

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Inicialmente, reconheço a legitimidade da Confederação Nacional do Comércio (CNC), confederação sindical, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), como já reconhecida pelo STF na ADI 4.090, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 16.9.2019; e na ADI 4.314, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2018, entre outras.

A caracterização da pertinência temática entre a atividade da autora e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto no art. 1º, § 1º, I, de seu estatuto social, que lhe comina representar os interesses do comércio brasileiro, no qual se inserem as empresas de vigilância. (eDOC 1, p. 45)

Verifico também a regularidade dos demais requisitos de admissibilidade desta ação direta: apresentou-se, juntamente com a petição inicial, cópia da norma impugnada (eDOC 1, p. 60) e procuração com poderes específicos para a propositura da ação. (eDOC 1, p. 9)

Conheço, portanto, da presente ação direta de constitucionalidade, e, considerando que se encontra devidamente instruída e tendo em vista o princípio da economia processual, proponho o julgamento definitivo do mérito, como já admitido por este Plenário no julgamento das ADIs 4.163, rel. Min. Cezar Peluso, DJe 1º.3.2013; 4.925, rel. Min. Teori Zavascki, DJe 10.3.2015; 5.253, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 1º.8.2017; e 6.012, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 15.10.2019.

A discussão posta na presente ação cinge-se a determinar se os Estados federados dispõem de competência legislativa para regular a ocupação de “profissional autônomo de segurança comunitária”.

Verifico que a Lei 11.275/2002 dispõe sobre “*o registro de entidades públicas ou privadas que mantêm serviço próprio de vigilância, entidades de guardas noturnos particulares e profissionais autônomos de segurança comunitária para guardas de rua*”. Criou requisitos mínimos obrigatórios, instituiu categorias profissionais ao arreio do princípio constitucional da ampla liberdade profissional já albergado na Carta Política e, não bastasse isso, legislou sobre tema de Direito do Trabalho, usurpando, portanto, competência constitucional privativa da União, porque:

“Art. 5º, XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”

“Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”.

Ora, nesse ponto, a discussão cinge-se, sobretudo, à preservação de dois importantes valores constitucionais: a ampla liberdade profissional e a competência da União para legislar sobre matéria de Direito do Trabalho.

Já, há muito assente a jurisprudência desta Corte, no sentido de que os entes federados não podem legislar ulteriormente sobre matéria de competência privativa da União, como a de regular o exercício de profissões. É o que reafirmam as ementas a seguir transcritas:

“Direito constitucional. Ação direta. Lei distrital de que cria “serviço comunitário de quadra”. Competência da União. Inconstitucionalidade. 1. A Lei nº 2.763/2001, do Distrito Federal, estabelece condições para o exercício de atividades típicas de policiamento ou segurança ostensivos, tais como o acompanhamento da chegada e a saída de moradores de suas moradias, bem como a vigilância de seus automóveis e residências. 2. O policialmente ostensivo é tarefa de atribuição exclusiva das polícias militares, nos termos do art. 144, § 5º, da Constituição, sendo inviável a sua atribuição a particulares. Já em relação ao exercício de atividades de vigilância e segurança de pessoas e patrimônio, não cabe ao Distrito Federal estabelecer qualquer tipo de regulamentação, pois é de competência privativa da União legislar sobre as condições para o exercício de profissões (Constituição, art. 22, XVI). 3. Procedência do pedido”. (ADI 2.752, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 6.9.2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente. 1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do

trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser ‘livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer’, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional. 2. O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna. 3. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente”. (ADI 4.387, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 10.10.2014)

Recentemente, inclusive, o Plenário desta Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 2.763/2001, que estabelecia condições para o exercício de atividades típicas de policiamento ou segurança ostensivos, pelos mesmos fundamentos. Confira-se a ementa do acórdão:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI DISTRITAL QUE CRIA ‘SERVIÇO COMUNITÁRIO DE QUADRA’. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei nº 2.763/2001, do Distrito Federal, estabelece condições para o exercício de atividades típicas de policiamento ou segurança ostensivos, tais como o acompanhamento da chegada e a saída de moradores de suas moradias, bem como a vigilância de seus automóveis e residências.

2. O policiamento ostensivo é tarefa de atribuição exclusiva das polícias militares, nos termos do art. 144, § 5º, da Constituição, sendo inviável a sua atribuição a particulares. Já em relação ao exercício de atividades de vigilância e segurança de pessoas e patrimônio, não cabe ao Distrito Federal estabelecer qualquer tipo de regulamentação, pois é de competência privativa da União legislar sobre as condições para o exercício de profissões Constituição, art. 22, XVI).

3. Procedência do Pedido”. (ADI 2.752, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário Virtual de 16 a 22 de agosto de 2019.)

Verifico, portanto, que a norma impugnada incorre em vício de inconstitucionalidade, por falta de competência legislativa do ente federado para emitir-la, segundo o artigo 22, XVI, da Constituição Federal.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta e, no mérito, julgo procedente o pedido para declarar a constitucionalidade dos seguintes dispositivos: (a) o § 2º do art. 2º; (b) a locução “*e Agente de Segurança Comunitária para Guardas de Rua*”, constante do *caput* do art. 4º, *in fine*; (c) o item 8 do § 1º do art. 4º; e (d) a expressão ...” *e, no caso do Agente de Segurança Comunitária, deverá ser de propriedade do próprio agente*”, esta integrante do art. 5º, *in fine*, da Lei 11.275/2002 de São Paulo.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/06/2020