



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 85, de 2015 (PL nº 1.759/2007, na Casa de origem), do então Deputado Michel Temer, que *dispõe sobre as empresas de sistemas eletrônicos de segurança e dá outras providências*.

Relator: Senador **AROLDE DE OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 85, de 2015 (Projeto de Lei nº 1.759, de 2007, na Casa de origem), do então Deputado Michel Temer, que *dispõe sobre as empresas de sistemas eletrônicos de segurança e dá outras providências*.

A proposição visa a regulamentar o serviço prestado pelas empresas “de sistemas eletrônicos de segurança” – isto é, de vigilância eletrônica, compondo-se de 21 artigos, dos quais merecem destaque aqueles que restringem a atuação das empresas nesse setor àquelas que possuam um Certificado de Viabilidade de Funcionamento perante o órgão competente do Poder Executivo. Institui-se, ainda, uma taxa por essa fiscalização, bem como um sistema de penalidades e recursos administrativos contra a aplicação de tais sanções, que podem chegar, até mesmo, à interdição total das atividades.

No âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a matéria obteve parecer favorável (Parecer nº 90, de 2017), com duas emendas. A Comissão entendeu que “*nas atividades de rastreamento e monitoramento mencionadas, os contratantes não dispõem de todas as*





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

informações para saber se as empresas possuem real capacidade para prestar segurança física e patrimonial. Assim, é pertinente regular a entrada de empresas nesse setor, exigindo-se o atendimento de requisitos mínimos de qualidade, bem como controlar e fiscalizar suas atividades”.

No âmbito desta CCJ, a quem compete pronunciar-se sobre o mérito e sobre a admissibilidade da proposição (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 101, I e II, c), a matéria foi distribuída ao Senador Jorge Viana, que apresentou relatório pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PLC, mas que não chegou a ser deliberado pelo Colegiado. Desta feita, a matéria nos foi distribuída para proferir relatório.

II – ANÁLISE

Conquanto a proposição tenha tramitado segundo os ditames regimentais, atendendo, assim, ao critério da regimentalidade, no que se refere a sua constitucionalidade formal, entendemos que a matéria padece vício de iniciativa, como esclareceremos a seguir.

De acordo com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal (CF), *são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.*

A esse respeito, os arts. 7º, 10 e 11 – a essência do PLC, diga-se de passagem – criam ou preveem criação de órgão ou entidade do Poder Executivo Federal. O fato de os referidos artigos do projeto referirem-se genericamente a “órgão do Poder Executivo” não esconde que a matéria precisaria, logicamente, partir do próprio Poder atingido pela eventual e futura legislação.

Em corroboração a esse entendimento, lembramos que o Supremo Tribunal Federal (STF) já considerou inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que estabelecia obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.180, relator Min. Joaquim Barbosa, julgada em 17/5/2007). No mesmo sentido, o STF já consignou que seria de iniciativa privativa daquele Poder o diploma





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

legal que criasse programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado (ADI nº 2.329, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgada em 14/4/2010).

Ante o exposto, entendemos que a proposição possui vício de inconstitucionalidade formal por tratar de matéria reservada à iniciativa do Presidente da República.

Já sob o prisma da constitucionalidade material, devemos recordar que a livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, segundo reza o art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal. No mesmo passo, a livre concorrência é um dos princípios constitucionais basilares da ordem econômica, segundo previsão expressa do art. 170, inciso IV, de nossa Lei Maior.

De acordo com esses preceitos, o Estado não pode impor condicionantes restritivas à competição em setores da economia privada.

Em relação às atividades empresariais privadas, o Estado exerce tão somente *as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*, como estatui o *caput* do art. 174 da CF.

Cabe ao Poder Público, isso sim, prestar diretamente ou mediante delegação (permissão ou concessão) os serviços públicos (CF, art. 175).

Ora, a atividade relacionada a sistemas eletrônicos de segurança privada nada tem a ver com serviço público. Seja qual for a definição de serviço público que se dê, considerando as diversas escolas da doutrina jurídica, em nenhuma delas a atividade de vigilância patrimonial privada se inclui. Nada tem a ver, por exemplo, com a segurança pública – esta, sim, um dever do Estado (e direito de todos), nos termos do *caput* do art. 144 da CF.

Tampouco essa atividade configura serviço privado que possa acarretar risco à coletividade – e que mereceria, portanto, a imposição de condicionantes ou restrições legais. A atividade em comento é atividade





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

econômica, prestada entre particulares, regida pelas regras do livre mercado – isto é, pela livre iniciativa e livre concorrência. A imposição de condicionantes a sua prestação, portanto, extrapola os limites constitucionalmente impostos ao Poder Público pelos já mencionados arts. 1º, inciso IV; 170, inciso IV; e 174, todos da Constituição Federal.

Nesse sentido, é farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da qual podemos citar, apenas a título exemplificativo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 451/RJ (Relator Ministro Roberto Barroso, DJe de 9 de março de 2018), no bojo da qual o STF entendeu que lei estadual que impõe medidas de segurança em estacionamento é inconstitucional por violar o princípio da livre iniciativa.

Assim, consideramos que o PLC nº 85, de 2015, apresenta **inconstitucionalidade formal** (CF, art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*) e **material** (CF, arts. 1º, inciso IV; 170, inciso IV; e 174, *caput*), motivo pelo qual concordamos com o relatório anteriormente apresentado.

No tocante ao mérito, entendemos que a normatização proposta não possui um bom custo-benefício. Será criada uma nova estrutura de exigências burocráticas, muitas vezes a depender da discricionariedade estatal, para um setor no qual, até onde nos consta, não há assimetria informacional nem relevantes falhas de mercado.

Na realidade, o PLC institui uma barreira a potenciais entrantes no mercado, de modo a criar uma verdadeira “reserva”. Sua tendência é gerar maior concentração do mercado relevante, o que, como se disse, além de inconstitucional, ainda depõe contra o mérito da proposição.

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei do Câmara nº 85, de 2015, e, no mérito, pela sua **rejeição**.

AROLDE DE OLIVEIRA
Senador-PSD/RJ

