



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 728/2025

A autoria da Proposição é do Executivo.

Trata-se de Projeto de Lei que *“Dispõe sobre medidas de proteção, segurança e apoio aos motociclistas que prestam serviços de entrega e institui multa administrativa para coibir atos de agressão no exercício da profissão no âmbito do Município de Sorocaba e dá outras providências”*, havendo solicitação de urgência em sua tramitação (art. 44, § 1º, da LOM).

Este Projeto de Lei não encontra respaldo em nosso ordenamento, com base nos fundamentos que se seguem:

Inicialmente, segundo o Executivo em sua justificativa, *“A categoria dos entregadores por motocicleta experimentou crescimento exponencial, especialmente após a pandemia de COVID-19, quando se tornaram fundamentais para manter o funcionamento do comércio e garantir o abastecimento da população. Paradoxalmente, esse crescimento veio acompanhado de um aumento preocupante de casos de agressões, desde violência física até constrangimentos morais e discriminação social. Embora existam instrumentos jurídicos gerais de proteção contra agressões, verifica-se a ausência de normativa específica que contemple as particularidades desta categoria profissional no Município e um ordenamento jurídico vigente pode oferecer resposta administrativa mais rápida e efetiva para coibir essas condutas, sem depender exclusivamente da via judicial, que é morosa e muitas vezes inacessível para estes trabalhadores”*.

Em resumo, o PL prevê:

- art. 1º - conceitos;
- art. 2º - princípios;
- art. 3º - Programa Municipal Capacitação em Segurança Viária;
- art. 4º - previsão de parcerias;
- art. 5º - campanhas educativas;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

- art. 6º - conteúdos nas escolas municipais;
- art. 7º - institui multa administrativa para atos de agressão contra motociclistas no exercício da profissão;
- art. 8º - estabelece o procedimento administrativo;
- art. 9º - conceitos do processo administrativo sancionador;
- art. 10 – prevê prazo de 30 (trinta) dias para pagamento da multa, inscrição em dívida ativa e aplicação dos recursos em ações de defesa dos agredidos;
- art. 11 – regulamentação da lei;
- art. 12 – cláusula de despesa;
- art. 13 – cláusula de vigência.

No **aspecto formal orgânico**, o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, prevê a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de **interesse local e suplementar** a legislação federal e estadual no que couber, estando diretamente ligada à saúde pública e segurança, no que diz respeito à tutela da classe mencionada, que se enquadra na competência comum dos entes políticos (art. 23, XII, da CF), e admite a suplementação visada:

Art. 23. **É competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**:
(...)
XII - estabelecer e implantar **política de educação para a segurança do trânsito**.

Além disso, nota-se que o objeto da norma municipal não contraria normas gerais da União no que diz respeito às regras de trânsito, já que institui medidas administrativas municipais (educativas, de apoio e fiscalização) que não interferem diretamente nas relações trabalhistas ou nas competências da União e dos Estados.

No **aspecto formal subjetivo**, a matéria em **questão não é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, mas, ainda assim, vem diretamente do Prefeito Municipal**, não havendo que se discutir qualquer inconstitucionalidade por vício de iniciativa nesse ponto, nem mesmo qualquer risco de violação da Separação de Poderes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No **aspecto material**, o PL é defensável considerando o direcionamento de ações preventivas e de promoção da saúde e segurança pública, utilizando-se de recursos e parâmetros razoáveis que estão de acordo com a legislação federal.

Observa-se ainda que o PL encontra respaldo no Poder de Polícia, cujo conceito é disciplinado no Código Tributário Nacional, Art. 78:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstração de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Ensina Hely Lopes Meirelles, sobre a extensão e limites da polícia administrativa:

1.5 Extensão e limites

A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde à proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde (...).

1.7 Meios de atuação

Atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições, mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e condicionadoras da conduta daqueles que utilizam ou exercem atividades que possam afetar a coletividade (...) fixando condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas. (Direito Municipal Brasileiro, 15ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p.473, 477 e 478).

Contudo, **diversos dispositivos do PL possuem constitucionalidade duvidosa**, considerando pareceres anteriores do jurídico dessa Casa, bem como precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Supremo Tribunal Federal, e, especialmente, da doutrina criminalista, considerando o **risco do abuso do direito administrativo sancionador na órbita municipal**.

