



**PARECER Nº 88, DE 2026, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1171, DE 2025.**

De autoria do Nobre Deputado Guto Zacarias, com coautoria do Nobre Deputado Major Mecca, o projeto em epígrafe “Dispõe sobre sanção administrativa a quem desacata policiais.”

A presente proposição esteve em pauta nos dias correspondentes às 154ª a 158ª Sessões Ordinárias (de 30/10 a 05/11/2025), 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, institui, no âmbito do Estado de São Paulo, regime específico de sanções administrativas aplicáveis a particulares e a agentes públicos que pratiquem condutas tipificadas como desacato e resistência em face de integrantes das Polícias Civil e Militar no exercício de suas funções. O texto normativo prevê a imposição de multa, em valores graduáveis, sem prejuízo da responsabilização penal já disciplinada no Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), especialmente nos artigos 329 e 331, que tratam dos crimes de resistência e desacato, respectivamente, bem como estabelece, para a hipótese de o infrator ser servidor público, a sanção de demissão, a ser aplicada mediante regular processo administrativo disciplinar, ressalvada a hipótese de condenação criminal com trânsito em julgado, em que a reprimenda administrativa poderá seguir-se à decisão judicial.

A iniciativa norteia-se, assim, a estruturar, em lei estadual, um microssistema sancionatório de natureza estritamente administrativa, dirigido à proteção institucional das forças policiais estaduais e à tutela da regularidade do serviço público de segurança, articulando-se com o regime penal existente e com o ordenamento disciplinar dos

servidores públicos, sem pretender alterar tipos penais, regras de processo penal ou regimes jurídicos de pessoal de outros entes federativos.

Inicialmente, à luz do artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, que consagra o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa em processos judiciais e administrativos. A previsão, na iniciativa legislativa, de apuração das infrações mediante procedimento administrativo, como condição para a aplicação de multa e, especialmente, para a imposição da demissão de servidores que pratiquem desacato a policiais, deve ser interpretada em consonância com tais comandos, de modo a exigir instauração de processo administrativo disciplinar formal, com ciência do acusado, possibilidade de produção probatória e decisão devidamente motivada. O rito e as garantias aplicáveis encontram-se delineados na legislação estadual de processo administrativo e no estatuto dos servidores, que complementam o regime instituído, assegurando a plena observância aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Carta Magna, e afastando qualquer hipótese de sanção automática despida de contraditório e ampla defesa.

No âmbito das competências legislativas, o artigo 22 da Constituição Federal, reserva à União a competência privativa para legislar, entre outras matérias, sobre direito penal e processual, verifica-se que a proposição submetida à análise não ingressa em domínio normativo federal, pois não cria tipos penais, não altera elementos dos delitos no Código Penal nem modifica penas ou regimes de persecução criminal. A disciplina inscrita no diploma em debate limita-se a instituir, no âmbito da Administração Pública paulista, um regime administrativo sancionador para condutas de desacato e resistência dirigidas a policiais civis e militares no exercício de suas funções, prevendo multa e, no caso de servidor público estadual, a penalidade disciplinar de demissão. Trata-se de manifestação legítima da competência estadual para organizar seu aparelho administrativo, estruturar seu poder disciplinar e regular seu poder de polícia, em esfera autônoma e paralela à responsabilidade penal, o que afasta vício formal por invasão de competência legislativa.

Em sequência, o artigo 23, inciso I, da Constituição da República, ao estabelecer competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para, respectivamente, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, confere suporte material à atuação normativa estadual voltada à preservação da autoridade policial e à integridade dos serviços de segurança pública. A instituição de sanções administrativas aplicáveis a condutas de desacato e resistência dirigidas a policiais civis e militares insere-se no âmbito da cooperação federativa destinada à salvaguarda das instituições encarregadas da execução das leis e à proteção de agentes investidos de funções essenciais à ordem pública, compatibilizando-se com o dever comum de assegurar a estabilidade das instituições democráticas e o regular funcionamento dos serviços públicos sensíveis. Assim, a disciplina proposta consolida, no plano estadual, atribuição partilhada entre os entes federativos, sem afastar a atuação concorrente da União ou dos Municípios, preservando integralmente o modelo cooperativo na Carta Magna.

