

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modernist architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some cars visible on the road in the foreground. The text is overlaid on a semi-transparent dark brown band across the top and bottom of the image.

# **REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANO Nº 01 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2016**

**ISSN 2595-5667**

**Rio de Janeiro  
2016**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.  
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho.

### Avaliadores desta Edição:

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu | Sr. Eduardo Manuel Val, UFF.          |
| Sr. Adriano Corrêa de Sousa, UERJ.      | Sr. Emerson Moura, UFJF.              |
| Sr. Adriano de Souza Martins, UERJ.     | Sr. João Paulo Imparato Sporn, USP.   |
| Sr. Bruno Santos Cunha, USP.            | Sra. Juliana Bonacorsi de Palma, FGV. |
| Sra. Carolina Leite Amaral, UFRJ.       | Sr. Marcus Bacellar Romano, UFF.      |
| Sr. Ciro Di Benatti Galvão.             | Sr. Márcio Felipe Lacombe, UFF.       |
| Sr. Daniel Capecchi Nunes, UERJ.        | Sra. Mariana Bueno Resende, UFMG.     |
| Sr. Debora Sotto, USP.                  | Sr. Paulo Henrique Macera, USP.       |
| Sr. Eduardo Fortunato Bim, USP.         | Sr. Pedro Eugenio Bargiona, PUC-SP    |

### Diagramação e Layout:

- Sr. Emerson Moura, UFJF.

## SUMÁRIO

<i>Apresentação</i> .....	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>Orçamento Público, Ajuste Fiscal e Administração Consensual</i> .....	007
Jesse Torres Pereira Junior e Thais Boia Marçal	
<i>O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o Terceiro Setor?</i> .....	033
Thiago Marrara e Natalia de Aquino Cesário	
<i>Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Sua Margem de Livre Apreciação</i> .....	055
André Saddy	
<i>A Regulação Estatal dos Serviços de Segurança Privada e a Regra de Nacionalidade</i> .....	100
Carlos Ari Sundfeld, Jacintho Arruda Câmara e André Rosilho	
<i>Concurso Público, Investigação Social e os Princípios Constitucionais: Análise Crítica da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal</i> .....	111
Emerson Affonso da Costa Moura e Marcos Costa Leite	
<i>Intervenção do Poder Público em Outras Terras Públicas para Criação de Unidade de Conservação</i> .....	134
José Roque Nunes Marques e Ronaldo Pereira Santos	
<i>A Regulação do Sistema de Aviação Civil Brasileiro: Estado da Arte e Desafios Futuros</i> .....	162
Marcio Felipe Lacombe da Cunha	
<i>Análise Crítico-Fenomenológica da Legitimidade da Desapropriação Indireta à luz dos Vetores Políticos da Constituição de 1988</i> .....	184
Lilian de Brito Santos, Iago dos Santos Moura-Melo, Lorena Lorrana da Costa Viana e Ricardo Afonso-Rocha	
<i>O Serviço Público Adequado e a Cláusula de Proibição de Retrocesso Social</i> .....	204
Paulo Ricardo Schier, Adriana da Costa Ricardo Schier	
<i>Discricionariedade Técnica e Controle Judicial</i> .....	224
José dos Santos Carvalho Filho	

## A REGULAÇÃO ESTATAL DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA E A REGRA DE NACIONALIDADE

### REGULATION ON PRIVATE SECURITY SERVICES AND THE NATIONALITY RULE

#### **CARLOS ARI SUNDFELD**

*Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.*

#### **JACINTHO ARRUDA CÂMARA**

*Professor da Faculdade de Direito da PUC/SP e da Pós-graduação Lato Sensu da FGV Direito SP. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.*

#### **ANDRÉ ROSILHO**

*Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Doutorando pela Faculdade de Direito da USP Coordenador do Curso de Direito Público da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.*

**RESUMO:** O estudo discute a aplicação da lei 7.102, de 1983, que regulou o funcionamento das empresas de segurança privada e criou restrição sobre a extensão e efeitos da exigência de nacionalidade. Analisa-se a extensão e efeitos da exigência de nacionalidade: Teria a lei vedado a simples participação de capital estrangeiro em empresas de segurança privada? Além disso, há algum tipo de restrição à forma de organização jurídica dos sócios de empresas de segurança privada? O à participação de estrangeiros em sua propriedade e administração.

