

ano 14 - n. 56 | abril/junho - 2014  
Belo Horizonte | p. 1-256 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL

# A&C

 EDITORA  
**Fórum**

© 2014 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



**Luís Cláudio Rodrigues Ferreira**  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cristhiane Maurício  
Lucieni B. Santos  
Marilane Casorla

Bibliotecário: Ricardo Neto – CRB 2752 – 6ª Região

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral  
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial  
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis  
Daniel Wunder Hachem  
Ana Cláudia Finger

#### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Luis Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luis Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

#### Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luis Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# Regulação do exercício de atividade extracorporativa por policiais civis e militares

Sérgio Guerra

Pós-Doutor em Administração Pública. Doutor e Mestre em Direito. Professor Titular de Direito Administrativo da FGV Direito Rio, ocupando o cargo de Vice-Diretor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação. Editor da Revista de Direito Administrativo – RDA.

Fernando Leal

Doutor em Direito na Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Doutor e Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor da FGV Direito Rio.

---

Resumo: Diversas empresas privadas, no Brasil, contratam prestadores de serviços, na pessoa física, para atuar na área de vigilância que, em horário não coincidente com essa prestação, exercem atividades como servidores públicos estaduais militares (policiais e bombeiros) e policiais civis. Várias dúvidas surgem acerca deste tema, trazendo, de um lado, insegurança jurídica para quem contrata e, para o contratado, risco de ser aplicada uma sanção disciplinar pela sua corporação. O presente artigo examina algumas questões visando sistematizar os problemas e apontar argumentos visando sua solução na contratação, por empresas privadas, de servidores públicos civis e militares para o exercício de atividades extracorporativas de vigilância em horário não coincidente com as suas atividades públicas.

Palavras-chave: Direito Público. Direito Administrativo. Servidores públicos. Policiais civis e militares. Acumulação de cargos públicos.

Sumário: 1 A dicotomia entre serviço público de segurança e a atividade econômica de segurança privada. Da competência constitucional sobre a matéria – 2 Antecedentes sobre a atividade econômica de segurança privada no Brasil. Atual disciplinamento constitucional e legal no âmbito federal – 3 Do exercício de atividades extracorporativas por servidores públicos policiais militares e civis. Um olhar para outros casos – 4 Da vigilância privada realizada por servidores públicos militares e civis – 5 Da manifestação do Poder Judiciário sobre a atuação dos policiais em atividades privadas. De um possível costume contra legem. Da interpretação à luz do sistema de direitos fundamentais e das máximas da razoabilidade e da proporcionalidade – Conclusões – Referências

---

A maioria das funções administrativas é desempenhada por servidores públicos. Enquadram-se nessa categoria todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica. Os servidores públicos fazem do serviço público uma profissão,

como regra de caráter definitivo, e se distinguem dos demais agentes públicos pelo fato de estarem ligados ao Estado por uma efetiva relação de trabalho.<sup>1</sup>

Até a Emenda Constitucional nº 19/98 vigeu o Regime Jurídico Único, segundo o qual todos os servidores da Administração Pública deveriam seguir o regime estatutário. Desde 1998, entretanto, por força das alterações introduzidas pela citada emenda, a Administração Pública chegou a ter dois regimes jurídicos básicos para reger a sua relação com os servidores, quais sejam, o (i) regime jurídico estatutário e (ii) o regime jurídico celetista.<sup>2</sup>

É relevante destacar que em agosto de 2007, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu cautelar na ADI nº 2.135, para declarar inconstitucional a nova redação dada pela EC nº 19/98 ao caput do art. 39 da CF. Com isso, voltou a vigorar o conhecido regime jurídico único.

Os servidores públicos estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos, denominados de estatutos. Nos estatutos estão inscritas todas as regras que incidem sobre a relação jurídica, razão por que nelas se enumeram os direitos e deveres dos servidores e do Estado. O regime estatutário tem fulcro em um conjunto de normas que disciplinam a relação entre o servidor público e a Administração, de modo que após o período probatório, o servidor adquire direito à estabilidade no cargo.

O servidor público estatutário ocupa um cargo, unidade laborativa com denominação própria, criada por lei, com número certo, que implica o desempenho, pelo seu titular, de um conjunto de atribuições e responsabilidades. Cargo, portanto, é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente.<sup>3</sup>

Releva destacar que cargo, contudo, não se confunde com emprego ou função. Emprego público é aquele ocupado pelos contratados de acordo com o regime da legislação trabalhista (ou celetista), suspenso pelo STF nos termos da ADI nº 2.135, e função é aquela ocupada por servidores contratados por prazo determinado (temporário).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO. Manual de direito administrativo, p. 583.

<sup>2</sup> Veja-se o texto constitucional: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO. Manual..., p. 604.

<sup>4</sup> Constituição Federal (1988). "Art. 37. [...] IX - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".

Feitos esses breves registros a título de pré-compreensão, é sabido que diversas empresas privadas, no Brasil, contratam prestadores de serviços (pessoa física) para atuar na área de vigilância que, em horário não coincidente com essa prestação, exercem atividades como servidores públicos estaduais militares (policiais e bombeiros)<sup>5</sup> e policiais civis.

Várias dúvidas surgem acerca deste tema, trazendo, de um lado, insegurança jurídica para quem contrata e, para o contratado, risco de sanção disciplinar.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo examinar algumas questões visando sistematizar os problemas e apontar possíveis caminhos argumentativos para a resposta de perguntas como: a) de quem é a competência constitucional para disciplinar a segurança privada no Brasil e quais são as normas legais vigentes sobre a matéria? b) há normativa infraconstitucional que discipline e regule o exercício das atividades de segurança e vigilância, internamente, pelas empresas privadas? c) há impedimento legal à contratação, por empresas privadas, de servidores públicos civis e militares para o exercício de atividades extracorporativas de vigilância em horário não coincidente com as suas atividades públicas? d) se for jurídica a contratação de policiais civis e/ou militares, é jurídica a contratação por meio de pessoa física? f) existe algum posicionamento do Poder Judiciário sobre essas contratações? Como as entidades reguladoras de outras carreiras de Estado tratam da possibilidade de cumulação de atividades profissionais?

Possíveis respostas para essas questões serão examinadas, no presente artigo, adotando-se uma perspectiva, por um lado, histórica, investigando-se a origem da normatização da segurança pública, e, por outro, dogmática, analisando-se as normas constitucionais e legais, tudo após digressão mínima sobre a atividade econômica de segurança pública e a apresentação de alguns pressupostos e entendimentos básicos acerca do tema. Finalmente, em um plano metodológico, propõe-se como as máximas da razoabilidade e, especialmente, da proporcionalidade podem ser empregadas na busca de um modelo regulatório apropriado para o tratamento do caso sob discussão.

## 1 A dicotomia entre serviço público de segurança e a atividade econômica de segurança privada. Da competência constitucional sobre a matéria

De início, cumpre destacar que a segurança pública e a segurança privada, no Brasil, são questões tratadas distintamente no campo constitucional. Neste aspecto,

<sup>5</sup> Segundo Álvaro Lazzarini, o policial militar é a própria força pública, ou melhor, integra a própria força pública do Estado, onde está investido legalmente. Não é nenhum encarregado ou empregado de particular. Os seus deveres e as suas prerrogativas decorrem da sua própria e específica situação estatutária, que o vincula à Administração Pública, do qual é servidor público (LAZZARINI. Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça, p. 68).

deve-se esclarecer que as formas e o grau de participação do Estado na dinâmica econômica de um país dependem fundamentalmente do tipo de organização expresso na Constituição Econômica, na qual se encontra a determinação do regime básico de ordenação dos fatores de produção, bem como seus princípios regedores e objetivos almejados.

Sobre a segurança pública, na atualidade o art. 144 da Constituição Federal de 1988 — que já foi objeto de Emenda Constitucional — traz, expressamente, quais são os órgãos responsáveis pela sua preservação. São eles: a Polícia Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar.<sup>6</sup>

A Constituição Federal de 1988, ao definir as competências dos entes federados, adotou o sistema pelo qual cada entidade, por força dos comandos constitucionais, detém parcela de competência legislativa. A União foi contemplada com a competência material exclusiva, disposta no art. 21, competência legislativa privativa, consoante discriminação do art. 22, e, por fim, da competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos específicos do art. 23. Seguindo o modelo norte-americano de repartição de competências, aos Estados foram conferidos os chamados poderes remanescentes, ou seja, tudo aquilo que não foi explicitamente atribuído ao Governo Federal nem, tampouco, se refira ao predominante interesse local.

Desse modo, é jurídico inferir desde logo que, em termos de segurança pública, compete aos Estados disciplinar tanto as funções de Polícia Judiciária e as atribuições da Polícia Civil na apuração das infrações penais, quanto dispor sobre polícia ostensiva e a preservação da ordem pública,<sup>7</sup> no âmbito de seus respectivos territórios.<sup>8</sup>

Questão diversa é a atividade econômica de segurança privada. A Constituição de 1988 adota o modelo de organização econômica capitalista, sendo a livre-iniciativa princípio fundamental da República (art. 1º, IV) e da Ordem Econômica (art. 170, caput); garantindo-se o direito de propriedade, inclusive dos bens de produção (arts. 5º, XII, e 170, II); e respeitando-se a liberdade de atividade econômica independentemente de prévia autorização, salvo nos casos previstos em lei (arts. 5º, XIII, e 170, parágrafo único).

<sup>6</sup> “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

<sup>7</sup> A definição de ordem pública pode ser conferida em LAZZARINI. *Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça*, p. 5 e em MOREIRA NETO. *Direito administrativo da segurança pública*, p. 128.

<sup>8</sup> Veja-se o texto constitucional: “Art. 144. [...] §4º às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. §5º às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. §6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Esse mesmo dispositivo constitucional (art. 144) dispõe, no parágrafo 7º, que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Quanto às diversas espécies de intervenção estatal nas atividades econômicas, a forma matriz de intervenção está disposta no art. 173, caput, da Constituição Federal, que consagra o princípio da subsidiariedade.<sup>9</sup>

Portanto, a Constituição determina, como regra geral, que o Estado se abstenha de exercer diretamente atividade econômica.<sup>10</sup> Para que possa desempenhá-la, faz-se necessário que exista previsão constitucional ou lei que determine haver relevante interesse coletivo ou necessidade relacionada à segurança nacional. Expressa-se neste ponto o princípio da subsidiariedade, que, na seara do Direito Econômico, impõe ao Estado que se abstenha de intervir e o dever de regular as atividades que possam ser satisfatoriamente exercidas ou autorreguladas pelos particulares em regime de liberdade. Ou seja, à medida que os valores constitucionalmente assegurados não sejam prejudicados, o Estado não deve restringir a liberdade dos agentes econômicos e, caso seja necessário, deve fazê-lo da maneira menos restritiva possível.<sup>11</sup>

Se, de um lado, alguns compromissos fundamentais da Constituição atuam como limites a pressões do capitalismo (na medida em que se dirigem à busca do bem-estar da sociedade e de cada cidadão), de outro não se pode desconsiderar que outros elementos constitucionais podem justificar — ainda que *prima facie* — cursos de ação conflitantes com aqueles objetivos em situações concretas. Nessas situações desponta especial preocupação com a solução adequada às circunstâncias do caso, entendida como a solução capaz de harmonizar interesses juridicamente protegidos que se encontrem em relação de tensão. Isso porque, no Brasil, a Carta Magna de 1988 pautou a ordem econômica sob o princípio da livre-iniciativa e na valorização do trabalho humano, reservando, ao Estado, funções de regulação.

Somados esses princípios aos demais compromissos normativos constitucionais fundamentais, compreende-se a Constituição como um sistema aberto, em que a compreensão do Direito e do papel do Estado no campo econômico para o *jusnaturalismo* iluminista liberal e para o intervencionismo social que o sucedeu cedem lugar à intervenção estatal na ordem econômica e social sob uma configuração diferenciada (reguladora).<sup>12</sup>

Interpretando-se o art. 174 da Constituição Federal, observa-se que ao Estado é consagrado o papel precípua de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de incentivo, fiscalização e planejamento, na forma em que dispuser a lei. Ou seja, por um lado, o Poder Constituinte não previu a prestação

<sup>9</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

<sup>10</sup> Contra a tese de que o princípio da subsidiariedade possui status constitucional cf. SOUZA NETO; MENDONÇA. *Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa*. In: SOUZA NETO; SARMENTO (Org.). *A constitucionalização do direito*.

<sup>11</sup> ARAGÃO. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*, p. 132.

<sup>12</sup> GUERRA. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*, p. 271.

direta da atividade econômica como função primordial do Estado (art. 173, caput, CRFB/88); por outro lado, conferiu-lhe amplos instrumentos de intervenção indireta, mediante, por exemplo, as funções de planejamento e regulação de atividades privadas.

Em conclusão, é justo inferir que a Constituição determina que, como regra geral, o Estado se abstenha de exercer diretamente atividade econômica. Para que possa desempenhá-la, faz-se necessário que exista previsão constitucional ou lei que determine haver relevante interesse coletivo ou necessidade relacionada à segurança nacional.