Na mesma linha, o artigo 24, inciso XVI, da nossa Constituição Federal, ao conferir competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para dispor sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, oferece fundamento direto para a atuação normativa paulista no âmbito do Projeto em exame. A disciplina que estabelece sanções administrativas decorrentes de condutas de desacato ou resistência contra policiais civis e militares densifica deveres funcionais e reforça a proteção institucional necessária ao desempenho da atividade policial, atuando no espaço próprio do direito administrativo sancionador estadual, sem interferir nas normas gerais federais de natureza penal ou procedimental, preservando, portanto, a uniformidade normativa nacional e a autonomia organizatória do ente federado.

De igual modo, os §§ 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal, ao atribuírem à União a edição de normas gerais e aos Estados a competência suplementar, bem como a competência legislativa plena na ausência de disciplina federal específica, legitimam a instituição, pelo Estado de São Paulo, de regime administrativo próprio para responsabilização por desacato e resistência dirigidos a policiais em serviço. Como não

há, no plano federal, sistema exaustivo de sanções administrativas voltadas a tais condutas no contexto das corporações estaduais, abre-se espaço normativo para a atuação estadual, que, ao detalhar procedimentos e consequências administrativas sem contrariar diretrizes nacionais existentes, exerce plenamente a competência suplementar, mantendo íntegro o espaço normativo atualmente disponível ao Estado.

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 quadro, ao instituir multa administrativa e prever, para servidores estaduais autores de desacato, a hipótese de demissão após processo administrativo disciplinar, insere-se na esfera de auto-organização do ente federado e de estruturação de seu regime estatutário e sancionador. A proposição não altera princípios gerais da ordem constitucional nem ingressa em domínios reservados à União, constituindo manifestação típica da autonomia normativa estadual para regulamentar internamente seu poder disciplinar e seu poder de polícia administrativa, constituindo legítimo exercício da prerrogativa estadual.

Ademais, o artigo 37 da Constituição de 1988, ao enunciar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, orienta a atuação de toda a Administração Pública, inclusive no exercício do poder disciplinar e sancionador. A proposição normativa, ao instituir sanções administrativas proporcionais e previamente definidas, atreladas a condutas objetivamente descritas e aplicáveis mediante processo administrativo regular, concretiza os princípios da moralidade, da eficiência e da legalidade, reforçando o ambiente institucional necessário ao desempenho adequado das funções policiais. A necessidade de motivação das decisões sancionatórias e a previsão de processo administrativo disciplinar observam, igualmente, os postulados da publicidade e da impessoalidade. Por conseguinte, a disciplina instituída opera em conformidade com os princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública direta e indireta, ao estruturar mecanismos administrativos de responsabilização compatíveis com o regime jurídico da Administração Pública.

Em última análise, o artigo 144 da Constituição Federal, que estrutura o sistema de segurança pública e define as Polícias Civil e Militar como órgãos estaduais incumbidos da preservação da ordem pública, confere suporte direto à instituição de medidas administrativas destinadas a assegurar o respeito à autoridade policial e a integridade funcional dos agentes públicos que exercem tais atribuições. Ao prever multa e responsabilização disciplinar em face de condutas de desacato praticadas contra policiais em serviço, a proposição não altera a organização, as competências ou a hierarquia das corporações policiais, mas estabelece instrumentos administrativos de tutela institucional e proteção da atuação policial. Trata-se de disciplina que reforça, em nível infraconstitucional estadual, a missão constitucional das polícias, compatibilizando-se de modo pleno com a base constitucional da segurança pública.

No âmbito estadual, a iniciativa encontra respaldo no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo, que impõe à administração pública direta, indireta e fundacional a obediência obrigatória aos princípios da legalidade, moralidade, motivação, razoabilidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, interesse público e eficiência, verifica-se que a disciplina normativa em exame, ao instituir sanções administrativas específicas para condutas de desacato e resistência dirigidas a policiais civis e militares, densifica os postulados que regem o exercício da função administrativa. A previsão de multas e, no caso de servidores estaduais, a possibilidade de demissão, desde que submetidas a processo administrativo regular, concretiza o princípio da moralidade e reafirma a necessidade de conduta compatível com o decoro institucional, ao mesmo tempo em que reforça a eficiência e a autoridade das instituições de segurança pública. Desse modo, a iniciativa legislativa harmoniza-se plenamente com os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública Estadual direta e indireta, ao estabelecer instrumentos normativos destinados a preservar a integridade administrativa e funcional do aparato estatal.

