

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



BICO – CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DE POLICIAIS NA SEGURANÇA PRIVADA

CLAUDIONOR ROCHA

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional

JUNHO/2009

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	4
2.1 Histórico.....	4
2.2 Atividade paralela	5
2.3 Segurança privada.....	7
3. ESTUDOS ACADÊMICOS E DOCTRINÁRIOS	8
4. REGIMES CONSTITUCIONAL E LEGAL	12
.....	17
5. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	18
5.1 Propostas de Emenda à Constituição	18
5.2 Projetos de Lei	19
6. PROIBIÇÃO DO BICO	21
6.1 Pressupostos fáticos	21
6.2 Vedações legais.....	22
7. CONCLUSÃO	35

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

BICO – CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DE POLICIAIS NA SEGURANÇA PRIVADA

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento a solicitação de parlamentar desta Casa de Leis, no sentido de elaborar Projeto de Lei proibindo o policial de realizar trabalho extra (bico), utilizando farda e armamento policial, sob pena da perda do cargo ou função na polícia, além de punições penais, apresentamos a presente Nota Técnica, no intuito de prestar os esclarecimentos necessários, nos termos do disposto no art. 6º, inciso IV da Resolução n. 48, de 26 de agosto de 1993, que “dispõe sobre a Assessoria Legislativa”.

O tema é bastante complexo, pois extrapola os limites contidos na solicitação, exigindo um tratamento mais amplo, no sentido de abranger todos os administrados sujeitos às mesmas situações fáticas. Assim, embora a referência a “farda”, o certo é que a irregularidade apontada é praticada tanto por policiais fardados (militares) como por policiais que comumente não usam uniforme (civis, federais). Entretanto, nessa atividade, todos a executam à paisana. É crível, também, ao se buscar a abrangência mencionada, que outros militares, como os bombeiros e outros segmentos uniformizados, como os policiais rodoviários federais estejam aí incluídos. E ao se mencionar militares, poderíamos incluir todos os militares das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) como potenciais destinatários da eventual norma, *de lege ferenda*, dada a inter-relação das respectivas atividades.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 Histórico

O trabalho extra, popularmente chamado “bico”, não se trata do serviço extraordinário referido pelo art. 7º, inciso XVI da Constituição Federal (CF/88), direito inerente a todo trabalhador e estendido aos servidores públicos, nos termos do disposto no art. 39, § 3º da CF/88.

Trata-se de atividades alheias ao exercício do cargo ou função públicos, que se dá geralmente no segmento da segurança privada, razão porque enfocaremos essa atividade na presente análise.

Com o recrudescimento da violência, especialmente na segunda metade do século XX, houve um compartilhamento da responsabilidade do Estado em prover a segurança pública, com empresas especializadas em segurança privada, transformando a atividade numa das forças econômicas da atualidade. Assim, em 21 de outubro de 1969, o Decreto-Lei n. 1.034 obrigou a adoção de medidas para a segurança dos estabelecimentos bancários. No tocante às chamadas atividades essenciais do Estado, como fornecimento de energia elétrica, água, telefone, combustível e transporte, o Decreto n. 898 de 1969, obrigou as concessionárias ou permissionárias a criarem sistemas de proteção próprios ou contratados de empresas especializadas. Posteriormente a CF/88 permitiu aos Municípios constituírem guardas municipais, que auxiliam o policiamento ostensivo na proteção dos bens públicos municipais.

No Rio de Janeiro, em 1976, o vice-governador Nilo Batista, que substituíra Leonel Brizola, editou a portaria E-0129/76 que, entre várias medidas relacionadas à segurança privada, obrigava as empresas a terem pelo menos um militar, oficial superior, na sua direção, alegando que, desta forma, seria possível controlar a formação técnica do vigilante. Esta medida vigorou até 1983, quando foi revogada. Entretanto houve várias tentativas de se regular a atividade, desde a “Lei do Bico”, aprovada em 1994 e revogada um ano depois pelo governador Marcello Alencar. Referida lei permitia a atividade de segurança privada a policiais civis e militares, bombeiros e agentes penitenciários.

A fiscalização das empresas era atribuição estadual até 1983 quando, após disputas entre os governos federal e estadual pela fiscalização do setor, ao sabor das denúncias de irregularidades, principalmente a existência de empresas clandestinas, foi editada a Lei federal n. 7.102, de 20 de junho daquele ano, que estabeleceu regras para o funcionamento da atividade de segurança privada, passando seu

controle para o âmbito federal, por intermédio do Departamento de Polícia Federal (DPF).

O Decreto n. 89.056, de 24 de novembro de 1983, regulamenta a Lei n. 7.102/1983, tendo sido alterado pelo Decreto n. 1.592, de 10 de agosto de 1995. A matéria é disciplinada, ainda, por meio da Portaria n. 992, de 25 de outubro de 1995, alterada pela Portaria n. 277, de 13 de abril de 1998, do DPF.

Para a fiscalização das empresas e dos vigilantes, o DPF criou a Divisão de Controle de Segurança Privada da Coordenação Central de Polícia e, em 12 de agosto de 1999, por intermédio da Portaria n. 891 instituiu e aprovou o modelo da Carteira Nacional de Vigilante e respectivo formulário de requerimento, estabelecendo normas e procedimentos para sua concessão.

2.2 Atividade paralela

A busca dos policiais pela atividade paralela na segurança privada tinha e tem, até hoje, explicação nos salários baixos, especialmente quanto ao contingente das praças (policiais e bombeiros militares) e agentes em geral (policiais civis e agentes penitenciários), da base hierárquica das instituições policiais. Outros fatores que estimularam essa busca foi a obrigatoriedade de existência de oficiais na direção das empresas, no período de 1976 a 1983, o interesse das empresas em privilégios que teriam com a presença de policiais em seus quadros, tanto pelas relações que tinham no âmbito das próprias corporações quanto pela experiência na atividade de segurança.

Toda tentativa de controle mais rigoroso da atividade ou da proibição efetiva do exercício dela pelos policiais sempre esbarrou em setores do governo articulados a militares reformados e políticos donos de empresas de segurança. Mesmo oficiais da ativa e delegados da polícia civil constam como donos de tais empresas.

O tema sempre ressurge, porém, no intuito de regulamentar situação de fato de difícil equação. Uma pesquisa do sistema Globo realizada em junho de 1992 apurou que 60% dos policiais militares faziam algum tipo de “biscate” ou “bico” para sobreviver. Dados de 1992 apontam para o fato de que 33% dos policiais paulistas têm segundo emprego. Outras pesquisas apontam para 50%, outras chegam ao alarmante índice de 97%, o que denota total desinformação precisa sobre o verdadeiro percentual.

O certo é que o universo formado por policiais e bombeiros militares de todos os postos e graduações, delegados, agentes de polícia e agentes peni-

tenciários da polícia civil, que exercem essa atividade paralela atuam como funcionários, supervisores, gerentes, sócios e até donos de empresas legais ou clandestinas. É comum, por exemplo, o policial ser sócio quotista, quando não em nome próprio, em nome do cônjuge ou companheiro, de parentes ou mesmo de “laranjas”, exercendo, de fato o controle total sobre a atividade.

Dentre as tentativas de alteração dos estatutos das polícias civil, militar e dos corpos de bombeiros militares que impõem a dedicação exclusiva desses servidores às suas corporações, visando a autorizá-los a exercer a atividade privada legalmente, houve a proposta de autorizar o bico para os policiais por intermédio do Instituto de Segurança Pública (ISP), do Rio de Janeiro, baseado no modelo de Nova Iorque, atuando aquela entidade como intermediária para direcionar policiais de boa conduta para o policiamento de eventos privados com fins lucrativos, mediante cobrança de uma taxa. A atuação do ISP, entretanto, foi restringida ao âmbito de pesquisa sobre a segurança pública.

Sem dúvida, se a justificativa moral para a atividade paralela se funda em baixos salários dos policiais, adquire ares de legitimidade. Para os policiais que assim procedem, não estariam fazendo “nada de errado”, ainda que proibido por lei, visto que não estariam cometendo crimes, alegação que demonstra o viés corporativo segundo o qual “crimes” seriam tão-somente aqueles contra o patrimônio privado e a pessoa. Consideram a atividade decente, desde que não comprometa a imagem da corporação. Noutra sentida, a retirada desses policiais do mercado não seria bem visto pelas comunidades, dada a possibilidade de impactar a insegurança local. A lógica subjacente a essa escolha não envolve, porém, apenas salários, mas a insatisfação com a atividade, as frustrações quanto a promoções e a própria característica básica do estamento militar, fundado numa hierarquia excludente, em que as formas de ingresso são estanques e incomunicáveis, na prática.

Para além da questão constitucional ou legal, a questão ética perpassa a elaboração normativa que proíbe a atividade paralela, vez que não se coaduna com interesses conflitantes das partes envolvidas. Noutra óptica, o aproveitamento de pessoal formado e treinado pelo Estado pelas empresas constituiria apropriação privada de um “bem” público. O privilégio público decorrente da contratação de policiais significa diferencial valioso para as empresas, conferindo-lhes vantagem substancial em relação à concorrência.

