

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.752-2  
DISTRITO FEDERAL

**RELATOR :** MIN. JOAQUIM BARBOSA

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADVOGADO(A/S) : PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO

REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO DISTRITO FEDERAL 2.763, DE 16 DE AGOSTO DE 2001. CRIAÇÃO DE SERVIÇO COMUNITÁRIO DE QUADRA. LIMINAR DEFERIDA.

Lei distrital que cria o "Serviço Comunitário de Quadra", caracterizado como serviço de vigilância prestado por particulares. Plausibilidade da alegação de contrariedade aos arts. 22, XVI, e 144, § 5º, da Constituição Federal. Riscos à ordem pública. Liminar deferida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir o pedido de medida cautelar e suspender a eficácia da Lei 2.763, de 16 de agosto de 2001, do Distrito Federal, vencido o Senhor Ministro Celso de Mello, que o indeferia.

Brasília, 12 de fevereiro de 2004.

MAURÍCIO CORRÊA

-

Presidente

JOAQUIM BARBOSA

-

Relator



12.02.2004

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.752-2  
DISTRITO FEDERAL

**RELATOR:** MIN. JOAQUIM BARBOSA  
REQUERENTE(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
ADVOGADO(A/S): PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO  
REQUERIDO(A/S): CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): O governador do Distrito Federal propõe ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei distrital 2.763, de 16 de agosto de 2001, promulgada pela Câmara Distrital em virtude da derrubada do veto do Executivo e publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 17 de agosto de 2001. O teor da norma impugnada é o seguinte:

*"Lei nº 2.763, de 16 de agosto de 2001.*

*Dispõe sobre a criação do Serviço Comunitário de Quadra.*

*Art. 1º Fica criado no âmbito do Distrito Federal o Serviço Comunitário de Quadra, exercido por pessoa física ou jurídica, na forma prevista nesta Lei.*

*Art. 2º O Serviço Comunitário de Quadra tem as seguintes finalidades:*



I - acompanhar a chegada e a saída de moradores de suas residências;

II - efetuar a compra e o transporte de medicamentos e alimentos emergenciais;

III - verificar o fechamento de portões de imóveis;

IV - verificar anormalidades nos veículos automotores;

V - comunicar à polícia sobre presença de pessoas estranhas ou em atitudes suspeitas;

VI - comunicar ao morador irregularidades detectadas quanto aos itens III e IV.

Art. 3º O prestador de Serviço Comunitário de Quadra não poderá ter antecedentes criminais e deverá se cadastrar junto à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP-DF, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - carteira de identidade;

II - título de eleitor;

III - certificado de reservista, se do sexo masculino;

IV - cartão de identificação do contribuinte - CIC;

V - prova de residência;

VI - certidões negativas das varas criminais;

VII - identificação do veículo automotor utilizado no serviço.

§ 1º O cadastro de que trata o caput será efetuado no prazo máximo de trinta dias, após requerimento do interessado.

§ 2º A SSP-DF encaminhará às Delegacias de Polícia Militar a relação dos prestadores de Serviço Comunitário de Quadra cadastrados.

Art. 4º O prestador de Serviço Comunitário de Quadra, no exercício da função, usará tão somente:

I - colete na cor amarela com inscrição na parte superior: "Serviço Comunitário de Quadra";

II - veículo automotor (motocicleta e carro) ou bicicleta com adesivo nas laterais com a inscrição: "Serviço Comunitário de Quadra";

III - crachá de identificação;

IV - lanterna;

V - telefone celular ou rádio transmissor;

VI - apito.

Art. 5º É vedado o uso de arma de fogo pelos prestadores de Serviço Comunitário de Quadra.

Art. 6º O Serviço Comunitário de Quadra poderá ser realizado em vias públicas e particulares.

Art. 7º Fica proibido o exercício do Serviço Comunitário de Quadra por pessoas que não atendam às disposições desta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário."

O requerente sustenta que houve violação do art. 22, XVI, da Constituição Federal, que trata da competência da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões, bem como do art. 144, § 5º, que trata da segurança pública e reserva seu exercício a órgãos estatais, atribuindo especificamente às polícias militares a tarefa de polícia ostensiva.