**PALAVRAS CHAVES:** Regulação Estatal; Segurança privada; Lei 7.102, de 1983; Estrangeiros; Extensão.

**ABSTRACT:** The study discusses the application of Law 7.102 of 1983, which regulated the operation of private security companies and created restrictions on foreign participation in its ownership and management. It analyzes the extent and effects of nationality requirement: Would the law prohibited the mere participation of foreign capital in private security companies? Also, there is some sort of restriction on the form of legal organization of members of private security companies? the participation of foreigners in its ownership and management.

**KEYWORDS:** State Regulation; Private security. Law 7.102 of 1983; Foreigners; Extension.

## I. INTRODUÇÃO

A lei 7.102, de 20 de junho de 1983, e a sua portaria regulamentadora, da Superintendência de Polícia Federal (DG/DPF 387, de 28 de agosto de 2006), tratam dos serviços de segurança privada.

Entre as exigências da lei estão a de que a prestação dos serviços de segurança privada, tal como definido em seu art. 10, seja previamente autorizada pelo Ministério da Justiça por intermédio do órgão competente (no caso, a Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada do Departamento de Polícia Federal), e de que a autorização de funcionamento seja anualmente revista pelo mesmo órgão (art. 20, *caput* e incisos I e X).

Além disso, há na lei regra sobre nacionalidade: “Art. 11. A propriedade e a administração das empresas especializadas [na prestação dos serviços de segurança privada] que vierem a se constituir são vedadas a estrangeiros”.

Esta norma mereceu o seguinte desenvolvimento na portaria:

“Art. 152. Nas empresas especializadas constituídas sob a forma de sociedades anônimas de capital fechado, os requisitos exigidos aos sócios para a autorização e revisão da autorização de funcionamento somente deverão ser observados pelas pessoas físicas que participam da administração da companhia.

(...)

§ 2º As empresas de que trata este artigo, para obtenção da autorização e revisão da autorização de funcionamento, deverão comprovar a nacionalidade brasileira de todos os seus acionistas.

Art. 153. As empresas de segurança privada poderão ter pessoas jurídicas como sócios.

§ 1º Os titulares das pessoas jurídicas sócias das empresas de segurança privada, deverão preencher os mesmos requisitos dos sócios destas”.

A dúvida interessante surgida dessas normas é sobre a extensão e efeitos da exigência de nacionalidade. Teria a lei vedado a simples participação de capital estrangeiro em empresas de segurança privada? Além disso, há algum tipo de restrição à forma de organização jurídica dos sócios de empresas de segurança privada?

São estas as questões orientadoras do presente estudo, que busca, por meio de comparação com outras regulações brasileiras sobre o tema da nacionalidade, discutir qual a interpretação adequada para as normas específicas do setor de segurança privada.

## **II. ATENDEM ÀS EXIGÊNCIAS DO ART. 11 DA LEI 7.102/83 EMPRESAS CUJOS ADMINISTRADORES E SÓCIOS CONTROLADORES SEJAM BRASILEIROS OU CONSTITUÍDOS NO BRASIL, SEGUNDO AS LEIS BRASILEIRAS**

A investigação central deste tópico pode ser sintetizada nas seguintes indagações: como avaliar, concretamente, se a propriedade e a administração de empresas de segurança privada são de estrangeiros? Por quais critérios a autoridade administrativa deve se pautar para dizer se empresas de segurança privada efetivamente atendem, ou não, às exigências fixadas pelo art. 11 da lei 7.102/83?