A idéia de legalizar a atividade, porém, não é bem vista, pois a legalidade implicaria controle, provavelmente vinculado a exigências outras, como o uso do uniforme e a atuação pronta e segundo os ditames legais. Isto é, o policial não

poderia omitir-se quando observasse irregularidades, mesmo cometidas por seu empregador, nem poderia agir contrariamente ao ordenamento jurídico, no sentido do respeito aos direitos dos cidadãos e na forma de exercer a repressão imediata aos atos contrários à lei, mesmo que contra os interesses do empregador. Da mesma forma, a restrição à atividade por meio de alterações nas escalas de serviço, que lhe dá exequibilidade, é o grande temor de seus praticantes.

A reciprocidade das vantagens é notória quando se sabe que a facilidade de se obter o emprego de vigilante clandestino leva em conta o requisito de ser policial. A recusa em exonerar-se do serviço policial, mesmo que o salário aí seja mínimo em comparação com o da atividade paralela – alterando a direção do “bico” –, deve-se à estabilidade, à garantia da aposentadoria, às vantagens óbvias para o empregador e à manutenção da qualidade de servidor público que pode “abrir portas” em várias circunstâncias.

Como forma de se reduzir ou coibir o bico, alguns Estados remuneram satisfatoriamente seus policiais. Outros adotam medidas paliativas, tais como: formas mais democráticas de gestão, elaboração de estatutos mais liberais, investimento em melhoria das condições de trabalho e concessão de benefícios remuneratórios específicos, como a possibilidade de realização de serviço extraordinário voluntário, na própria função, durante as folgas. Essa última medida foi adotada em Pernambuco, mediante o Programa de Jornada Extra de Segurança (PJES), sendo realizada atualmente no Distrito Federal.

2.3 Segurança privada

Doutrinariamente entende-se que a segurança privada, atividade econômica regulamentada, se divide em três grandes áreas: segurança do trabalho, segurança empresarial (interna das empresas) e vigilância. Esta se subdivide em vigilância orgânica e vigilância patrimonial, contratada a prestadores de serviço. Existem, ainda, os serviços de vigilância eletrônica, de transporte de valores, de guarda-costas e de investigação particular.

Dados de 2001, davam conta de existirem 1.500 empresas de segurança privada legalizadas, que empregavam regularmente mais de 650 mil trabalhadores. Segundo o Sindicato das Empresas da Segurança Privada, Segurança Eletrônica, Serviços de Escolta e Cursos de Formação do Estado de São Paulo (Sesvesp), o setor faturou 4,7 bilhões de reais entre abril de 1996 e maio de 1997 no Brasil. Consta que o segmento da segurança privada corresponde a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

A Federação Nacional de Empresas de Segurança Privada (Fenavist) denunciou em matéria publicada no *Jornal do Brasil* de 22 de setembro de 2001, que até então havia cerca de 1,5 milhão de homens armados que atuam ilegalmente em mais de 2.600 empresas, igualmente total ou parcialmente irregulares. Consta que haja no mercado cerca de 2 milhões de “vigilantes”, entre legais e ilegais.

3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Localizamos na rede mundial de computadores alguns trabalhos a respeito do tema em apreço, aos quais remetemos a leitura mais acurada, entre os quais destacamos os referidos adiante.

- *Os “Soldados de Baco”*: a segunda ocupação policial exercida em dez casas noturnas na orla da cidade do Salvador e suas conseqüências para a qualidade do serviço público prestado ao cidadão no terceiro trimestre de 2007. Autores: Laércio Miranda Braga e Luciano Dias Cardoso. Monografia apresentada em 2007 ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública.

Disponível em
<http://www.adm.ufba.br/pub/publicacao/6/ASSES/2007/748/5._laercio_e_luciano.pdf>.

- *A participação de policiais militares na segurança privada*. Autora: Vanessa de Amorim Cortes. Monografia apresentada em 2004, em Niterói/RJ, ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do Título de Especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública. Disponível em
<<http://www.comunidadessegura.org/files/vanessacortesmonografia.pdf>>.

- *Segurança pública X segurança privada*: quem obtém benefícios neste jogo? Autora: Maria Carmen Araújo de Castro Chaves, da Universidade Federal de Pernambuco. Tema apresentado no 31º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), de 22 a 26 de outubro de 2007, em Caxambu, MG, no painel ST 8 – Conflitualidade social, acesso à justiça e reformas nas coercitivas (*sic*) do Sistema de Segurança Pública. Disponível em
<http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:eAmdtcF6AIQJ:201.48.149.88/anpocs/arquivos/11_10_2007_11_38_47.pdf+policia+militar+trabalho+extra+seguran%C3%A7a+privada>.

Extraímos desse trabalho alguns conceitos, a seguir alinhavados. Segundo a conhecida teoria de Max Weber, a característica fundamental do Esta-

do é o monopólio que tem do uso legítimo da força. Segundo Giddens¹, citado por Chaves (2007), atualmente há uma descaracterização desse monopólio, o que pode explicar a violência crescente e o surgimento de áreas cinzentas, onde a ação da força pública está associada ao policiamento corporativo, o que estimulou o crescimento do segmento da segurança privada. Esse crescimento ocorreu com mais vigor nos últimos cinquenta anos, em que a fragilidade dos organismos estatais promovida pelas mudanças sociais propiciou a diferenciação entre duas realidades diversas, o Estado de Direito e o Estado do Direito (“*rule by law*” e “*rule of law*”). No nosso país verificamos plenamente que a igualdade formal perante a lei contrapõe-se à desigualdade material diante da lei. Além de ser uma atividade inerente à condição humana e apesar da maldição bíblica, o trabalho é um dos direitos constitucionais assegurados no art. 6º da Constituição, que não poderia ser restringido de forma alguma.

Ainda no dizer de Chaves, bens públicos são aqueles em que não há rivalidade para o consumo e não são excludentes, o que significa dizer que a quantidade do bem disponível para um indivíduo não restringe a disponibilidade para outros, da mesma forma que não há custos adicionais para consumidores extras. Se o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo, a segurança privada se torna uma atividade concorrente da segurança pública, e não complementar como nas democracias desenvolvidas.

A atividade de segurança privada abrange sete segmentos distintos: vigilância, segurança orgânica, segurança patrimonial, segurança pessoal, curso de formação, escolta armada e transporte de valores. A expressão segurança orgânica remete às empresas que, ao invés de contratar serviços especializados das empresas de proteção, constituem o seu próprio organismo de segurança.

A autora questiona o porquê de um policial civil concursado que trabalha 24 horas para folgar 48, infringe a lei e busca sua admissão informal numa empresa de segurança privada, bem como o que leva um empresário do ramo da segurança privada admitir um policial civil em seu quadro de funcionários, mesmo agindo em desacordo com a lei, ao invés de contratar um indivíduo que não faça parte da segurança pública. Antecipando a resposta, vislumbra que nesses casos o custo da ilegalidade é inferior aos benefícios obtidos por essas empresas, como a mão de obra qualificada e o trânsito desses policiais nas instituições detentoras do monopólio da violência. Refere-se a Olson, para quem os indivíduos ou grupos se guiam por interesses, tentando maximizá-los, podendo, às vezes, contentarem com resultados subóti-

1 GIDDENS, Anthony. *O Estado: nação e a violência*. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: Edusp, 2001. Referido pela autora.

mos obtidos pelo grupo, não ideais, mas que os satisfazem, fazendo com que permaneçam no grupo.

Chaves avalia que muitos integrantes de uma instituição policial, podem ser ao mesmo tempo proprietários ou funcionários de empresas de segurança privada, desse modo podendo tomar uma decisão que contrarie a prestação da segurança pública. Nesse caso, gerenciam o provimento de segurança pública em determinadas áreas com o objetivo de contemplar os próprios interesses. Esse gerenciamento pode ter como objetivo criar o que chama de “zonas de criminalidade”, as quais causarão temor a quem reside ou possui uma empresa em uma dessas localidades. Em razão disso, essa empresa tenderá a requisitar os serviços de uma empresa privada de segurança, que tem como proprietário o policial que está gerenciando a prestação da segurança pública. O Estado repartiu as ações coercitivas com a iniciativa privada; contudo, o controle e a fiscalização desta ainda está sob a responsabilidade das instituições estatais, o que pode gerar conflitos de interesses.

Prosseguindo, a autora pressupõe que o comportamento dos envolvidos, pautados por valores, crenças e relações de poder, os torna capazes de se submeter aos constrangimentos e oportunidades oferecidos pelas instituições, bem como, os constrangimentos e oportunidades podem sofrer variações a partir desses padrões. Tal padrão de comportamento estaria diretamente relacionada ao “ethos” democrático dos indivíduos, que se trata de um fator subjetivo. Sento prevalentemente instrumentais esses valores, no sentido de satisfazer aos objetivos imediatos dos protagonistas, tal circunstância favorece a sobreposição dos interesses individuais em detrimento da sociedade. Daí as práticas como patrimonialismo, clientelismo e corporativismo, gerando atos corruptos e o insulamento burocrático, blindando as instituições e os agentes à fiscalização e à punição. Essas práticas, se não combatidas, tendem a assumir um padrão de regularidade, cuja assimilação pela sociedade lhes dão ares de normas e convenções sociais. A ausência de fiscalização e punição implica deficiência de *accountability* horizontal, que pressupõe a fiscalização exercida pelas próprias instituições estatais, abrindo-se espaço para o surgimento de instituições informais competitivas.