Quanto à alegada violação da competência da União, observa ainda o requerente que a União já exerceu essa competência, quando promulgou a Lei 7.102/1983, que trata dos serviços de segurança e vigilância privadas. E afirma que a lei ora impugnada pretendeu criar "profissão diversa, mas com atribuições semelhantes às de vigilância privada" (fls. 06).

O pedido de suspensão liminar da norma está assim fundamentado (fls. 08):

*"A lei impugnada merece ter suspensão decretada até final julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.*

*A persistir tal norma no ordenamento jurídico ter-se-á grave ameaça a segurança da sociedade brasileira que poderá ser entregue a prestadores de serviço aliciados sem maiores cuidados, vindo mesmo a se submeter a agentes inescrupulosos que possam ver nesse tipo de prestação de serviço uma forma de facilitação para a prática dos mais diversos crimes.*

*O fumus boni iuris exsurge da força dos fundamentos constitucionais expendidos. A preocupação com a segurança pública é de todos, mas soluções açodadas apenas agravam o problema.*

*O periculum in mora também ocorre, pois há empresas atuando no setor, causando desconfiança e gerando medo aos moradores assistidos pelos prestadores desses serviços."*

ADI 2.752-MC / DF

Solicitadas as informações à Câmara Legislativa do Distrito Federal, foram elas juntadas aos autos em 09.12.2002.

O presidente da Câmara Legislativa afirma que, no caso, o que se sustenta é ofensa indireta à Constituição, por conflito com lei federal referente a serviços privados de segurança. Entende que a lei distrital não pretendeu criar nova profissão ou impedir a atividade policial ao "regulamentar o serviço comunitário de quadra" (fls. 24), tendo em vista que a atividade já vinha sendo exercida independentemente da existência de lei. No entanto, não apresenta elementos do processo legislativo que indiquem essa circunstância.

Em 09 de maio de 2003, o requerente solicitou a juntada de documentos, que foram apensados aos autos. Trata-se de ofícios e memorandos de órgãos do governo do Distrito Federal que registram dúvidas sobre a juridicidade da lei e sobre sua aplicação, bem como reclamações de moradores e notícias de jornal sobre problemas decorrentes da prestação do serviço em questão.

Em 02 de julho último, procedeu-se à substituição do relator, nos termos do art. 38, IV, a, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, vindo conclusos os autos a meu gabinete.

Pendente o pedido de liminar, submeto-o ao Plenário. É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): 1. A lei do Distrito Federal ora impugnada cria o "Serviço Comunitário de Quadra", a ser desempenhado por pessoas físicas ou jurídicas.

2. As atividades de acompanhamento da chegada e da saída de moradores (art. 2º, I), de verificação de fechamento de portões (art. 2º, III), de verificação de anormalidades nos veículos (art. 2º, IV), de comunicação à polícia sobre presença de pessoas estranhas ou em atitudes suspeitas (art. 2º, V) e de comunicação a moradores sobre irregularidades percebidas (art. 2º, VI) dizem respeito, inequivocamente, a atividades de vigilância. Apenas a finalidade de "efetuar a compra e o transporte de medicamentos e alimentos emergenciais", prevista no art. 2º, II, foge ao padrão das outras relacionadas na norma atacada.

3. Em análise preliminar da questão, de fato parece inexistir hipótese em que a edição de leis sobre essas atividades não invada o campo da segurança pública, cujo exercício é reservado a órgãos estatais, ou o campo da segurança privada, cujas atividades são regulamentadas em lei federal.

4. Nesse sentido, a lei impugnada tem por objeto a formação de serviço de segurança, ainda que constituído com denominação diversa. Nos termos em que disciplinado pela lei



ADI 2.752-MC / DF

atacada, é presumidamente prestado a uma comunidade de dada área e, por isso, assemelhar-se-ia, por abrangência e características, a parte do policiamento ostensivo desempenhado pela polícia militar.

5. Qualquer que seja a interpretação da natureza do serviço, ou há ofensa ao art. 144 da Constituição, por se tratar de norma que interfere no funcionamento da segurança pública, ou há violação do art. 22, XVI, por se tratar de disciplina paralela sobre atividade cuja regulamentação é de competência da União.