Antes de passar às respostas, um esclarecimento importante: o dispositivo em comento, ao afirmar que estrangeiros não podem ter a *propriedade* de empresas de segurança privada, obriga o intérprete do Direito a realizar leitura teleológica da norma (isto é, interpretação não literal). É que o termo “propriedade” não é, em Direito, o mais adequado para descrever a relação entre empresas e seus sócios. Empresas, como se sabe, têm personalidade jurídica própria, são pessoas; não podem, por conta disso, ser *propriedade* de ninguém. A relação de propriedade se estabelece entre *pessoas* (físicas ou jurídicas) e *bens, coisas*; nunca entre pessoas (físicas ou jurídicas).

Qual seria, então, o real sentido da palavra “propriedade”, constante do art. 11 da lei 7.102/83?

A lei, ao aludir a “proprietários” de empresas, referiu-se, em verdade, àqueles que têm *poderes equivalentes* aos de verdadeiros proprietários — pessoas físicas ou jurídicas que estabelecem relação de propriedade com coisas e que, por conta disso, possuem a faculdade de delas “*usar, gozar e dispor*” (art. 1.228 do Código Civil). Analogicamente, portanto, são “proprietários” de empresas de segurança privada aqueles que sobre elas tiverem *poder de mando*, sendo competentes para decidir sobre seus rumos (p.ex., para adquirir, alienar ou onerar seus bens e para realizar operações de fusão e aquisição).

No âmbito das relações empresariais, a Lei das Sociedades por Ações (lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976) prevê figura adequada para descrever o “proprietário” de empresa. Trata-se do “acionista controlador”, pessoa natural ou jurídica que “é titular de direitos de sócio que

lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia” e que “usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia” (art. 116, *caput* e alíneas “a” e “b”).

Para os fins do art. 11 da lei 7.102/83 são “proprietários” de empresas de segurança privada não todos e quaisquer sócios, *mas apenas os sócios controladores* (pessoas, físicas, jurídicas, etc.), ou seja, sócios com poderes suficientes para, como diz a Lei das Sociedades por Ações, dirigir suas atividades e orientar o funcionamento de seus órgãos.

Seria incorreto supor que o simples fato de alguém (pessoa física, jurídica, etc.) meramente figurar no quadro societário de empresa de segurança privada seria suficiente para caracterizá-lo como seu “proprietário”. Sócios *não* controladores não podem ser definidos como tal para os fins do art. 11 da lei 7.102/83; faltam elementos essenciais para poderem integrar um dos polos da relação de “propriedade” (ter a possibilidade de tomar decisões essenciais ao funcionamento da companhia). *Propriedade, para a lei, tem sentido de controle.*

Disso decorre que estrangeiros não estão totalmente impedidos de ser sócios de empresas de segurança privada, detendo algum percentual da sociedade. A norma apenas vedou que fossem seus “proprietários” (ou, dito de outro modo, seus sócios controladores) ou administradores.

A noção de controle realmente é essencial para que a autoridade administrativa possa concretamente aferir o cumprimento da norma do art. 11 da lei 7.102/83. Não é, contudo, suficiente. A definição de parâmetros adequados para avaliá-lo depende, também, dos *tipos* de sócios e administradores das empresas (pessoas físicas, pessoas jurídicas, etc.). É que a legislação, por conta das características de cada um desses tipos de sócios e administradores, fixou formas distintas para que se possa avaliar se são ou não estrangeiros.

Grosso modo, empresas podem ter sócios que sejam *pessoas físicas, pessoas jurídicas*, ou, então, *entes desprovidos de personalidade jurídica própria* (como os fundos de investimento, p.ex.) — evidentemente que uma mesma companhia pode ter todas essas figuras em sua estrutura societária e no seu quadro de administradores. Há ao menos três grandes categorias de sócios ou administradores e, também, ao menos três formas distintas para aferir sua nacionalidade.