Por outro lado, não atuando diretamente, o Estado pode disciplinar, normativamente, e regular o exercício de atividades econômicas, como, no caso presente, envolvendo a atividade de segurança sob a forma de serviço de vigilância privada.

## 2 Antecedentes sobre a atividade econômica de segurança privada no Brasil. Atual disciplinamento constitucional e legal no âmbito federal

Impende assinalar, de início, que foi na segunda metade da década de 1960 que movimentos de esquerda no país, envolvendo políticos e sindicalistas cassados, estudantes e outros setores que pregavam a luta armada como forma de destituir o governo, passaram a praticar assaltos a bancos, visando financiar, com os recursos arrecadados, ações políticas daqueles movimentos.<sup>13</sup>

Diante do afastamento e posterior falecimento do general Costa e Silva, vindo a ser substituído pela junta militar composta por três ministros militares, foi editado o Decreto-Lei nº 1.034/69 com base no Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, estabelecendo que o seguro de assaltos seria pago se os estabelecimentos financeiros possuísem segurança própria ou contratada.

Com efeito, o mencionado ato normativo regulamentar foi a primeira tentativa de estabelecer e regular a atividade, deixando para cada Unidade Federativa a tarefa de promover a regulação do funcionamento das empresas em seus respectivos locais, fixando ou não formas de treinamento, registro das empresas, armas e algumas delas apontando para a possibilidade de utilização do vigilante na repressão aos movimentos sociais.

Considerando que as instituições financeiras não tinham interesse em contratar, diretamente, os profissionais para manter sua segurança, haja vista que seriam enquadrados na categoria de bancários, com salários diferenciados, carga horária diária de seis horas e outros benefícios, preferiram contratar esses serviços por meio

<sup>13</sup> HERINGER. A indústria da segurança privada no Rio de Janeiro.

das empresas que estavam surgindo para aquela finalidade. Essas empresas tinham, em seus quadros diretivos, militares da reserva, delegados de polícia aposentados e outros pequenos empresários, ligados aos dirigentes da ditadura.

O exame psicotécnico era feito no mesmo dia, antes das provas de noções de Direito, primeiros socorros, prevenção e combate a incêndio, defesa pessoal, tiro, organização policial, métodos e processo de vigilância. Havia, ainda, exame de capacidade física. Aquela ata só servia para a empresa que deu o treinamento e encaminhou o candidato para a prova. Se mudasse de empresa, este era obrigado a realizar novos exames. No âmbito federal, o disciplinamento das atividades das empresas privadas que se dedicam à segurança/vigilância consta da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, e suas alterações.

Releva destacar que uma das investigações a serem enfrentadas neste artigo se refere à existência, ou não, de normativa que discipline e regulamente o exercício das atividades de segurança e vigilância exercidas internamente pelas empresas privadas.

Como se vê, a norma federal ora em comento dispõe, expressamente, que as empresas com objeto econômico — ainda que diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores — e que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao seu cumprimento.

Cumpra-se destacar que decreto regulamentar estabeleceu regras e condições, inclusive, criando nomenclatura específica — denominada de “serviços orgânicos de segurança” — para empresas que exercem atividades diversas da vigilância ostensiva e que utilizam pessoal próprio para a execução dessas atividades. Trata-se do Decreto nº 89.056, de 24 de novembro de 1983, modificado pelo Decreto nº 1.592, de 10 de agosto de 1995, que regulamenta a já citada Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983.<sup>14</sup>

Depreende-se da leitura das normas federais, primária e secundária, que as atividades objeto deste artigo não se enquadram nos denominados serviços orgânicos de segurança no que se refere, exclusivamente, aos prestadores de serviços integrantes de corporações públicas militares e policial civil, contratados para atuar

<sup>14</sup> “Art. 31. As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio para a execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto neste Regulamento e demais legislações pertinentes. §1º Os serviços de segurança a que se refere este artigo denominam-se serviços orgânicos de segurança. §2º As empresas autorizadas a exercer serviços orgânicos de segurança não poderão comercializar os serviços de vigilância e transporte de valores. Art. 32. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento de Polícia Federal, autorizar, controlar e fiscalizar o funcionamento das empresas especializadas, dos cursos de formação de vigilantes e das empresas que exercem serviços orgânicos de segurança. [...] §4º O pedido de autorização para o funcionamento das empresas que executam serviços orgânicos de segurança será dirigido ao Ministério da Justiça e será instruído com: [...] §7º A revisão da autorização de funcionamento das empresas de segurança privada e das empresas que executam serviços orgânicos de segurança deverá ser requerida, anualmente, a contar da publicação da autorização no Diário Oficial da União, mediante apresentação de: [...].”

na vigilância interna. Somente se aplicaria essa normativa se estes (contratados) fossem integrantes do “quadro funcional próprio”.

