plenamente aplicável aos vigilantes privados.



Nesse sentido, observa-se que a competência legislativa municipal é regida pelas regras constitucionais de descentralização política e direcionada pelo critério do interesse local, consoante o art. 30, I e II da Carta Magna. A Constituição Estadual, por sua vez, define que o Município se organizará de acordo com os seus preceitos e os da **Constituição Federal**:

Art. 173. O Município integra a República Federativa do Brasil. (..)

§ 2º Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição.

Assim, o paradigma que estrutura a atividade legiferante municipal no que diz respeito ao exercício de sua competência suplementar consiste em suprir os tópicos imprescindíveis para o exercício de sua competência material privativa, restando assinalar que a matéria **relativa à proteção dos vigilantes privados** é assunto de interesse nacional sobre o qual a União já legislou por meio das normas citadas.

A vigência destas normas no ordenamento jurídico pátrio corrobora a prescindibilidade e vedação de lei municipal sobre o tema. Nessa esteira, ensina **Fernanda Dias Menezes de Almeida**:

*(...) terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de normação heterônoma. Isto poderá ocorrer em relação à legislação federal e à legislação estadual. Quanto à legislação federal, o Município complementar ou suprirá normas gerais da União ao exercer, por exemplo, a competência privativa de instituir os próprios tributos. De fato, a instituição de tributos, por qualquer das esferas, se deve pautar pelas normas gerais de Direito Tributário postas pela União. Nesse caso, o Município estabelecerá as normas tributárias específicas (competência complementar) e poderá até mesmo editar normas gerais, admitindo-se, em tese, que à União se omita em expedi-las (competência supletiva). É possível ainda a legislação suplementar do Município nas hipóteses em que, para o atendimento de competência material privativa, o Município tenha que observar lei federal que à União caiba editar no exercício de sua competência legislativa plena. (**Competências na Constituição de 1988", 2.ª ed., São Paulo, Atlas, p. 156**)*

Não bastasse o insuperável obstáculo retro apontado, a propositura alvitada pretende criar atribuições ao Poder Executivo nos artigos 4º, 5º e 6º, providência juridicamente vedada, pois nesses casos a iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme ilustrado na sólida lição doutrinária de Ives Gandra Martins:



“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

*Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I.** São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).*

A propósito das funções dos Poderes, estabelece a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária;

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

(…).

A respeito do tema, registra-se que a orientação decisória dos tribunais, já sob a égide dos parâmetros hermenêuticos inaugurados pelo **Tema 917 do Supremo Tribunal Federal**, corrobora a percepção de que o tratamento de da estrutura ou da atribuição de órgãos fere o princípio da separação dos poderes, fulminando a validade do pretense ato normativo em análise:

STF - TEMA 917: *Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).*



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 2.052/2019, DO MUNICÍPIO DE PONTES E LACERDA, QUE ALTEROU OS ARTIGOS 2º E 7º DA LEI MUNICIPAL N. 2.023/2019, DE 26 DE JUNHO DE 2019 – NORMA ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO – CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRETEXTO DE INCONSTITUCIONALIDADE – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 195, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DO ART. 42, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PONTES E LACERDA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – ADI PROCEDENTE.

Segundo o princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual e municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e as leis municipais sejam simétricas à Constituição Federal. Logo, se o legislativo apresenta projeto de lei cuja iniciativa cabia ao chefe do poder executivo municipal, ou seja, ao Prefeito, está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva.

(N.U 1017687-29.2019.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, RUI RAMOS RIBEIRO, Órgão Especial, Julgado em 20/10/2020, Publicado no DJE 11/11/2020)

Assim, considerados os embaraços técnicos demonstrados, a aferição de juridicidade da matéria milita em desfavor do projeto.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende parcialmente aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

Considerando a usurpação da competência legislativa da União para o tema versado na proposta sob análise, opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO



VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

[1] Disponível em: <https://www.conasep.org.br/noticias/conasep-aprova-na-comiss%C3%A3o-da-cldf-projeto-de-lei-que-prev%C3%AA-multa-a-desacato-cometido-conta-vigilant>

[2] OSÓRIO, Fábio Medina. **Conceito de sanção administrativa: reflexões sobre o novo conceito de sanção administrativa adotado na doutrina e na jurisprudência brasileira.** 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-administrativo-sancionador/sancao-administrativa-novos-paradigmas>

Cuiabá-MT, 23 de outubro de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390036003300340034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 23/10/2024 17:38

Checksum: **12C90B2C7B2F80F7BA4BAA59EFE373EC3B8034A7D1EAB3C1F5C230CFCD7D6AC7**