No caso de os sócios controladores de empresas de segurança privada serem *pessoas físicas*, o caminho fixado pelo Direito é simples: basta que sejam brasileiros natos ou

naturalizados (art. 12, incisos I e II, da Constituição) para que o art. 11 da lei 7.102/83 seja atendido. O mesmo vale para os administradores das empresas de segurança.

Na hipótese de *peessoas jurídicas* serem sócias controladoras de empresas de segurança privada, a solução prevista pelo Direito é igualmente simples. Para que atendam ao art. 11 da lei, basta que sejam constituídas no Brasil (com sede e administração no país), segundo as leis brasileiras. Pessoas jurídicas instituídas a partir dessa fórmula geral são brasileiras, independentemente da nacionalidade de seus sócios.

Regime equivalente se aplica se o sócio controlador da empresa de segurança for um fundo, ente sem personalidade jurídica própria. Basta verificar se o fundo foi constituído sob a lei brasileira e se seu gestor é empresa brasileira. Em caso positivo, a lei está atendida. Pouco importa, para os fins do art. 11 da lei 7.102/83, conhecer a nacionalidade dos seus cotistas. Cotistas, como se sabe, têm direitos e deveres específicos, mas não possuem poder de administração sobre o fundo; quem o conduz são seus gestores.

É importante esclarecer que, independentemente do tipo de ente responsável pelo controle da empresa de segurança, não se extrai da lei 7.102/83 o dever de seus sócios indiretos (isto é, os sócios dos sócios) obrigatoriamente serem brasileiros ou constituídos no Brasil, segundo as leis brasileiras. O diploma normativo alude apenas à “propriedade” e administração *da própria empresa de segurança privada*; o requisito criado, portanto, não se estende a toda cadeia societária. A legislação, quando quer estender restrições desse tipo a toda a cadeia societária o faz sempre de maneira expressa.<sup>216</sup>

Se os controladores e administradores de empresas de segurança privada forem brasileiros (no caso de pessoas físicas), ou constituídos no Brasil, segundo as leis brasileiras (no caso de pessoas jurídicas), ou, ainda, no caso de entes sem personalidade jurídica própria criados no Brasil e geridos por pessoas naturais ou jurídicas brasileiras, o comando do art. 11 da lei 7.102/83 estará sendo cumprido.

O diploma normativo, quando previu a vedação do art. 11, quis dar ao Estado certo controle (em sentido amplo) sobre a prestação do serviço de segurança privada — atividade

---

<sup>216</sup> É o que se nota, por exemplo, em relação às empresas jornalísticas e de radiodifusão. Veja-se o teor do § 1º do art. 222 da Constituição (com a redação conferida pela emenda constitucional 36, de 28 de maio de 2002):

“Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, *direta ou indiretamente*, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação” (grifos acrescentados).

tida pela lei como sensível aos interesses nacionais. Por meio dele, torna-se viável, p.ex., que a empresa prestadora do serviço, seus sócios controladores ou seus administradores sejam acionados no Brasil (por meio de instituições brasileiras) na hipótese de praticarem ilicitudes, ou, então, de causarem danos a terceiros — a efetividade de eventuais punições poderia ser prejudicada caso a própria empresa prestadora do serviço ou seus controladores e administradores fossem estrangeiros.

Esta é a razão pela qual a “propriedade” e a administração de empresas de segurança são vedadas a estrangeiros. Ao prever esse conteúdo, a norma não quis pura e simplesmente extirpar o capital estrangeiro desse nicho empresarial. Quis, isto sim, facilitar o controle do Estado sobre uma atividade sensível. Esse tipo de condicionamento não é inócuo. Há regra semelhante no setor de telecomunicações, que foi amplamente aberto ao capital estrangeiro, embora se exija que as próprias empresas concessionárias ou autorizadas, bem como seus controladores (pessoas físicas e jurídicas), sejam brasileiros (isto é, constituídos e com sede no Brasil).<sup>217</sup>