Dentre os conceitos da Teoria Democrática Contemporânea, a corrente minimalista, apoiada por Mainwaring et al.² e Zaverucha (2000)³, não aceita como definitiva a dicotomia autoritarismo e democracia, vislumbrando zonas cinzen-

2 MAINWARING, Scott P; Brinks, Daniel e Pérez-Liñan, Aníbal. *Classificando regimes políticos na América Latina*. In: *Dados*, vol.44, n.4, 2001: 645-687. Referido pela autora.

3 ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares, 1990-1998*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Referido pela autora.

tas mesmo em regimes ditos democráticos. Zaverucha⁴ (2005) mostra a autonomia das instituições coercitivas, responsáveis pelo monopólio da violência, quando policiais civis e militares, pagos para manutenção da lei, a violam quando atuam como vigilantes ou proprietários das empresas de segurança privada.

- *Regulamentação, fiscalização e controle sobre a segurança privada no Brasil*. Autora: Carolina de Mattos Ricardo. Dissertação de Mestrado apresentada em 2006 ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Direito. Disponível em <<http://www.comunidadesegura.org/files/regulamentacaofiscalizacaoecontroledasegurancaprivadanobrasil.pdf>>.

- *De elemento a cidadão*: transformações no cotidiano do trabalho do policial militar. Autores: Fernanda Haikal Moreira, Francini Lube Guizardi, Joana Oliveira de Brito Rodrigues, Rafael da Silveira Gomes, Raphaella Fagundes Daros, Ricardo Bodart de Andrade, Thiago Drumond Moraes. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 1999, 2 (1), 25-38. Disponível em <<http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/cpst/v2/v2a03.pdf>>.

Os autores lembram, apropriadamente, que na corporação policial militar o trabalho é estruturado a partir do militarismo, fundado em rígida disciplina e marcante hierarquia, as quais remontam, no Brasil, ao Império, e são caracterizadas por rituais (continência, marchas, fardas etc.) e punições (prisões) que em nada nos lembram os modernos modos de produção capitalista, embora apontem o sistema taylorista com que é vista a mão de obra policial pelos superiores hierárquicos.

Asseveram os autores que dada a peculiaridade da escala de serviço, o policial perde muita noite de sono e isso lhes causa transtornos, descontrole e compromete a realização de diversas atividades sociais, como o estudo, o lazer, o encontro com colegas etc. A dificuldade apontada é potencializada pelo trabalho nos bicos durante as horas vagas com o intuito de complementação financeira. Embora a constatação do rigor da escala, são infrutíferas as tentativas de alterá-la, por exemplo, para uma jornada de oito horas diárias, visto que esse modelo restringe a possibilidade de realização do bico.

A autopercepção de serem especiais, diferentes dos “paisanos” ou “civis” facilita a criação de uma identidade policial, fundada no “discurso da adrenalina”, em que o compromisso com a instituição se confunde com o exercício dos poderes especiais que a farda lhes confere. Mesmo a cantilena de que o policial é poli-

4 ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999 > 2002*. Rio de Janeiro: Ed Record, 2005. Referido pela autora.

cial 24 horas por dia torna-se causa subsidiária de vários problemas de saúde como estresse, hipertensão e cardiopatias.

- *As Polícias Militares na Constituição Federal de 1988: polícia de segurança pública ou forças auxiliares e reserva do Exército?* Autor: Ythalo Frota Loureiro, Promotor de Justiça do Estado do Ceará – Aluno da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (ESMP). Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5866>>.

4. REGIMES CONSTITUCIONAL E LEGAL

4.1 Vedação constitucional

O certo é que o exercício de uma segunda (ou terceira) atividade é, em certa medida, muito restringida a todos os servidores públicos, civis e militares, das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e nos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Além das vedações constitucionais para a acumulação de cargos públicos, aos servidores militares e policiais é vedada praticamente qualquer atividade fora do exercício de seu cargo.

Por outro lado, ao profissional liberal ou trabalhador da iniciativa privada é lícito exercer quantas atividades lhe for possível, salvo as restrições do Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, o qual estabelece, no art. 482 que constitui uma das causas para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador a “negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço” (alínea *c*). Nestes termos, tanto faz a negociação levada a efeito pelo empregado (por conta própria) ou a soldo de outrem (por conta alheia), desde que a atividade seja prejudicial ao serviço ou fazendo ela concorrência à empresa, está o trabalhador sujeito a dispensa por justa causa.

No tocante aos servidores públicos, há duas situações a serem considerados: a vedação à acumulação de cargos públicos e a restrição ao exercício de atividades privadas. A CF/88 não abordou a segunda situação especificamente, mas apenas quanto ao acúmulo de cargos públicos, limitando os vencimentos ao disposto no inciso XI (teto de vencimento ou subsídio) e dispondo, em seu art. 37, inciso XVI, ao tratar da Administração Pública, que:

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de médico;

Mediante alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 34/2001, oriundas das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) n. 173/1995 e 308/1996, respectivamente, o texto atual do inciso é o seguinte, no qual negritamos as modificações:

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, **observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:**

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos **ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;**

4.2 Acumulação de cargos

Quanto ao direito dos demais servidores públicos, civis ou militares, a tratamento similar ao de outros profissionais para efeito de acumulação de cargos, há alguns aspectos a considerar.

Em primeiro lugar, o conceito doutrinário de cargo técnico ou científico, segundo o qual nele se enquadram aqueles para cujo exercício seja indispensável a escolaridade completa em curso de nível superior; e aqueles para cujo exercício seja indispensável a escolaridade de, no mínimo, nível médio (2º grau), com atribuições características de "técnico". Assim, aos cargos para os quais se exige o nível superior para investidura, seus ocupantes estariam abrangidos pelo exercício de cargo de nível técnico ou científico, havendo entendimento no sentido de restringir essa prerrogativa apenas a graduados no ensino superior e, até, restritos a determinadas profissões.

Em segundo lugar, como os servidores públicos federais em geral estão sujeitos, direta ou subsidiariamente, ao regime da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, conhecida como Regime Jurídico Único, hão de ser submetidos às regras inseridas nos art. 118 e seguintes, abaixo transcritos:

Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, socie-

dades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

§ 3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade.

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer entidades sob controle direto ou indireto da União, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica.

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.

A maioria dos Estados e Municípios editaram leis regendo seus servidores, na esteira do disposto na CF/88 e nas suas próprias Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, dando-lhes o mesmo tratamento.

Em terceiro lugar, a não possibilidade de acumulação de três cargos públicos, ressalvado que a acumulação, quando permitida, pode-se dar entre esferas de governo diversas, ou seja, nos níveis federal, estadual e municipal. Há, porém, precedente jurisprudencial de inadmissão de acumulação de dois cargos de magistério nas esferas Municipal e Estadual com cargo de natureza técnica no âmbito do Poder Público Federal (STJ, ROMS 10.677/RJ, relator Ministro Vicente Leal, publicação DJ 15/05/2000). O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por exemplo, que não cabe acumulação de três cargos de médico ou de dois cargos de professor com um cargo técnico. Igualmente o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a matéria (STJ, ROMS 10.679/CE, relator Ministro José Arnaldo da Fonseca, publicação DJ 17/12/1999).

Em quarto lugar, a CF/88 não trata da acumulação de cargo público com emprego privado, para os de natureza técnica ou científica, deferindo apenas a prerrogativa de acumulação de cargos ou empregos aos profissionais de saúde com profissão regulamentada (alínea *c*).

Em quinto lugar, o limite da carga semanal acumulada, segundo o entendimento da Advocacia-Geral da União – AGU, no Parecer nº GQ-145,

publicado no Diário Oficial de 1º de abril de 1998, não deve exceder sessenta horas semanais. Há, contudo, orientação diversa, como, por exemplo, a Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997, do Estado de São Paulo, que Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas, cujo art. 12, § 2º, estabelece em 64 o número máximo de horas para dois cargos acumulados. Há situações em que a carga semanal é admitida até no patamar de mais de setenta horas.

Em sexto lugar, o total da remuneração dos cargos acumulados não pode ultrapassar o limite imposto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição, denominado “teto constitucional”.

Em sétimo lugar, desde que haja compatibilidade de horário, o servidor pode acumular seu cargo com o de vereador, conforme se depreende do disposto no art. 38 da Constituição:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

.....
.....

II – investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Em oitavo lugar, ficou convalidada a situação do médico militar que estivesse acumulando dois cargos ao tempo da edição da Carta Magna, nos termos do art. 17, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

4.3 Legislação pertinente

Tratando dos regimes jurídicos dos servidores públicos aos quais se atribuem a prática do exercício de atividades extrafuncionais, temos, portanto, as normas jurídicas mencionadas a seguir.

Policiais e bombeiros militares, agentes militares, são regidos, ou por estatuto próprio ou pela Lei n. 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares, chamado de E-1), aplicável às Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), cuja legislação é a fonte para as normas das polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares, reputadas reservas do Exército (art. 144, § 6º da

CF/88). O E-1 continua sendo aplicável a algumas polícias militares e corpos de bombeiros militares, como é o caso do Estado de São Paulo.

Especificamente, em âmbito nacional, a Lei n. 192, de 17 de janeiro de 1936, que determinava a reorganização, pelos Estados e pela União, das Polícias Militares, considerando-as reservas do Exército, foi revogada pelo Decreto-Lei n. 317, de 13 de março de 1967. Autorizou o Poder Executivo a estender suas disposições aos Corpos de Bombeiros Militares (art. 28, parágrafo único).

Referido diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969 (reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal), atualmente em vigor com várias alterações.

O Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), em vigor, é oriundo dos Decretos n. 66.862, de 8 de julho de 1970 e 82.020, de 20 de julho de 1978. O primeiro deles revogou o Decreto n. 61.245, de 28 de agosto de 1967 (R-187), que tratava do Regulamento das Inspetorias Gerais das Polícias Militares.

O art. 2º do regulamento conceitua legislação específica como aquela promulgada pela União, relativa às polícias militares (item 17) e legislação peculiar ou própria a da unidade da federação, pertinente à polícia militar (item 18). Assim, temos a legislação específica, mas de caráter geral, editada pela União, com aplicação no âmbito nacional, de cujo exemplo é o DL n. 667/69.

Como compete à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”, na dicção do art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, alguns Estados trataram de legislar (legislação peculiar ou própria) acerca de seus policiais.

Releva considerar que às polícias militares e bombeiros militares são aplicáveis os Decretos-Lei n. 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, que aprovam os Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar, respectivamente, a que são submetidas as Forças Armadas, em matéria criminal. São igualmente sujeitos a regulamento disciplinar rigorosíssimo para uma força policial cidadã, semelhante ao instituído pelo Decreto n. 4.346, de 26 de agosto de 2002 (Regulamento Disciplinar do Exército, conhecido pela sigla RDE e pelo código R-4), apesar de avanços recentes, como a Lei do Estado do Ceará n. 13.407/2003.

Os policiais de natureza civil são regidos, para efeitos disciplinares, por estatuto próprio ou pela Lei n. 8.112/1990. Os policiais de nível federal

(policiais federais, policiais rodoviários federais e policiais ferroviários federais), bem como os policiais civis do Distrito Federal estão sujeitos ao regime instituído pela Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, regulamentada pelo Decreto n. 59.310, 23 de setembro de 1966, a qual considera transgressões disciplinares, passíveis de demissão, as condutas dos seguintes incisos do art. 43:

Art. 43. São transgressões disciplinares:

-

 XIII – participar da gerência ou administração de empresa, qualquer que seja a sua natureza;
 XIV – exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, salvo como acionista, cotista ou comanditário;

 XLV – acumular cargos públicos, ressalvadas as exceções previstas na Constituição;

 LIII – exercer, a qualquer título, atividade pública ou privada, profissional ou liberal, estranha à de seu cargo;

A mesma lei comina a pena de demissão para o cometimento de qualquer das infrações descritas acima, nos termos do disposto no art. 48, transcrito abaixo:

Art. 48. A pena de demissão, além dos casos previstos na Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, será também aplicada quando se caracterizar:

-

 II – transgressão dos itens IV, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XXVIII, XXXVI, XXXVIII, XL, XLIII, XLIV, XLV, XLVIII, L, LI, LII, LIII, LV, LVIII, LXI e LXII do art. 43 desta Lei.

A análise supra nos permite concluir que se é tão veementemente restringido aos servidores públicos policiais e militares acumularem um simples cargo público, tanto mais difícil será admiti-los exercendo atividades na iniciativa privada, em especial no segmento da segurança privada, por evidente contradição de interesses conflitantes.

5. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

5.1 Propostas de Emenda à Constituição

No atinente à acumulação de cargos públicos, posteriormente à promulgação da CF/88 foram apresentadas PEC, das quais relacionamos, de forma não exaustiva, as seguintes, tratando do tema:

- **PEC 166/1993**, do Deputado Helvecio Castello (PSDB/ES) e outros, que dá nova redação a alínea 'c' do inciso XVI e acrescenta parágrafo ao artigo 37 da Constituição Federal, autorizando o exercício cumulativo de dois cargos de profissionais de saúde; definindo os profissionais como todos os que exercem cargos públicos que exijam habilitação legal técnico-científica na área de saúde, assim definidos pelo Poder Executivo, e alterando a Constituição Federal de 1988. Arquivada em 2/2/1995, por término De legislatura.

- **PEC 128/1995**, do Deputado Nicias Ribeiro (PMDB/PA) e outros, que dá nova redação à alínea "c" do inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal, incluindo o odontólogo ou dentista na autorização para acumular cargos públicos remunerados, alterando a Constituição Federal de 1988. Consta que foi arquivada por estar prejudicada em virtude da aprovação do Item 2, constante da PEC 36/2001.

- **PEC 136/1995**, da Deputada Laura Carneiro (PP/RJ) e outros, que acrescenta parágrafo ao artigo 37 da Constituição Federal, possibilitando a acumulação de proventos da aposentadoria com a remuneração de cargos públicos, alterando a Constituição Federal de 1988. Arquivada em 2/2/1999, por término de legislatura.

- **PEC 149/1995**, do Deputado Edinho Araújo (PMDB/SP) e outros, que permite a acumulação remunerada de cargos públicos, no caso que específica, incluindo os cirurgiões-dentistas na exceção da proibição para acumulação remunerada de cargos quando não houver incompatibilidade de horários, alterando a Constituição Federal de 1988. Apensada à PEC 128/95, foi considerada prejudicada, face a aprovação do substitutivo da CESP à PEC 128/95.

- **PEC 20/1999**, do Deputado Caio Riela (PTB-RS) e outros, que dispõe sobre a acumulação remunerada de cargos públicos, incluindo a alínea d) ao inciso XVI do art. 37, para admitir a acumulação de dois cargos de odontólogo. Tem apensadas as PEC 78/1999 e 161/1999. A primeira, além dos dois cargos de

odontólogos, inclui dois cargos de enfermeiro, como alínea e). A segunda acrescenta dois cargos privativos de enfermeiro, auxiliar de enfermagem ou de técnico de enfermagem. Após parecer pela admissibilidade na CCJC, aguarda criação de Comissão Especial pela Mesa Diretora, desde 5/4/2000. Foi arquivada em 31/1/2003, por término de legislatura e desarquivada em 12/2/2007.

- **PEC 78/1999**, do Deputado Zenaldo Coutinho (PSDB/PA) e outros, que dispõe sobre a acumulação remunerada de cargos públicos, possibilitando a acumulação de dois cargos na categoria profissional de odontólogo e de enfermeiro. Altera o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Apensado à PEC20/1999, tramita em conjunto. Arquivada em 31/1/2007 por término de legislatura e desarquivada em 12/4/2007.

- **PEC 161/1999**, do Deputado Marcos de Jesus (PTB-PE) e outros, que dispõe sobre a acumulação remunerada de cargos públicos para enfermeiros, auxiliares de enfermagem e técnicos de enfermagem, alterando o art. 37, inciso XVI, alínea "d" da Constituição Federal de 1988. Arquivada em 31/1/2003 e 31/1/2007, por término de legislatura, foi desarquivada em 27/3/2003 e 12/4/2007, respectivamente. Encontra-se apensada à PEC 20/1999.

- **PEC 302/2000**, do Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) e outros, que dispõe sobre acumulação remunerada de cargos públicos de profissionais de saúde, alterando o inciso XVI, artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Arquivada em 31/1/2003, por término de legislatura.

- **PEC 577/2002**, do Deputado Ronaldo Vasconcellos (PL/MG) e outros, que dá nova redação à alínea "b" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre acumulação de cargos públicos, permitindo a acumulação remunerada de cargo público de professor com outro cargo de natureza administrativa. Arquivada em 31/1/2007, por término de legislatura.

5.2 Projetos de Lei

Não obstante serem instrumentos inadequados para dispor sobre a matéria, há Projetos de Lei acerca do assunto, dos quais apresentamos, igualmente de forma não exaustiva, os seguintes exemplos:

- **PL 3396/2004**, do Deputado Professor Irapuan Teixeira (PP/SP), que acrescenta artigo à Lei n. 9.266, de 15 de março de 1996, que "reorganiza as classes da carreira policial federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências", autorizando o policial federal a exercer, cumulativamente,

cargo público de professor. Devolvido ao autor com sugestão de apresentação de Indicação, efetuada por meio da INC 2914/2004, que sugere ao Ministério da Justiça a adoção das medidas necessárias para assegurar aos integrantes da carreira policial federal a permissão para acumulação de dois cargos públicos nos termos do art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal.

- **PL 6290/2005**, do Deputado Cabo Júlio (PMDB-MG), que dá nova redação ao artigo 7º, da Lei n. 9.654, de 2 de junho de 1998, possibilitando a acumulação de cargos ao policial rodoviário federal, no desempenho de atividade na área de saúde ou magistério, quando houver compatibilidade de horários. Devolvido ao autor.

- **PL 2625/2007**, do Deputado Gonzaga Patriota (PSB-PE), que altera a Lei n. 9.654, de 2 de junho de 1998, que: "cria a carreira de policial rodoviário federal e dá outras providências", autorizando o policial rodoviário federal a exercer atividade de magistério, desde que haja compatibilidade de horário. Devolvido ao autor.

Os dois últimos projetos tratam de alterar a Lei n. 9.654, de 2 de junho de 1998, que cria a carreira de policial rodoviário federal, a qual, a exemplo de outras normas de mesmo teor aplicáveis a servidores policiais, dispõe, nos artigos 7º e 9º as seguintes particularidades em relação ao serviço:

Art. 7º Os ocupantes de cargos da carreira de Policial Rodoviário Federal ficam sujeitos a integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo.

.....

Art. 9º É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos integrantes da carreira de que trata esta Lei.

Referidos projetos foram devolvidos aos seus Autores, por contrariarem o disposto no art. 137, § 1º, inciso II, alínea b), a seguir transcrito:

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

- I – não estiver devidamente formalizada e em termos;
- II – versar sobre matéria:
 - a) alheia à competência da Câmara;
 - b) evidentemente inconstitucional;
 - c) anti-regimental. [sem destaques no original]

6. PROIBIÇÃO DO BICO

6.1 Pressupostos fáticos

Ao se indagar o que leva à existência da cooperação entre os agentes públicos – aqueles que se empregam como vigilantes nas horas vagas – e seus empregadores, passando estes a usufruírem de proteção privilegiada, poderíamos relacionar as seguintes motivações, de cada lado dos envolvidos.

Pela óptica do agente público não há dificuldade em elencar as motivações, uma vez que se resumem na obtenção de ganho extra na remuneração. As causas dessa busca, sim, são mais complexas mas seguem um padrão básico que pode ser sintetizado primariamente nos baixos salários, entre outros fatores secundários, conforme a listagem a seguir:

- baixo padrão de salários, especialmente nos cargos da base da hierarquia policial ou militar;

- facilidade de obter o emprego, dada a experiência acumulada, vez que estudos apontam que o percentual de policiais novatos exercendo atividade paralela é bem menor;

- conhecimento com donos, gerentes e supervisores de empresas, muitos dos quais oficiais e delegados da ativa ou aposentados;

- melhor entrosamento com os colegas, vez que a rigidez da disciplina e da hierarquia policiais e militares se dissipam na atividade privada, havendo casos mesmo de inversão da hierarquia, quando oficiais trabalham para sargentos, por exemplo;

- escala de serviço favorável, que varia entre 12 x 36, 12 x 48, 12 x 60, 24 x 48, 24 x 72 horas e regimes até mais elásticos;

- decepção com a atividade policial, dado o rigor da disciplina de uma mão só ou a divergência entre o discurso e a prática, ou entre o ideal e a realidade;

- desesperança quanto a ascensão na carreira, devido à morosidade das promoções e a rigidez do ingresso nos diversos círculos hierárquicos.

No tocante às vantagens obtidas pelos empresários do ramo, temos:

- sonegam tributos ao deixar de pagar encargos sociais, como recolhimento para o FGTS e INSS;
- ficam isentos do pagamento de verbas rescisórias (multa do FGTS, indenização);
- são desobrigados de encargos em escala que seriam decorrentes de contratação regular de maior quadro de pessoal;
- são beneficiados por atendimento rápido e preferencial quando os próprios policiais acionam seus colegas escalados para o serviço ordinário nas situações de conflito;
- economizam na aquisição de armas de fogo, munição e outros equipamentos de segurança, os quais são fornecidos pelo próprio contratado, inclusive quanto ao pagamento de taxas e não sujeição a entraves burocráticos e controle do poder público;
- podem beneficiar-se de tolerância a práticas ilegais ou irregularidades, mediante a simbiótica convivência recíproca entre as partes;
- evitam ações repressivas às ações ilegais no ambiente da empresa, por meio de acesso a informações privilegiadas repassadas pelos policiais;
- logram condescendência nas ações truculentas de seu próprio pessoal contra terceiros, mediante intermediação dos policiais empregados junto aos órgãos policiais.

6.2 Vedações legais

A expressão-chave para o deslinde da questão parece ser “dedicação exclusiva”. Nos regimes em que o servidor percebe gratificação por “tempo integral” ou “dedicação exclusiva”, entende-se que apenas a segunda modalidade lhe faculta o exercício de outro cargo, desde que haja compatibilidade de horário.

Salvo o disposto nos regimes jurídicos próprios dos servidores públicos civis e militares, é comum a lei exigir apenas o cumprimento da carga horária semanal de 40 ou 44 horas, sendo defensável que o servidor é obrigado a cumprir o disposto no edital do concurso público pelo qual se qualificou para a investidura.

Corolário da dedicação exclusiva ou do cumprimento da carga horária a que se comprometeu, é a compatibilidade de horário para efeito de exercício de outro cargo ou atividade. Diante do silêncio da lei ordinária quanto à cumulatividade, algumas instituições e órgãos públicos normatizam sobre o tema, visando a con-

ferir respaldo ao eventual exercício de outro cargo por parte de seus integrantes. É o que se depreende, por exemplo, do texto da Instrução Normativa n. 07, de 12 de maio de 2008, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, cujo intuito parece ter sido o de atenuar o rigor da anacrônica Lei n. 4.878/1965.

Como visto, apenas aos profissionais de saúde com profissões regulamentadas o texto constitucional permitiu o acúmulo “de dois cargos ou empregos”. Disso se infere que tanto podem ser servidores públicos estatutários (sujeitos ao regime jurídico único) ou celetistas a eles equiparados, a exemplo dos servidores das empresas públicas e sociedades de economia mista. Da mesma forma pode-se interpretar que referidos profissionais podem exercer seu cargo público com um ou mais empregos na iniciativa privada. Isso só é possível, porém, desde que não haja simultaneidade na execução das tarefas respectivas, pois tal circunstância, além de fisicamente impossível, dada a impossibilidade da ubiquidade, comprometeria a execução de uma delas com a proficiência requerida, se admitirmos a execução simultânea e precária, no mesmo local de trabalho.

Voltando à Lei n. 8.112/90, verificamos que nas proibições impostas ao servidor público pelo art. 117, conforme redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, há algumas vedações que tornam difícil senão impossível o exercício de atividades extra-funcionais, conforme transcrito dos dispositivos a seguir:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

I – ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

.....
.....

VI – cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;

.....
.....

IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

X – participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros, e exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

XI – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou

assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

XII – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

XIII – aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

XIV – praticar usura sob qualquer de suas formas;

XV – proceder de forma desidiosa;

XVI – utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

XVII – cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XVIII – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

.....
.....

Verifica-se que as vedações supramencionadas têm respaldo nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, nos termos do disposto no art. 37 da CF/88, quais sejam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, dentre outros defendidos pela doutrina.

Assim, dissecando os incisos, traçamos ligeiros comentários acerca de sua infringência, sob o ponto de vista da sua importância para a contextualização do tema tratado.

No caso do inciso I (ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato), tal vedação evita a promiscuidade de exercício do cargo ou função do servidor com a eventual necessidade de sair frequentemente do local de trabalho para atender a um possível cliente ou resolver problemas cotidianos relacionados ao trabalho paralelo. Tem estreita relação com os incisos XIV, XV e XVIII, cujas práticas podem estar ligadas ao exercício de outras atividades estranhas ao cargo ou função públicos.

O cometimento “a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, do desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado” (inciso VI) reduz as possibilidades de se transferir a outrem as obrigações do trabalho no serviço público, a fim de se dedicar às necessidades de atenção que o negócio particular requer. Essa infração, entretanto, é comum naquelas repartições onde o servidor trabalha por escala, seja permutando com um colega o serviço para o qual estava escalado, seja pagando-lhe em espécie, ainda que sob o artifício da permuta, para dedicar-se ao trabalho privado. Tal infração é bastante reprimida pelos órgãos públicos mas, se não houver uma supervisão eficaz, ocorre sem que as chefias tomem conhecimento – desde que não haja um evento que torne público a irregularidade – havendo situações em que os próprios chefes imediatos a toleram. A tolerância

se dá em razão de o próprio chefe, às vezes interino ou sujeito à perda da função de chefia, usar o mesmo artifício; ou por solidariedade, ainda que indevida, com o subordinado faltoso. A solidariedade é tão mais comum quanto maior a percepção do chefe sobre a necessidade de o subordinado complementar a renda familiar com o trabalho extra, seja essa necessidade real ou simulada. O mesmo pode se dar, em sentido inverso, quando o servidor infringe o inciso XVII, ao envolver outro servidor, geralmente subordinado, nas atividades referentes à atividade estranha ao serviço.

Já o inciso IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública), busca inibir a corrupção no serviço público, a qual se dá, muitas vezes, na forma de uso de informações privilegiadas para a obtenção da vantagem, sendo mais frequente nas hipóteses de licitação pública ou liberação de recursos públicos, como o uso de máquinas e equipamentos. A hipótese está ligada, também, ao brocardo “criar dificuldade para vender facilidade”, que remete a outras vedações, como as dos incisos XI, XII e XVI.

O longo enunciado do inciso X se resume à participação de gerência ou administração de empresa privada e ao exercício de comércio. A redação atual foi dada pela Lei n. 11.094, de 13 de janeiro de 2005, sendo a redação anterior redigida nos seguintes termos: “participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário”. Este dispositivo é, por certo, um dos mais infringidos, especialmente por dois universos de servidores: os que tem salários baixos e os que possuem alguma habilidade especial. No primeiro caso, necessitando complementar a renda, o servidor lança mão de algum tino comercial, tornando-se vendedor ou abre empresa para que o cônjuge, filhos ou parentes próximos a toquem, como proprietários de direito, resultando que o servidor é o proprietário de fato. Nessa hipótese, às vezes conjuga esforços com os familiares em empresa preexistente à sua investidura ou por aqueles constituída, exercendo funções de administração ou mesmo subalternas na empresa, a depender de seus conhecimentos, experiência ou posição de liderança no grupo. No segundo caso, é mais comum o trabalho de natureza intelectual, quando o servidor, ao invés de atuar como professor, por exemplo, que a rigor não seria ilegal, é o proprietário ou gerente do estabelecimento de ensino. Outras situações semelhantes são quanto à administração de sociedade de advogados, empresas de consultoria e casos similares.

Como visto, em tese não há óbice a que o servidor público em geral tenha um emprego de caráter privado. O que há são vedações específicas conforme as atribuições do cargo em relação à função de natureza privada que se exerça. Assim, ao juiz é lícito tão-somente o exercício do magistério, sendo-lhe exigida a “quarentena” de três anos para exercício de advocacia no juízo do qual foi aposentado

ou exonerado (art. 95, parágrafo único, incisos I e V da CF/88). Aos membros do Ministério Público se proíbe o exercício da advocacia e a participação de sociedade comercial, na forma da lei, sendo-lhes autorizado o exercício de uma outra atividade pública, de magistério (art. 128, 5º, inciso II, alíneas *b*, *c* e *d*, da CF/88). Os defensores públicos são impedidos de exercer a advocacia fora das atribuições institucionais (art. 134, § 1º, *in fine*, da CF/88). Os procuradores do Estado em sentido amplo, geralmente são impedidos de advogar contra o ente a que estão vinculados. Os militares das Forças Armadas, dos Estados e do Distrito Federal e os policiais em geral são impedidos de exercer qualquer outra atividade, em razão da dedicação exclusiva a que estão sujeitos.

Os militares das Forças Armadas estão sujeitos ao regime instituído pela Lei n. 6.880/1980 (Estatuto dos Militares, E-1), o qual, como informado acima, é aplicável subsidiariamente às polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados e Distrito Federal e, de forma plena, àquelas dessas instituições que não disponham de regime jurídico próprio.

O rigor da disciplina militar, no tocante ao exercício de funções estranhas ao serviço, sobressai do disposto nos dispositivos seguintes, da referida lei:

Art. 28. O sentimento do dever, o pundonor militar e o decoro da classe impõem, a cada um dos integrantes das Forças Armadas, conduta moral e profissional irrepreensíveis, com a observância dos seguintes preceitos de ética militar:

.....

VII – empregar todas as suas energias em benefício do serviço;

.....

XVII – abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidades pessoais de qualquer natureza ou para encaminhar negócios particulares ou de terceiros;

XVIII – abster-se, na inatividade, do uso das designações hierárquicas:

.....

b) em atividades comerciais;

c) em atividades industriais;

.....

e) no exercício de cargo ou função de natureza civil, mesmo que seja da Administração Pública; e

.....

Art. 29. Ao militar da ativa é vedado comerciar ou tomar parte na administração ou gerência de sociedade ou dela ser sócio ou participar, exceto como acionista ou quotista, em sociedade anônima ou por quotas de responsabilidade limitada.

§ 1º Os integrantes da reserva, quando convocados, ficam proibidos de tratar, nas organizações militares e nas repartições públicas civis, de interesse de organizações ou empresas privadas de qualquer natureza.

§ 2º Os militares da ativa podem exercer, diretamente, a gestão de seus bens, desde que não infrinjam o disposto no presente artigo.

§ 3º No intuito de desenvolver a prática profissional, é permitido aos oficiais titulares dos Quadros ou Serviços de Saúde e de Veterinária o exercício de atividade técnico-profissional no meio civil, desde que tal prática não prejudique o serviço e não infrinja o disposto neste artigo.

Vê-se que no caso dos servidores militares, o Estatuto próprio impõe vedações parecidas com as do estatuto do servidor civil. Desde o *caput* do art. 28 há uma notória justificação de caráter deontológico para a exigência de conduta irrepreensível, circunstância sempre presente nas normas, na cultura e no cotidiano dos militares. Quanto ao conteúdo dos incisos, observamos o fundamento da dedicação exclusiva no inciso VII (empregar todas as suas energias em benefício do serviço), e, quanto aos demais incisos selecionados, atinentes ao tema em estudo, praticamente fazem alusão ao cuidado de se preservar a aura de imiscibilidade do trato dos assuntos da vida castrense com os de natureza particular, com especial atenção em relação às atividades econômicas.

Dessa forma, busca-se preservar as designações hierárquicas, por exemplo (inciso XVIII), ainda que o militar se relacione com terceiros em atividades comerciais e industriais ou negócios particulares, naturalmente aquelas não proibidas pelo próprio dispositivo. Assim é que os §§ 2º e 3º admitem gestão de negócios privados ao militar em geral e aos vinculados aos serviços de saúde (médico, dentista) e veterinários, respectivamente, desde que não infrinjam as demais regras referidas.

6.3 Consequências e medidas necessárias

Quando os donos ou gerentes das empresas são os próprios policiais e militares, sejam elas de segurança privada, legal ou clandestina, sejam outros estabelecimentos, como bares, boates, prostíbulos, todas as vantagens de lado a lado são multiplicadas, dado o interesse recíproco na manutenção da relação empregatícia, embora precária e irregular, pela simples razão de ser benéfica para ambas as partes.

Não obstante a regularidade com que militares e policiais de todas as patentes e cargos estão envolvidos nas atividades de segurança privada, há parcela considerável das polícias que abomina a prática, por considerá-la antiética e imoral. Mesmo entidades de classe, como a Coligação dos Policiais Civis, entidade que se diz representativa de 5.000 policiais civis no Estado do Rio de Janeiro, já se manifestaram contrariamente ao fim da dedicação exclusiva para policiais civis e militares.

A consequência no âmbito das corporações é que não há interesse efetivo em reduzir, coibir ou reprimir essa prática, principalmente, como visto, porque os próprios comandantes e chefes estão, quase sempre, também usufruindo do sistema. Assim, houve como que uma ruptura do que se entende como barreira moral, legal ou ética entre o interesse público e o privado.

O que diferencia a força policial legítima é, além da possibilidade do uso da força física, o caráter de uso interno (dentro do Estado, isto é, excluindo a defesa externa) e o propósito coletivo, isto é, o bem-comum, o interesse público. Pois fazem uso da força certos grupos, com interesse coletivo parcial, como as quadrilhas ou bandos, os terroristas, as milícias. Estão submetidos à força policial legal, entretanto, não só os nacionais fora dos limites territoriais do Estado, mas os estrangeiros nele radicados ou em trânsito.

Quando não é o bem comum ou o interesse público, porém, que move as atividades envolvendo servidores públicos voltados para o exercício da atividade típica de Estado das mais relevantes, indaga-se até que ponto a promiscuidade desses interesses pode por em dúvida a própria capacidade do Estado de afirmar sua existência.

Ressalta do exposto até então que ao servidor público da área da segurança pública é proibido, por lei, desempenhar as funções de segurança privada. Tais restrições estão consubstanciadas nos estatutos próprios analisados linhas volvidas.

Discute-se, como medidas necessárias para a coibição do bico, a criminalização da atividade ou mais rigor nas sanções administrativas aplicáveis aos infratores. A simples proibição, contudo, criminal ou administrativamente, parece não surtir efeito, em razão da dificuldade de se obter informações a respeito da atividade clandestina, frente à solidariedade existente entre os colegas. Por outro lado há a inércia dos próprios superiores hierárquicos dos eventuais infratores, geralmente também infratores, os quais não têm interesse na efetiva apuração ou responsabilização de

caráter administrativo-disciplinar. A restrição de participação nas sociedades, dos cônjuges, companheiros e parentes em geral, que poderia coibir a propriedade de empresas, vai contra o princípio constitucional da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV). Diante disso se acirram as discussões em torno da autorização controlada da atividade, o que não deixa de ser igualmente temerário. Aguardar, contudo, uma mudança de mentalidade no sentido oposto afigura-se igualmente esperança vã. Cabe ao legislador e ao administrador encontrar a saída para o impasse.

6.4 Proposições existentes

Apresentamos, a seguir, as proposições existentes a respeito, de forma não exaustiva, as quais disciplinam sobre o tema segurança privada, ora proibindo ora incluindo autorização para que servidores públicos a exerçam:

- **PL 3720/1997**, do Deputado José Carlos Lacerda (PSDB/RJ), que autoriza os integrantes das polícias civil e militar a exercerem atividades remuneradas, de caráter não permanente, para pessoas jurídicas de direito privado ou para pessoas físicas, os chamados “bicos”. Arquivado em 2/2/1999, por término da legislatura.

- **PL 39/1999**, do Deputado Paulo Rocha (PT/PA), que dispõe sobre a atividade do profissional em segurança privada e dá outras providências. Foi inspirado no PL 3742/1997, do Deputado Chico Vigilante. Estende o conceito de segurança privada para entidades que mantenham serviços de vigilância organizados. Embora não tão abrangente quanto um estatuto, avança em relação à Lei n. 7.102/1983, estabelecendo a competência dos vigilantes, os requisitos para o exercício da atividade, os deveres, direitos e vantagens dos profissionais, piso salarial equivalente a oitocentas UFIR, jornada diária de seis horas, adicional de remuneração de 30% para a atividade que envolve risco de vida, responsabilidade das empresas a fim de assegurar a incolumidade física dos seus profissionais, garantia de participação das entidades de classe nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, bem como o acesso às instalações de empresas que ofereçam cursos de formação profissional e de reciclagem. Admite a forma cooperativada e obriga o registro profissional junto aos órgãos de classe nacional. Durante sua discussão houve restrições à extensão da atividade a ronda e vigilância de prédios e áreas condominiais, a escolta armada, a segurança de eventos, consideradas atividades típicas de segurança pública, bem como à garantia de pri-

são especial para vigilantes e à exigência de comportamento social irrepreensível, que poderia dar margens a perseguições e injustiças. Aprovado na Câmara, foi registrado no Senado como PLC n. 48/2003, onde houve emenda, aprovada nesta Casa.

- **PL 5333/2001**, do Deputado Geddel Vieira Lima (PMDB/BA), que dispõe sobre o sistema de segurança empresarial que será prestado por profissionais portadores de diploma de curso superior de segurança empresarial – curso a ser criado pela autoridade competente. Pretende instituir reserva de mercado para profissionais de nível superior portadores de diplomas específicos de cursos de “segurança empresarial”. Apensado ao PL 39/1999, tramita em conjunto.

- **PL 4305/2004**, do Deputado Eduardo Valverde (PT/RO), que dispõe sobre a profissão de agente de segurança privado e dá outras providências. Admite a prestação de serviço de segurança privada apenas a empresas especializadas ou cooperativas de profissionais com registro há pelo menos cinco anos, considerando a atividade perigosa. Concede acesso das entidades sindicais às instalações das empresas que oferecem cursos de formação técnico-profissional, extensão e reciclagem, obriga o uso de colete balístico, estabelece os requisitos de escolaridade de nível médio, aptidão física e mental e inexistência de antecedentes criminais para o exercício da profissão. Estabelece deveres e direitos, dentre estes o adicional de risco de vida de 30%, seguro de vida em grupo e assistência jurídica, às custas do empregador, assim como a jornada de trabalho de, no máximo, seis horas ininterruptas ou compensatória de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso. Apensado ao PL 4436/2008, tramita em conjunto.

Este projeto, embora tratando o tema superficialmente, ensejou a criação de Comissão Especial para sua análise, ainda em andamento, que procura adequar as sugestões de proposições acerca do tema, especialmente as que buscam criar um estatuto próprio para a segurança privada, como o PL 5247/2009, que sintetiza os interesses das categorias patronal e profissional interessadas, bem como de sugestões emanadas do Departamento de Polícia Federal, visando a maior controle da atividade.

- **PL 6572/2006**, do Deputado Alberto Fraga (PFL/DF), que altera a Lei n. 7.102/1983, para permitir que os policiais sejam considerados aptos para exercer atividade de segurança privada, e autoriza o exercício da profissão de brigadista de incêndio por bombeiros militares ou policiais militares com especialização em bombeiro. . Mais liberal que os anteriormente referidos, o projeto dispensa seus beneficiários de exames e, quanto aos antecedentes criminais, ressalva os que tenham origem ou causa relacionada ao desempenho da atividade policial. Quanto à atividade de brigadista de incêndio, autoriza os assim habilitados para exercício da atividade em

órgãos públicos ou estabelecimentos privados, com a exigência apenas de aprovação em exame de saúde física e psicotécnico. Apensado ao PL 4305/2004, tramita em conjunto.

- **PL 6582/2006**, do Deputado Josias Quintal (PSB/RJ), que altera dispositivos da Lei n. 7.102/1983. Cuida de estender a atividade de segurança privada ao sistema de cooperativas, sendo as armas de propriedade individual. Menciona os art. 5º, inciso XVIII e art. 174, § 2º como fundamentos constitucionais para o cooperativismo, cuja política nacional é regulada pela Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971, em que a atividade econômica (art. 3º) pode dar-se na forma de prestação de serviços (art. 4º) tendo por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade (art. 5º). Apensado ao PL 4305, tramita em conjunto.

- **PL 7404/2006**, do Deputado Wladimir Costa (PMDB/PA), que autoriza aos integrantes dos órgãos de segurança pública estaduais e das guardas municipais o exercício de atividades de segurança privada. A autorização pretendida pelo projeto limita-se às horas de folga e mediante prestação do serviço a empresas especializadas de vigilância e de transporte de valores, o que denota repúdio à atividade clandestina. Propõe, ainda que aos bombeiros militares e policiais militares com especialização própria seja autorizado, igualmente nas horas de folga, o exercício de atividades de brigadista de incêndio em quaisquer estabelecimentos privados. Dispensa-os, por fim, do registro em carteira de trabalho, por óbvio, além da realização de exames psicotécnico, físico e de saúde. A nosso ver, a inexigência dos exames referidos funda-se na suposição de que os profissionais mencionados já estão avaliados e, conseqüentemente, aprovados para o exercício de atividades até mais rigorosas em termos de padrões de higidez, saber técnico e desempenho psicofisiológico. Aliás, a própria justificativa do Autor assevera a maior preparação desses servidores para o exercício da atividade que os próprios vigilantes, além do que contam com a experiência profissional. Tramita em conjunto com o PL 4305/2004, ao qual está apensado.

- **PL 370/2007**, do Deputado Luiz Couto (PT/PB), que dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos, e dá outras providências, tipificando o crime de extermínio e penalizando a constituição de grupo de extermínio, milícia privada ou esquadrão e a oferta ilegal de serviço de segurança pública ou patrimonial. Aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, dentre outras medidas propunha criminalizar a execução do serviço de segurança por policiais, conforme texto original abaixo:

Oferta ilegal de serviço de segurança pública ou patrimonial

Art. 4º Oferecer ou prometer, direta ou indiretamente, serviço de segurança pública ou proteção patrimonial, sem autorização legal.

Pena: detenção de 1 a 2 anos.

Art. 5º A pena será agravada de 1/3 (um terço), no caso dos artigos (...) 2º, 3º e 4º, quando, utilizando-se do cargo ou função, o crime for cometido por servidor público, civil ou militar.

Art. 6º Incide nas mesmas penas, pelos crimes previstos nesta lei, servidor público ou autoridade, civil ou militar, que tendo conhecimento da ocorrência de qualquer dos crimes previsto nesta lei, em ente público sob sua gestão ou fora dele, mas por pessoa a ele subordinada, omitiu-se em fazer cessar a prática do delito.

O texto aprovado, contudo, conforme Parecer do Deputado Edmar Moreira, representante do segmento nesta Casa, resumiu-se à seguinte disposição:

Oferta ilegal de serviço de segurança

Art. 307-A. Oferecer ou prometer serviço de segurança sem autorização legal.

Pena - Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

- **PL 749/2007**, do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), que reconhece o exercício da atividade profissional de Gestor de Segurança Privada. Apensado ao PL 4305/2004, tramita em conjunto. Praticamente reserva mercado na direção de empresas do segmento respectivo e consultoria pertinente para os graduados em nível superior em Tecnologia em Gestão de Segurança Privada, com carga horária não inferior a 1.600 horas-aula. A justificativa, segundo o autor, se baseia na demanda do mercado, que teria organizado em pelo menos vinte instituições de ensino superior, cursos que, anualmente, formam entre quinhentos a dois mil profissionais. Recebido na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado em 30/04/2007.

- **PL 923/2007**, do Deputado Antonio Bulhões (PMDB/SP), que altera a redação do inciso II e acrescenta o inciso III no art. 3º; altera a redação do art. 17 acrescentando os §§ 1º e 2º, todos da Lei nº 7.102/1983, autorizando o exercício de atividade de segurança privada pelo policial civil e militar, federal ou guarda municipal, em horário de folga, desde que observado regular intervalo de descanso. Dentre outras especificações, isenta o tomador do serviço da anotação em Carteira de Trabalho e Previdência Social dos policiais contratados. Na justificativa o autor reconhece que a prática de exercício regular de policiais em atividade de segurança tem se tornado comum, diante dos baixos salários e dificuldades sociais, no intuito de encontrar acréscimo financeiro para o seu sustento, à míngua de um salário justo. Reconhece, todavia, que tal busca por “aumento de rendimentos passa por entraves legais e burocráticos de maior monta do que a simples alteração da legislação que proíbe o

acúmulo de funções”. Apensado ao PL 6572/2006, tramita em conjunto com o PL 4305/2004.

- **PL 2625/2007**, do Deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE), que altera a Lei n. 9.654, de 2 de junho de 1998, que "cria a carreira de policial rodoviário federal e dá outras providências", autorizando o policial rodoviário federal a exercer atividade de magistério, desde que haja compatibilidade de horário. O dispositivo pretendido, a par de sujeitar seus destinatários ao regime de integral e exclusiva dedicação às atividades do cargo, autoriza o exercício do magistério, desde que haja compatibilidade de horário. Na justificativa, o Autor vislumbra a isenção no exercício do cargo como fundamento para a exigência de dedicação exclusiva no serviço público. Ressalva, porém, que o instituto pressupõe a contrapartida na forma de gratificações de valores variáveis, o que, não ocorrendo, legitimaria a atividade extrafuncional. Devolvido ao autor.

- **PL 3550/2008**, do Deputado Raul Jungmann (PPS/PE), que altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – para dispor sobre os crimes praticados por grupos de extermínio ou milícias privadas, e dá outras providências. Apensado ao PL 370/2007, foi declarado prejudicado, face à aprovação do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (PL 370/2007). Releva destacar o seguinte tipo penal proposto:

Oferta ilegal de serviço de segurança
Art. 307-A. Oferecer ou prometer serviço de segurança sem autorização legal.
Pena – Detenção, de um a dois anos.

- **PL 3759/2008**, do Deputado Miguel Martini (PHS/MG), que altera a Lei n. 7.102/1983, estabelecendo normas gerais para criação, execução e gestão da vigilância comunitária, urbana e rural, e dá outras providências. Dá especial ênfase à vigilância comunitária, como aquela que, sem poder de polícia, visa a integridade pessoal e patrimonial de conjuntos residenciais, comerciais ou mistas, urbanas e rurais em nível de vila, bairro, quarteirão, rua ou condomínio, em apoio à segurança pública. Mesmo sem conceder-lhe poder de polícia, a proposição impede o vigilante de identificar, revistar, reter, apreender ou impedir a livre circulação de pessoas e veículos, o que vai de encontro à faculdade de repressão imediata inerente a qualquer do povo, nos termos do disposto no art. 301 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). Inova ao propor a elaboração de plano de segurança por profissional especializado, o uso de equipamentos diversos de proteção, a gerência pelos próprios moradores, a vedação de mais de um serviço de vigilância comunitária numa mesma área ou em áreas sobrepostas, e de prestação do serviço a terceiros ou

existência de filiais, além da possibilidade de sua execução no regime cooperativo, limitando, ainda, o número de profissionais empregados a 150. Ao justificar a proposição, o autor apresenta as seguintes vantagens: “não fere princípios constitucionais; não adentra nas atividades típicas das forças de segurança pública; não gera nenhum custo adicional para o Estado; cria uma rede de elos seguros de apoio às polícias estaduais; diminui os custos individuais do cidadão com vigilância patrimonial mediante o amplo rateio sobre mão de obra direta; aumenta a segurança e satisfação subjetiva e objetiva do cidadão e interfere no mínimo de adaptações na legislação atual. Além de tudo, preserva a vida e a rotina dos cidadãos ora submetidos ao trabalho de centenas de pessoas que realizam, clandestinamente, atividades assemelhadas à segurança privada. Cria uma ambiência favorável entre o vigilante e o protegido, com discricção, sigilo e compartilhamento de técnicas e táticas de segurança. Permite o conhecimento das rotinas e das relações com pessoas externas, freqüentadoras habituais do local, redobrando a segurança efetiva”. Apensado ao PL 4305/2004.

- **PL 3781/2008**, do Deputado Jair Bolsonaro (PP/RJ) que acresce parágrafo único ao artigo 32 da Lei n. 7.289, de 18 de dezembro de 1984, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal, e dá outras providências, estabelecendo que a dedicação integral do policial militar do DF está cingida ao horário regular de sua escala de serviço e às convocações possíveis para sua atuação. O texto do parágrafo acrescido é o seguinte: “entende-se por dedicação integral ao serviço policial-militar, nos termos do inciso I do presente artigo, o empenho exclusivo do policial militar durante o turno de serviço para o qual está escalado, de modo ordinário ou extraordinário, e para o cumprimento de obrigações legais decorrentes de sua atuação”. Na justificativa o Autor alega a existência, a seu ver superada, do entendimento de que aos policiais militares é cobrada a “dedicação integral”, e não a “exclusividade”, implicando dessa diferenciação terminológica a impossibilidade de o policial, mesmo fora de seu horário de serviço, desempenhar outras atividades remuneradas. Aduz haver vários diplomas que regulam a atividade policial-militar, exceptuando a esta regra no sentido de autorizar o exercício de outras atividades fora da instituição a fim de aprimorar a capacitação profissional, desde que haja compatibilidade de horários. Entretanto tais permissivos legais são excepcionais e mais raros do que faz crer o autor. Aguarda parecer na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

- **PL 5247/2009**, do Deputado William Woo (PSDB/SP), que estabelece o Estatuto da Segurança Privada e dá outras providências, revogando as Leis n. 7.102/1983, 8.863/1994, e 9.017/1995. Busca aperfeiçoar a lei de regência, disciplinando a atividade, direitos e deveres dos vigilantes, não só das empresas, como

dispõe o texto atual. Por se tratar de um estatuto, de larga abrangência e formulação detalhada, deixaremos de analisá-lo em profundidade. Segundo seu autor, conta com a aprovação das entidades patronais e profissionais que atuam no ramo. Propõe novas figuras penais, no sentido de coibir a atividade clandestina, na forma dos tipos abaixo transcritos:

CAPÍTULO VII DO CRIME

Art. 24. Exercer as atividades de segurança privada, sem a devida capacitação técnica ou em desacordo com esta:

Pena – detenção, de 06 (seis) meses a 02 (dois) anos, e multa.

Art. 25. Contratar serviços não autorizados de segurança privada ou agente sem capacitação técnica:

Pena – detenção, de 06 (seis) meses a 02 (dois) anos, e multa.

Art. 26. A ação penal, nos crimes previstos nesta lei, será promovida pelo Ministério Público Federal, perante a Justiça Federal.

Analisando os tipos penais mencionados verificamos que o sujeito ativo do art. 24 é o vigilante clandestino, o do art. 25 é a empresa ou beneficiário do serviço, estando o art. 26 apenas adequando a norma à situação fática de ser a polícia federal o ente fiscalizador da atividade. Parece-nos, entretanto, que o poder dissuasório das sanções propostas é mínimo, visto que estariam todas sujeitas ao rito dos juizados especiais, consideradas, portanto, de menor potencial ofensivo. Apensado ao PL 4305/2004, tramita em conjunto.

7. CONCLUSÃO

De todo o exposto remanescem as seguintes questões:

1) mantendo-se as vedações constitucionais para a acumulação de cargos, seria razoável permitir qualquer atividade para os integrantes da segurança pública na iniciativa privada?

1.a) se positiva a resposta ao item 1), os atuais exercentes da atividade a continuariam exercendo mediante controle do poder público ou prefeririam continuar na clandestinidade?

1.b) se positiva a resposta ao item 1), o poder público teria condições de controlar a atividade privada dos policiais?

2) permitindo-se constitucionalmente aos integrantes da segurança pública a acumulação de cargos, a exemplo das outras categorias tidas como base da obrigação estatal (educação e saúde) e mantendo-se proibida a atividade de natureza privada, haveria uma evasão da atividade ilegal em direção à permitida?

2.a) se positiva a resposta ao item 2), especialmente se permitido apenas o magistério, o mercado assimilaria a provável demanda?

2.b) se positiva a resposta ao item 2), o mercado da segurança privada conseguiria substituir por vigilantes formados o efetivo de policiais que atuam ilegalmente?

3) mantendo-se as vedações atuais, o que fazer com a inércia do poder público, por intermédio dos dirigentes das polícias, no sentido de coibir a prática ilegal?

4) se se criminalizar o exercício de segurança privada por parte dos policiais, haveria redução na prática da atividade ou ela se movimentaria para outras atividades criminosas?

5) para qualquer solução em resposta às questões anteriores, como coibir a propriedade de empresas do setor por parte de policiais de alta hierarquia?

Às questões formuladas não serão propostas soluções no momento, uma vez que implicam discussões em maior profundidade. Pode-se argumentar com certo grau de probabilidade, porém, que a explicação comum para o exercício da atividade ilegal do “bico” como sendo os baixos salários não se coaduna com a existência de grande quantidade de empresas de propriedade de oficiais, delegados e outros policiais em geral que, em tese não teriam a necessidade de enveredar pelo caminho do empreendimento proibido ou clandestino, especialmente das comparações onde a remuneração é tida como satisfatória.

Ao tratar da questão da acumulação de cargos, a referida matéria não pode ser positivada em lei ordinária, mas por alteração da Constituição Federal e, nessa hipótese, mediante PEC. Não fosse esse o óbice, mas apenas lei geral que abrangesse todos os policiais, restaria fulminada a iniciativa por meio de lei ordinária em razão da vedação constitucional constante do art. 61, § 1º, inciso II, alínea d), que confere ao Presidente da República, privativamente a iniciativa de leis que disponham sobre “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”. Por outro ângulo, a Carta Magna reservou à União, privativamente, a competência de legislar sobre polícias militares e corpos de bombeiros militares (art. 22, inciso XXI), enquanto a competência é concorrente ao tratar-se de policiais civis (art. 24, inciso XVI). A disparidade é compreensível na medida em que o constituinte manteve a anacrônica vinculação dos segmentos militares ao Exército, como suas forças auxiliares e reserva (art. 144, § 6º), particularidade que

não favorece a ação do Poder Legislativo para deslindar questões dessa natureza, envolvendo as diversas polícias.

Por todo o exposto deixamos de elaborar a proposição solicitada, a uma, por já existir legislação proibitiva; a duas, em razão de existir proposições em andamento albergando as diversas alterações em conformidade com o solicitado e porque, por questão de economia processual, não é recomendável a apresentação de nova proposição, que certamente seria apensada a uma daquelas em tramitação. Res-salva-se, por oportuno, que qualquer alteração, seja ela constitucional, por meio de PEC, ou legal, mediante lei ordinária, pode ser intentada mediante apresentação de emenda durante o funcionamento das Comissões Especiais criadas para apreciação das proposições em andamento.

Ao se colocar a presente Nota Técnica à disposição do solici-tante e demais órgãos e senhores parlamentares, vislumbra-se como melhor solução, afinal, o chamamento à sociedade civil nas pessoas dos principais interessados para que, por meio de seus órgãos e entidades representativas, se discuta o tema nesta casa legislativa, vocacionada para a solução dos problemas nacionais, de que é exemplo o sucesso de medidas similares adotadas nos momentos importantes do processo legisla-tivo, como condição inarredável para o eficaz aperfeiçoamento do ordenamento jurí-dico brasileiro.