Em primeiro lugar, o objeto delimitado no **art. 1º do PL** é apenas para entrega de produtos, o chamado “*motofrete*”, e **não abrange eventuais serviços de transporte de pessoas**, como “*mototaxis*”, que não são abarcados por essa norma.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Da mesma forma, o PL abrange apenas casos em que os prestadores de serviços são vítimas de atos de agressão, mas não menciona casos em que, eventualmente, eles possam ser agressores, seja contra demais cidadãos, ou mesmo outros profissionais da mesma área, o que leva ao inegável reconhecimento da violação do **Princípio da Isonomia**:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer **natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes:

Logo, da análise do caput do art. 5º da Constituição Federal, verifica-se que todos os “*meta principios*” ali previstos podem ser violados no caso da criação de um benefício específico para a categoria determinada, sem uma justificativa técnica-fática que torne defensável a criação da distinção.

Na sequência, observa-se que o **art. 6º do PL** prevê a possibilidade de inclusão de conteúdo nas escolas municipais, sendo que, por mais que em pareceres anteriores esse setor tenha se manifestado contrariamente, considerando a competência da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação, materializada na Lei de Diretrizes e Bases, especificamente no tema de segurança do trânsito, há permissivo legal no art. 76 do Código de Trânsito Brasileiro que já autoriza as ações preventivas em todas as esferas federativas, inclusive nos municípios:

LEI Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997

Art. 76. A educação para o trânsito será promovida na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, por meio de planejamento e ações coordenadas entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e de Educação, da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**, nas respectivas áreas de atuação.

Nesse ponto, observa-se ainda que já está em vigor a **Lei Municipal 9.455, de 22 de dezembro de 2010**, que “*Dispõe sobre a inclusão de atividade extracurricular de ensino da atividade “Educação para o Trânsito” nas escolas municipais e dá outras providências*”, sendo que, embora fosse recomendável a alteração expressa da Lei anterior, para inclusão da previsão





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

do art. 6º deste PL, verifica- que **é possível a manutenção desse artigo na proposta, considerando que o objeto do PL 728/2025 é distinto da Lei 9.455, de 2010.**

Contudo, o **art. 7º do PL** é o que possui **maior risco de inconstitucionalidade**, uma vez que o **combate à agressão** e ao crime contra os motociclistas deveria ser feito através do fomento à Segurança Pública (polícia, Ministério Público, Judiciário), com normas de caráter penal, e não pela criação de multas municipais, pois, do contrário, haveria usurpação de competência da União em matéria penal e processual.

A doutrina constitucional (Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, José Afonso da Silva) é unânime ao classificar o **Direito Penal** e o **Direito Processual** como matérias de **competência legislativa privativa da União** (Art. 22, I, da CF)¹, sendo que, eventuais normas municipais que apenas repliquem tipos penais, como infrações administrativas, acabariam por contrapor os seguintes entendimentos:

- **Princípio da Uniformidade:** A União deve manter a uniformidade da legislação penal e processual em todo o território nacional.
- **Ato Sancionador Municipal:** O Município tem competência para legislar sobre **Direito Administrativo Sancionador somente em assuntos de seu interesse local** (ex.: multas de trânsito locais, posturas, higiene).
- **Usurpação:** A doutrina define que, ao tipificar condutas como "lesão corporal", "ameaça", "dano ao patrimônio" e lhes impor uma multa (mesmo que administrativa), o Município está, na prática, criando uma **norma de caráter penal** ou um **procedimento sancionador** que invade a esfera federal.

Cabe ressaltar que esse entendimento, pela impossibilidade de regulação de matérias de seara penal no âmbito administrativo sancionador local, já foi exposta pelo Jurídico dessa Casa, no **parecer ao PL 16/2024**, que *"Dispõe sobre as sanções administrativas aplicadas pelo*

¹ **Art. 22, I, CF: Compete privativamente à União legislar sobre** direito civil, comercial, **penal, processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Município às pessoas que forem flagradas em áreas e logradouros públicos fazendo uso de drogas ilícitas em desacordo com determinação legal ou regulamentar, e dá outras providências”, do Procurador Legislativo Luis Grohs, o qual destacamos os seguintes trechos, que também se aplicam ao caso em exame:

“2.2. Quanto ao princípio do ne bis in idem do Direito Penal e Administrativo Sancionador

A aplicação da repressão estatal às condutas potencialmente prejudiciais aos indivíduos e sociedade é limitada pela Constituição Federal e normas infraconstitucionais. Uma das limitações denomina-se ne bis in idem, que significa a proibição de se processar alguém ou aplicar duas sanções para a mesma conduta ilícita.