### **III. A LEI NÃO VEDOU A PARTICIPAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO NAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA**

A legislação não vedou totalmente a participação de capital estrangeiro em empresas de segurança privada. Ela se referiu apenas a “propriedade” (que, como visto, significa controle societário) e “administração” (referente à gestão da companhia). Isso, sim, é vedado a estrangeiros. Nada impede, porém, que empresas de segurança privada, direta ou indiretamente, sejam beneficiadas por recursos estrangeiros, de sócios não controladores. O mero fato de empresas de segurança privada (ou sócios seus) contarem com capital estrangeiro não controlador não faz delas (tampouco de seus sócios) empresas estrangeiras ou geridas por estrangeiros. São coisas distintas.

A distinção entre controle e administração, de um lado, e capital, de outro, não é artificial ou irrelevante. Ao contrário, é fundamental e encontra amplo respaldo na legislação. Fato é que quando as normas quiseram proibir totalmente o capital estrangeiro em empresas nacionais (ou quando quiseram instituir barreiras nesse sentido), elas o fizeram de maneira expressa, inequívoca.

---

<sup>217</sup> Decreto 2.617, de 5 de junho de 1998.

A Constituição de 1988 foi originalmente promulgada com forte tendência de proteção ao capital nacional. Além de contar com um dispositivo geral, que admitia expressamente a criação por lei de regras de proteção a empresas brasileiras de capital nacional (art. 171), a Constituição, ela própria, inibia, total ou parcialmente, a presença do capital estrangeiro em determinados segmentos da economia nacional.<sup>218</sup>

Esse perfil original da Constituição foi sistematicamente alterado a partir da segunda metade da década de 90. Diversas emendas à Constituição foram promulgadas com o objetivo de liberar a participação de particulares (inclusive estrangeiros) em setores anteriormente reservados ao capital estatal ou nacional. Suprimiu-se da Constituição até mesmo a previsão genérica que admitia o favorecimento (com base em lei ordinária) de empresas de capital nacional em relação às de capital estrangeiro.

O setor de telecomunicações, por exemplo, era inicialmente reservado a empresas estatais (reserva essa que excluía não só empresas estrangeiras, mas também empresas brasileiras de capital privado).<sup>219</sup> Com a abertura do setor à iniciativa privada (ocorrida por meio da emenda constitucional 8, de 15 de agosto de 1995), a vedação à participação de capital estrangeiro no setor desapareceu.<sup>220</sup>

A exploração do petróleo também era originalmente reservada pela Constituição à União (monopólio estatal).<sup>221</sup> Com a edição da emenda constitucional 9, de 9 de novembro de

---

<sup>218</sup> No passado, já se teve a oportunidade de elaborar estudos sobre a possibilidade de participação de capital estrangeiro em dois setores específicos da economia nacional: saúde e mineração (Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, *Participação do capital estrangeiro no setor de saúde*, *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 6, n. 24, out./dez., 2008 e “A participação do capital estrangeiro na atividade de mineração”, *Interesse Público*, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 9, n. 41, fev., 2007). Valemos, na sequência, de raciocínio desenvolvido nesse material.

<sup>219</sup> Veja-se o teor do art. 21, XI, da Constituição na sua redação original: “Art. 21. Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a *empresas sob controle acionário estatal*, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União” (grifos acrescentados).

<sup>220</sup> Hoje o tema é disciplinado pelo decreto 2.617, de 5 de junho de 1998, editado para regulamentar o art. 18 da lei 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações). O diploma normativo, ao dispor sobre o capital e empresas prestadoras do serviço de telecomunicações, não previu restrição ao capital estrangeiro:

“Art. 1º As concessões, permissões e autorizações para exploração de serviços de telecomunicações de interesse coletivo poderão ser outorgadas ou expedidas somente a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

Art. 2º As autorizações para exploração de serviços de telecomunicações de interesse restrito poderão ser expedidas para empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País e para outras entidades ou pessoas naturais estabelecidas ou residentes no Brasil”.