### 3 Do exercício de atividades extracorporativas por servidores públicos policiais militares e civis. Um olhar para outros casos

À luz das normas antes identificadas, chega-se, neste ponto e objetivamente, às seguintes questões colocadas inicialmente: há impedimento legal à contratação, por empresas privadas, de servidores públicos militares e civis para o exercício de atividades extracorporativas de vigilância em horário não coincidente com as suas atividades públicas? Se for jurídica a contratação de policiais civis e/ou militares, é jurídica a contratação por meio de pessoa física? Existe algum posicionamento do Poder Judiciário sobre essas contratações? Como as entidades reguladoras de outras carreiras de Estado tratam da possibilidade de cumulação de atividades profissionais?

Inicialmente, cumpre afirmar que não há dúvidas quanto ao serviço militar enquadrar-se no regime estatutário, identificando, portanto, o militar como servidor público. Na advertência de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, seu regime é o estatutário, porque estabelecido em lei a que se submete independentemente de contrato. Esse regime jurídico é definido por legislação própria dos militares, que estabelece normas sobre ingresso, limites de idade, estabilidade, transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração, prerrogativas.<sup>15</sup>

Com efeito, a Constituição da República de 1988 consagrou a vedação de acumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas, mantendo as ressalvas à acumulação nestes casos: a) situação de professor com outra de idêntica natureza; b) situação de professor com outra técnica ou científica; c) duas situações privativas de médico; exigindo-se, tão somente, o requisito da compatibilidade de horários, a teor destas disposições.<sup>16</sup>

Além das exceções previstas acima, observada, por óbvio, a compatibilidade de horários, ficaram efetivamente assegurados os seguintes direitos: a) aos magistrados e membros do Ministério Público, o exercício da função pública de magistério (arts. 95, parágrafo único, I, e 128, §5º, II, “c”, respectivamente); b) ao médico militar, o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estivessem, na data da Constituição, sendo exercidos na Administração Pública Direta ou

<sup>15</sup> Direito administrativo, p. 482.

<sup>16</sup> A questão está disposta no art. 37 da Constituição de 1988: “VI - 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; XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público”.

Indireta (art. 17, §1º, do ADCT); c) o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estivessem, em 05 de outubro de 1988, sendo exercidos na Administração Direta e Indireta (art. 17, §2º, do ADCT).

Sob a ótica geral quanto à acumulação de cargos públicos, leciona Marçal Justen Filho que é “necessário verificar se a natureza das atividades, os horários de exercício e outras circunstâncias inerentes ao cargo, impõem, explícita ou implicitamente, a dedicação exclusiva do sujeito”.<sup>17</sup> E será ilegal a acumulação dos cargos quando ambos estejam submetidos ao regime de 40 horas semanais e um deles exige dedicação exclusiva.<sup>18</sup>

Concretamente, a Advocacia-Geral da União (AGU) firmou entendimento, por meio do Parecer de Referência nº GQ-145, pela ilegalidade do acúmulo de dois cargos ou empregos públicos que perfaçam o total de 80 horas semanais (40+40), sendo a compatibilidade de horários admitida, apenas, quando o exercício dos cargos ou empregos não exceda a carga horária de 60 horas semanais.<sup>19</sup>

Como se verá, há exceções definidas por entidades reguladoras em determinadas carreiras de Estado adiante apresentadas.

### 3.1 Exercício de outras atividades por magistrados

No caso dos magistrados a Constituição Federal foi expressa, ao dispor claramente, em seu art. 95, parágrafo único, I, ser vedado aos juízes “exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério”.

<sup>17</sup> Curso de direito administrativo, p. 889.