Embora o princípio seja oriundo do Direito Penal, leciona o Exmo. Ministro Gilmar Mendes e demais⁹ e que a cumulação de sanções de ramos distintos do Direito também pode acarretar violação ao princípio:

O ne bis in idem é um princípio clássico de Direito Penal, que atua em duas vertentes: a material, que proscreve, em relação a um mesmo sujeito, a múltipla valoração de um mesmo fato para fundamentar ou agravar a sanção criminal; e a processual, que veda a possibilidade de um mesmo indivíduo ser submetido a mais de uma persecução criminal pelo mesmo fato. [...] Embora o ne bis in idem não encontre amparo expresso na Constituição, ele está previsto em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e, ademais, implícito em normas infraconstitucionais.

Atualmente discute-se se o ne bis in idem também é válido em caso de cumulação entre sanções e processos nos âmbitos penal e administrativo sancionador.

Embora haja diferenças entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, ligadas principalmente ao fato de apenas o primeiro ter à sua disposição a pena criminal – que, em sentido material, é a intervenção mais severa disponível ao Estado como reação a um ilícito –, a ingerências sobre o indivíduo acarretadas pelo Direito Administrativo Sancionador demandam imposição de barreiras ao poder repressivo.

Dado que os princípios penais são os mais bem desenvolvidos limites ao poder interventivo estatal, eles podem ser transportados, ainda de modo matizado, para o âmbito administrativo. Ademais, também a cumulação de sanções e de processos em distintos ramos pode acarretar uma violação dos fundamentos do ne bis in idem – proporcionalidade e segurança jurídica –, razão pela qual ele deve ser aplicado também na interface entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. [p. 17]

Tal conclusão se relaciona com a razão de ser do princípio, encontrada nos princípios da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

No contexto constitucional e normativo brasileiro, o princípio do non bis in idem, muito embora não expressamente consignado no texto constitucional, está intimamente relacionado aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo legal. (BRINDEIRO, Geraldo. O devido processo legal e o Estado Democrático de Direito. Revista Consulex. Ano I. Nº 9. Set. 1997).

A rigor, o princípio do non bis in idem constitui-se como garantia do cidadão diante do poder sancionador do Estado, com objetivo de tutelar o seu direito subjetivo a uma persecução pautada pelo devido processo legal, que, ao final, resulte, nas hipóteses cabíveis, na imposição de sanção, legal e previamente prevista, que seja proporcional e condizente com a ofensa ao bem jurídico afetado pela conduta ilícita.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Em formulação rasa, o princípio do non bis in idem vedaria a persecução sancionadora (penal ou administrativa), com a imposição ao acusado de duas ou mais sanções, tendo como fundamento os mesmos fatos apurados em processo prévio. [STF, MS 32.778, Segunda Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05.12.2017. Inteiro teor, p. 12-13].

Conforme doutrina do Exmo. Ministro Gilmar Mendes e demais¹⁰, a Constituição Federal autorizou explicitamente, no tocante aos atos de improbidade e ilícitos ambientais, a aplicação conjunta de sanções de âmbito penal e administrativo. Além disso, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, dispõe os autores que é “descabido [...] falar de uma completa vedação de múltiplo sancionamento no ordenamento brasileiro” (pág. 12):

Não é estranho, portanto, ao nosso sistema a aplicação de sanções distintas, ainda que em razão dos mesmos fatos, por autoridades diversas. Os critérios que conduzem à conclusão pela viabilidade da aplicação de sanções cumulativas, nessas hipóteses, é a diversidade de instâncias, de fundamentação e de função sancionatória. [STF, MS 32.778, Segunda Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05.12.2017. Inteiro teor, p. 24-25].

Dessa forma, a jurisprudência do STF elenca três critérios para a viabilidade da aplicação das sanções cumulativas:

- a) Diversidade de instâncias
- b) Diversidade de fundamentação
- c) Diversidade de função sancionatória”.

No caso em análise, a **“agressão ao entregador” não decorre de relação com o Município nem de atividade sujeita a fiscalização municipal**, logo, falta o vínculo jurídico que justificaria a multa, inexistindo instância para que o Município aja, e também, fundamentação que legitime.

Desse modo, seguindo as premissas acima, o Município pode exercer o poder de polícia sobre atividades de interesse local, mas **não pode punir comportamentos individuais ou intersubjetivos**, próprios do direito penal ou civil.

Como no caso em exame, **as condutas tratadas são de “agressão a entregadores”, e elas já são tipificadas como lesão corporal no art. 129 do Código Penal, conclui-se que o que se trata aqui são ilícitos penais, não administrativos; logo, a multa municipal seria inconstitucional.**

Na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, nota-se:

Direito Constitucional, Direito Penal e Direito Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso. Competência privativa da União. Art. 22, I e**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

XXVII, da Constituição da República. Procedência. I. Caso em exame 1. Inconstitucionalidade, à luz do art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, da Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024, que “disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal”, no âmbito daquela unidade da federação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se há, na espécie, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria. III. Razões de decidir 3. **A legislação estadual, ao ampliar o rol sancionatório contido no Código Penal, ingressa indevidamente na seara reservada ao direito penal, cuja competência para legislar é privativa da União (art. 22, I, da Lei Magna).** 4. A proibição de “contratar com o Poder Público Estadual” desatende ao comando do art. 37, XXI, do texto constitucional e configura usurpação da competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação públicas (art. 22, XXVII, da Lei Maior). IV. Dispositivo 5. É formalmente inconstitucional, por afronta ao art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, a Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024. 6. Procedência do pedido. _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, I e XXVII, e 37, XXI. Jurisprudência relevante citada: ADI 2935, ADI 3092, ADI 3639, ADI 3670, ADI 3735, ADI 4748 e ADI 7200.

(ADI 7715, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-03-2025 PUBLIC 17-03-2025)

No Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 9.017 DE 21 DE AGOSTO DE 2018, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL PREVÊ "SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR ASSÉDIO SEXUAL". 1) MATÉRIA DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIA CONCORRENTE ENTRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO; 3) DISPOSITIVOS DA LEI IMPUGNADA QUE NÃO DISPÕEM SOBRE GESTÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 47, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL); 4) FISCALIZAÇÃO QUE DECORRE DO PODER DEVER INERENTE À POLÍCIA ADMINISTRATIVA E QUE, PORTANTO, NÃO GERA DESPESAS DIRETAS AO MUNICÍPIO. PRECEDENTE DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL (ADIN Nº 2026805-63.2017.8.26.0000); 5) **ART. 2º DA LEI IMPUGNADA QUE DISCIPLINA A FIGURA DELITUOSA "ASSÉDIO SEXUAL". IMPOSSIBILIDADE. NÃO PODE O MUNICÍPIO LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CF). VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO CONFIGURADA.** INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.017 DE 21 DE AGOSTO DE 2018 DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ QUE SE IMPÕE. Ação direta de inconstitucionalidade precedente, com efeitos ex tunc.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001571-11.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019)

Dessa forma, **o art. 7º ao mesmo tempo em que ameaça o pacto federativo**, por dispor sobre medida repressiva de caráter exclusivamente penal, **acaba por gerar uma dupla sanção**,





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

de modo que, estar-se-ia reprimindo, na mesma órbita, uma conduta já reprimida pela legislação federal.

Por consequência, **considerando a inconstitucionalidade das sanções previstas no art. 7º do PL**, por arrastamento, **o procedimento administrativo previsto nos arts. 8º, 9º e 10 também está eivado de inconstitucionalidade**, por visarem a concretude de sanções administrativas que extrapolam o interesse local, e ainda, impõem atribuição a órgão estadual, como o Ministério Público (art. 8º, IV).

Por fim, observa-se que a eventual aprovação da norma, dependerá do voto favorável da maioria simples, nos termos do art. 162, do Regimento Interno.

Pelo exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade do PL 728/2025, especialmente nos arts. 1º, 7º, 8º, 9º e 10 do PL 728/2025.**

Sorocaba-SP, 30 de outubro de 2025.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300031003800370036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUCAS DALMAZO DOMINGUES** em 30/10/2025 10:05

Checksum: **A76F8EA37ADE98BB7FE29CF87F99D059150D1D5835F64B0EBB6878C3A91E847F**