<sup>221</sup> Observe-se o teor do art. 177, *caput* e alíneas I a IV da Constituição:

“Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo

1995, a União passou a ter a possibilidade de contratar a atividade junto à iniciativa privada, desaparecendo junto com o monopólio estatal restrições ao capital estrangeiro no setor.<sup>222</sup>

O protecionismo estatal também foi estendido ao setor de mineração. De acordo com o texto original da Constituição, somente poderiam explorar minérios no país brasileiros (pessoas físicas) ou empresas de capital nacional.<sup>223</sup> Posteriormente, com a emenda constitucional 6, de 15 de agosto de 1995, a União obteve autorização para contratar a atividade com terceiros e desapareceu por completo a vedação ao capital estrangeiro.<sup>224</sup>

Há casos, contudo, em que a Constituição de 1988 previa e continua a prever restrições à participação do capital estrangeiro em setores específicos da economia nacional.

Um deles é o de radiodifusão e de imprensa. Diz a Constituição de 1988 (com a redação dada pela emenda constitucional 36, de 28 de maio de 2002), que “pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (...)” (art. 222, § 1º). Outro exemplo é o da saúde, em que a Constituição, no seu art. 199, § 3º, afirma que “É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei”.

Disso se extrai uma conclusão importante: a legislação, quando quis proibir ou restringir a participação, tanto direta como indireta, do capital estrangeiro em atividades econômicas específicas, o fez de maneira *expressa*. Presumir limitações à participação indireta ou minoritária com base em regra que exige apenas que seja brasileiro o *controlador*

---

do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem”.

<sup>222</sup> Veja-se o § 1º do art. 177 da Constituição, inserido pela emenda constitucional 9/95:

“Art. 177 (...) V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal”.

<sup>223</sup> “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou *empresa brasileira de capital nacional*, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas” (grifos acrescentados).

<sup>224</sup> Confira-se a redação do § 1º do art. 176 da Constituição dada pela emenda constitucional 6/95:

“Art. 176 (...) § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas”.

(“proprietário”) *direto*, é um equívoco e importa em interferência indevida na seara do legislador.

O art. 11 da lei 7.102/83 não previu para as empresas de segurança privada restrição ao capital estrangeiro em si mesmo. A norma não se preocupou com a origem do capital, mas com a origem dos controladores e dos administradores, e isto apenas com relação à própria empresa de segurança (não havendo, portanto, restrição quanto à origem dos controladores das empresas ou dos fundos que participem de seu capital, vale dizer, daqueles que participam apenas indiretamente da empresa de segurança).<sup>225</sup>

Além do mais, mesmo que a legislação tivesse criado vedação ao capital estrangeiro em si mesmo (algo que não criou, pois exigiria a vedação legal expressa da participação indireta, que não existe), seria impertinente interpretar essa proibição como absoluta, isto é, extensiva à participação indireta. Como visto anteriormente, a norma do art. 11 dirigiu-se apenas aos sócios controladores e aos administradores de empresas de segurança privada. Proibições legais do tipo, que tocam na liberdade empresarial, não podem ser interpretadas ampliativamente, nem aplicadas por analogia a casos não previstos. Logo, somente os controladores diretos precisam ser brasileiros.

#### **IV. A LEI NÃO CRIOU RESTRIÇÕES À FORMA DE ORGANIZAÇÃO JURÍDICA DOS SÓCIOS DE EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA**

A lei 7.102/83 não disse que apenas entes dotados de personalidade jurídica própria poderiam ser sócios de empresas de segurança privada, e que, dentre os sujeitos dotados de personalidade própria, só as pessoas físicas poderiam ser sócias desse tipo de empresa.

Essas restrições não constam do texto expresso da lei e, portanto, não podem ser presumidas (normas restritivas de direito devem ser interpretadas estritamente). Além do mais, não há nada na *natureza* das empresas de segurança privada que as diferenciem das empresas em geral, supostamente impossibilitando que elas pertençam, direta ou indiretamente, a pessoas

---

<sup>225</sup> É esse, inclusive, o entendimento do Ministério da Justiça que, em 6 de julho de 2012, proferiu decisão em resposta a consulta que lhe foi formulada no âmbito do processo nº 08001.000628/2012-59, adotando os termos do Parecer 170/2012/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, complementado pelo Despacho 175/2012/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, da lavra da Coordenação de Estudos e Pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, que, por sua vez, foi aprovado pelo Despacho 255/2012 da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça. Na ocasião, afirmou-se claramente que a lei 7.102/83 *não criou barreiras ao capital estrangeiro*. O Parecer 170/2012 versava sobre consulta acerca da possibilidade de determinada empresa cujo capital era parcialmente estrangeiro adquirir participação societária em empresa especializada de segurança privada constituída após o advento da lei 7.102/83, à luz do seu art. 11.

jurídicas, ou, então, a entes desprovidos de personalidade jurídica própria, como os fundos. Esse tema (forma de organização dos sócios das empresas, inclusive as de segurança privada) insere-se no campo da livre iniciativa, no qual a liberdade é a regra e as restrições são exceção (que, por óbvio, devem estar expressamente previstas em lei).

A portaria DG/DPF 387/06, quando dispôs em seu art. 153 que “as empresas de segurança privada poderão ter pessoas jurídicas como sócios” não fez mais do que explicitar interpretação correta da lei 7.102/83: a de que não há qualquer proibição à participação de pessoas jurídicas no quadro societário de empresas de segurança privada, sendo, assim, admitidas. A portaria nada acrescentou à lei. Se o tivesse feito, seria ilegal (portarias, atos infralegais que são, não podem autorizar o que a lei vedou, nem vedar o que a lei autorizou). O diploma apenas disciplinou o *modo* pelo qual seria aferido o cumprimento da norma do art. 11.

Não há qualquer vedação (na lei ou na portaria) à participação de pessoas jurídicas, fundos de investimento, clubes de investimento, empresas de sociedade anônima com capital aberto ou de qualquer outra figura no quadro societário de empresas de segurança privada.

A lei não autoriza (nem poderia autorizar) que a autoridade administrativa (no caso, o Departamento de Polícia Federal), por critérios seus e por exclusiva conveniência sua, cause restrição a direitos de terceiros — p.ex., recusando-se a emitir autorizações de funcionamento a empresas de segurança privada que tenham fundos de investimento como sócios, mesmo que indiretos, independentemente do fato de a legislação não ter estabelecido qualquer tipo de restrição a essa ou a qualquer outra figura jurídica (admitindo-as todas, portanto). Conduta com esse teor seria arbitrária e inadmissível à luz do Direito.

## V. CONCLUSÃO

O art. 11 da lei 7.102, de 20 de junho de 1983, não vedou a simples participação de capital estrangeiro em empresas de segurança privada. A norma não se preocupou com a origem do capital, mas com a nacionalidade da pessoa (física ou jurídica) que exerça o controle direto da companhia.

Essa lei não estabeleceu restrição à forma de organização jurídica dos sócios de empresas de segurança privada. Não há qualquer vedação (na lei ou na portaria) à participação de pessoas jurídicas, fundos de investimento, clubes de investimento, empresas de sociedade anônima com capital aberto ou de qualquer outra figura no quadro societário de empresas de segurança privada.

O fato de empresas de segurança privada terem sócios diretos ou indiretos com tal ou qual estrutura societária é irrelevante para fins de aferição do cumprimento da regra do art. 11 da lei 7.102/83. Qualquer estrutura societária (admitida em Direito, evidentemente) é, à luz do dispositivo, adequada — desde que respeitadas as exigências especiais da lei 7.102/83, dentre elas a de que estrangeiros não sejam proprietários (controladores) diretos ou administradores de empresas de segurança privada.