Outrossim, o artigo 138 da Constituição Paulista, ao definir os integrantes da Polícia Militar como servidores públicos militares estaduais e ao estabelecer regras específicas referentes à sua disciplina, reintegração e perda do posto e da patente, fornece parâmetro normativo pertinente à análise da proposta legislativa. A previsão de

sanções administrativas relativas a atos de resistência ou desacato cometidos contra policiais militares não altera o regime jurídico especial desses agentes, tampouco interfere nas regras constitucionais de disciplina, hierarquia ou responsabilização funcional. Ao contrário, a disciplina projetada fortalece o regime disciplinar já existente, ao estabelecer consequências administrativas correlatas dirigidas a terceiros, tais como particulares ou servidores civis, que atentem contra a atuação regular dos militares estaduais, reforçando a autoridade institucional e preservando a ordem pública.

Com efeito, o artigo 139 da Carta Bandeirante, 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 substância material adicional à normatividade ora analisada. A criação de sanções administrativas para condutas que atentem contra policiais civis e militares, enquanto agentes encarregados diretamente da segurança pública, constitui mecanismo normativo que reforça a proteção estatal dessas instituições e assegura condições mínimas para o exercício de suas atribuições constitucionais. O diploma proposto não altera a estrutura dos órgãos de segurança, mas institui instrumentos administrativos voltados à tutela da ordem pública, contribuindo para a manutenção da autoridade funcional e da estabilidade institucional.

A compatibilidade da disciplina instituída com o ordenamento infraconstitucional complementar revela-se amplamente preservada. O Decreto-Lei nº 2.848/1940 (*CÓDIGO PENAL*), ao tipificar as condutas de resistência e desacato, já estabelece a repressão criminal aplicável a tais ilícitos. A normatividade instituída pela proposição não interfere nesses tipos penais, tampouco altera seu alcance, regime jurídico ou consequências processuais, limitando-se a criar sanções administrativas autônomas, expressamente cumuláveis com a responsabilização penal. A coexistência desses sistemas sancionatórios, assegura complementariedade institucional sem configurar *bis in idem*, preservando a competência penal privativa da União e fortalecendo, em plano administrativo, a tutela da autoridade policial.

Em igual medida, a iniciativa harmoniza-se com a Lei Federal nº 13.869/2019, que disciplina os crimes de abuso de autoridade e estabelece limites estritos à atuação de agentes estatais. A proposta legislativa não amplia poderes repressivos das polícias, nem lhes confere prerrogativas sancionatórias autônomas; ao contrário, subordina a aplicação de penalidades administrativas a procedimento regular, com contraditório, ampla defesa e motivação. A estrutura normativa preserva integralmente os direitos e garantias individuais, especialmente a proporcionalidade e a legalidade estrita, evitando qualquer margem para excessos e assegurando que o novo regime sancionador funcione como complemento protetivo à autoridade policial, sem flexibilizar o controle dos abusos disciplinado pela legislação federal.

No plano estadual, a proposição mantém plena coerência com a Lei nº 10.177/1998, que rege o processo administrativo paulista e impõe requisitos de validade como publicidade, motivação, ampla defesa e contraditório. As sanções administrativas criadas pela proposta legislativa aqui analisada, somente poderão ser aplicadas mediante procedimento formal, observando-se os ritos e garantias previstos na legislação estadual. Paralelamente, a Lei nº 10.261/1968 (*ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS*) é respeitado na integralidade, pois a demissão prevista para servidores que pratiquem desacato ou resistência constitui hipótese adicional de infração grave, sem afastar a graduação sancionatória ou o devido processo disciplinar. A adoção da UFESP como indexador das multas assegura legalidade, atualização periódica e previsibilidade, compatibilizando o regime sancionador com a tradição normativa paulista.

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 1171, de 2025.

Rafael Saraiva – Relator

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

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 4/2/2026.

Thiago Auricchio – Presidente

Thiago Auricchio	Favorável ao voto do relator
Conte Lopes	Favorável ao voto do relator
Alex Madureira	Favorável ao voto do relator
Rômulo Fernandes	Favorável ao voto do relator
Reis	Favorável ao voto do relator
Marta Costa	Favorável ao voto do relator
Oseias de Madureira	Favorável ao voto do relator
Delegado Olim	Favorável ao voto do relator