6. Ainda que se entendesse que a lei atacada dispõe sobre matéria de interesse local, a leitura do art. 144 da Constituição indica a falta de margem para disciplina sobre segurança pública fora do campo relativo ao desempenho das funções das polícias. Na situação específica do Distrito Federal, o problema é ainda mais grave, tendo em vista a competência da União para organizar e manter suas polícias civil e militar (art. 21, XIV, da Carta Magna), apesar de não ser este o cerne da questão em exame.

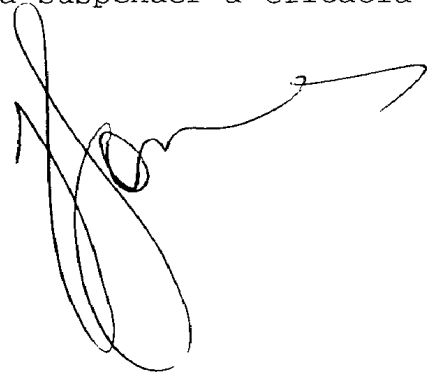
7. Na presente fase de exame liminar da impugnação formulada pelo governador do Distrito Federal, as dúvidas expostas sobre a constitucionalidade da norma configuram a existência de *fumus boni iuris*, o que justifica a concessão da liminar.

ADI 2.752-MC / DF

8. A demonstração do *periculum in mora*, por sua vez, consubstancia-se nas informações apensadas sobre os riscos da continuidade da existência de base legal para desempenho das atividades do "Serviço Comunitário de Quadra" no Distrito Federal.

9. Entre os documentos apensados aos autos, há reclamações de moradores dirigidas a órgãos do governo do Distrito Federal e matéria publicada no jornal *Correio Braziliense* de 05.02.2003 indicando que os prestadores, geralmente motoqueiros, trabalham em sua maioria sem cadastro na Secretaria de Segurança Pública, mas usam a lei para cobrar o serviço dos moradores. Na mesma reportagem, há notícia de casos de intimidação de moradores, bem como de suspeitas de ligação entre o início das atividades decorrente da promulgação da lei e o aumento do número de crimes em áreas abrangidas pelo serviço.

10. Entendendo configurados na hipótese os requisitos para a concessão da liminar, defiro-a, para suspender a eficácia da Lei distrital 2.763/2001.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

12/02/2004

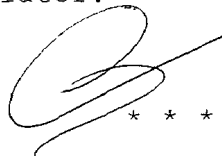
TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.752-2 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SR. MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, acompanho, pelo segundo fundamento, que a atividade desse serviço de quadra é de policiamento ostensivo, e, portanto, se põe em rota de colisão com o art. 144 da Constituição. Não estou convencido de se tratar de instituição de uma nova profissão.

Fico com esse fundamento que acabo de declinar e acompanho o eminente Relator.



\* \* \* \* \*

12/02/2004

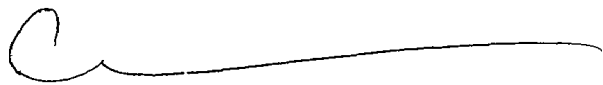
TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.752-2 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Penso, Senhor Presidente, **ao menos** nesta fase de mera deliberação, e considerada a **precariedade** dos serviços policiais e de proteção à integridade física e patrimonial dos cidadãos, **que se justifica a subsistência** do diploma legislativo ora questionado nesta sede de fiscalização normativa abstrata, **especialmente** porque as disposições dele constantes **objetivam** estender, **à comunidade**, um grau de segurança **a que fazem jus** os habitantes desta cidade.

Por entender que o diploma legislativo em causa, longe de provocar e de gerar problemas, **revela-se** apto a suprir, **em favor do cidadão**, as deficiências do aparelho de Estado, **em tema** de segurança pessoal e patrimonial, **peço vênias para manter** a vigência e a eficácia do diploma legislativo ora impugnado. Em consequência, **indefiro** o pedido de medida cautelar.

É o meu voto.



/minno.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.752-2

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA

REQTE.(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO

REQDO.(A/S): CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, deferiu o pedido de medida cautelar e suspendeu a eficácia da Lei nº 2.763, de 16 de agosto de 2001, do Distrito Federal, vencido o Senhor Ministro Celso de Mello, que o indeferia. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso. Plenário, 12.02.2004.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador