



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 310/2025
Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
Data: 15 de abril de 2025
Ementa: Projeto de lei. Competência legislativa municipal. Iniciativa parlamentar. Tema 917 do STF. Obrigatoriedade da presença de vigilantes em áreas de estacionamentos de estabelecimentos comerciais. Princípio da livre iniciativa. Inconstitucionalidade. Violação à Lei da Liberdade Econômica.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Fábio Simoa Mendes do Carmo Leite, que *"Dispõe sobre a presença de vigilantes nas áreas de estacionamento de estabelecimentos comerciais no município de Sorocaba"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 33, I da Lei Orgânica Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

No tocante à iniciativa, observa-se o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

2.2. Aspecto Material

O presente projeto de lei propõe que os estacionamentos de acesso público pertencentes a estabelecimentos comerciais localizados neste município, desde que possuam 30 (trinta) ou mais vagas, passem a contar obrigatoriamente com vigilantes no perímetro das vagas, sob pena de sanções administrativas, incluindo multa. De acordo com a sua justificativa, a medida busca reduzir a ocorrência de delitos como furtos, roubos e abordagens que possam comprometer a integridade física de clientes e funcionários.

Contudo, ainda que a proposta demonstre uma preocupação legítima com a segurança dos frequentadores desses espaços e com a proteção de seu patrimônio, é necessário ponderar os efeitos práticos e jurídicos da imposição prevista no projeto.

A responsabilidade civil dos estabelecimentos comerciais por danos ou furtos ocorridos em seus estacionamentos já encontra respaldo consolidado na jurisprudência, conforme Súmula nº 130 do Superior Tribunal de Justiça, que estabelece:

Súmula 130/STJ

A **empresa responde**, perante o cliente, pela reparação de dano ou furto de veículo ocorridos em seu estacionamento.

Dessa forma, os estabelecimentos que disponibilizam estacionamento assumem o dever de guarda e vigilância, devendo zelar pela segurança do local. Assim, já são responsabilizados por eventuais prejuízos causados por falhas na proteção dos bens dos consumidores.

Destarte, **a imposição de manter profissionais para vigiar as vagas disponibilizadas acaba por invadir a esfera da livre iniciativa empresarial, uma vez que cabe aos próprios estabelecimentos decidirem sobre a forma mais adequada de prevenir sinistros em suas dependências** — seja por meio da adoção de sistemas eletrônicos de segurança e vigilância, seja pela terceirização da responsabilidade patrimonial mediante a contratação de seguros.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Importa ressaltar que o projeto de lei **não se limita às atividades empresariais nas quais a ocorrência de crimes é previsível e cuja prevenção integra o próprio escopo da atividade**. A título exemplificativo, a Súmula 479 do Superior Tribunal de Justiça estabelece que:

Súmula 479/STJ

As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias

Isso se deve ao fato de que a segurança nas transações financeiras é inerente às atividades desempenhadas pelas instituições bancárias, sendo, portanto, esperada e exigível.

O mesmo, porém, não se aplica às atividades empresariais em geral, que oferecem vagas de estacionamento como um serviço acessório, voltado à comodidade de seus clientes, e não como parte essencial de seu objeto. **Nessas hipóteses, não há previsibilidade de ocorrência de crimes, ainda que, eventualmente, eles venham a ocorrer** — situações em que os prejuízos já são, de toda forma, imputáveis à empresa, conforme entendimento consolidado na jurisprudência.

Assim, impor a todos os estabelecimentos comerciais, independentemente do risco concreto de suas atividades, a obrigação de manter vigilância ostensiva por meio de agentes **extrapola a razoabilidade por transferir ao particular um encargo que é, por natureza, função precípua do Estado: assegurar a segurança pública**.

Neste sentido, em 2018 o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade de norma estadual que obrigava todas as pessoas físicas ou jurídicas que ofereçam estacionamento para veículos, independentemente de seu ramo de atividade, a manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências. O STF entendeu que a norma violava a competência da União para legislar sobre direito do trabalho, ao impor a obrigatoriedade de vínculo direto com os vigilantes. **Além disso, reconheceu também afronta ao princípio da livre**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

iniciativa, ao obrigar particulares a prestarem serviço de segurança — atividade alheia à natureza de seus negócios — conforme trecho da decisão a seguir:

Jurisprudência – STF (09/04/2008)

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes. 2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I). 3. Ação julgada procedente. 4. **Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.”** 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.”

(ADI 451 RJ, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03 2018)

Trecho da decisão

9. No presente caso, ainda que não se trate especificamente de fixação de preços, a lei obriga qualquer pessoa, física ou jurídica, de qualquer porte, atuante em qualquer ramo, e que disponibilize local para estacionamento, a prestar serviço de vigilância. **Ora, facilitar o estacionamento é diferente de prometer garantir a segurança dos automóveis. Impor a quem facilita o estacionamento a obrigação de proteger os bens contra furto e roubo enseja violação à livre iniciativa, porque implica obrigar pessoas privadas a prestarem serviço diverso, alheio à natureza do seu negócio** (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174). Portanto, entendo que também neste caso, e à semelhança do que defendi na ADI 4.862, a norma impugnada enseja violação ao princípio da livre iniciativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Por tais motivos, verifica-se que o projeto de lei é materialmente **inconstitucional por violar o princípio da livre iniciativa** disposto nos arts. 1º e 170, parágrafo único, da Constituição Federal:

Constituição Federal

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - **os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa**;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Ademais, a proposta **viola o princípio da subsidiariedade e excepcionalidade da atuação do Estado na atividade econômica**, conforme disposto no art. 2º, III, da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica).

Lei Federal nº 13.874, de 2019

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade material** do projeto de lei, por **violação ao princípio da livre iniciativa** disposto no art. 1º, IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como pela sua **ilegalidade** diante da afronta ao art. 2º, III, da Lei da Liberdade Econômica, que veda a intervenção estatal nas atividades econômicas quando não for subsidiária e excepcional.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



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 380032003100330038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 15/04/2025 12:52

Checksum: **134A23B9D825324FC0989036E381CE7B8A71D5EC328519044F805C335DADFC0E**