<sup>18</sup> Nesse sentido, veja-se acórdão do STF: “MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE CONSIDEROU ILEGAL APOSENTADORIA E DETERMINOU A RESTITUIÇÃO DE VALORES. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS DE PROFESSOR. AUSÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. UTILIZAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PARA OBTENÇÃO DE VANTAGENS EM DUPLICIDADE (ARTS. 62 E 193 DA LEI N. 8.112/90). MÁ-FÉ NÃO CONFIGURADA. DESNECESSIDADE DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS. INOCORRÊNCIA DE DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AO DIREITO ADQUIRIDO. 1. A compatibilidade de horários é requisito indispensável para o reconhecimento da licitude da acumulação de cargos públicos. É ilegal a acumulação dos cargos quando ambos estão submetidos ao regime de 40 horas semanais e um deles exige dedicação exclusiva. 2. O §2º do art. 193 da Lei nº 8.112/1990 veda a utilização cumulativa do tempo de exercício de função ou cargo comissionado para assegurar a incorporação de quintos nos proventos do servidor (art. 62 da Lei nº 8.112/1990) e para viabilizar a percepção da gratificação de função em sua aposentadoria (art. 193, caput, da Lei nº 8.112/1990). É inadmissível a incorporação de vantagens sob o mesmo fundamento, ainda que em cargos públicos diversos. 3. O reconhecimento da ilegalidade da cumulação de vantagens não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se firmado no sentido de que, no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo art. 71, inc. III, da Constituição da República, o Tribunal de Contas da União cumpre os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal quando garante ao interessado - como se deu na espécie - os recursos inerentes à sua defesa plena. 5. Ato administrativo complexo, a aposentadoria do servidor, somente se torna ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União. 6. Segurança parcialmente concedida” (MS nº 26.085/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 07.04.2008, perante o Tribunal Pleno).

<sup>19</sup> “EMENTA: Ilícita a acumulação de dois cargos ou empregos de que decorra a sujeição do servidor a regimes de trabalho que perfaçam o total de oitenta horas semanais, pois não se considera atendido, em tais casos, o requisito da compatibilidade de horários. Com a superveniência da Lei nº 9.527, de 1997, não mais se efetua a restituição de estímulos auferidos no período em que o servidor tiver acumulado cargos, empregos e funções públicas em desacordo com as exceções constitucionais permissivas e de má fé”.

Malgrado o texto expresso, a interpretação doutrinária seguiu na linha de que essa limitação referia-se, apenas, a instituições públicas. Veja-se, por exemplo, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho: “A ressalva quanto à permissividade — uma única função de magistério — limita-se a cargos ou funções em instituições pertencentes à Administração, seja centralizada, seja descentralizada [...]. Por outro lado, como a restrição do texto — uma única função — se refere a instituições administrativas, nada impede que, além do cargo de magistério nessas instituições, o magistrado tenha contrato com instituições ou cursos do setor privado, desde que, obviamente, haja compatibilidade de horários com o exercício da judicatura. Da mesma forma, é legítimo que, não ocupando cargo em estabelecimento público, tenha um ou mais contratos com instituições privadas para a função de professor”.<sup>20</sup>

O Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre essa vedação constitucional (“salvo uma de magistério”), nos autos da ADI nº 3.126-1/DF, sendo proferido acórdão resumido na seguinte ementa: “Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a Resolução nº 336, de 2003, do Presidente do Conselho da Justiça Federal, que dispõe sobre o acúmulo do exercício da magistratura com o exercício do magistério, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. 2. Alegação no sentido de que a matéria em análise já encontra tratamento na Constituição Federal (art. 95, parágrafo único), I, e caso comportasse regulamentação esta deveria vir sob a forma de lei complementar, no próprio Estatuto da Magistratura. 3. Suposta incompetência do Conselho da Justiça Federal para editar o referido ato, porquanto fora de suas atribuições definidas no art. 105, parágrafo único, da Carta Magna. 4. Considerou-se, no caso, que o objetivo da restrição constitucional é o de impedir o exercício da atividade de magistério que se revele incompatível com os afazeres da magistratura. Necessidade de se avaliar, no caso concreto, se a atividade de magistério inviabiliza o ofício judicante. 5. Referenda a liminar, nos termos em que foi concedida pelo Ministro em exercício da presidência do Supremo Tribunal Federal, tão-somente para suspender a vigência da expressão ‘único (a)’, constante da redação do art. 1º da Resolução nº 336/2003, do Conselho de Justiça Federal”.

Diante do julgamento da referida ADI, o CNJ editou a Resolução nº 34, de 24 de abril de 2007, permitindo aos magistrados a acumulação do cargo de magistrado com outro cargo de professor ainda que contratado pelo regime de 40 horas semanais, o que pressupõe tempo integral, desde que haja compatibilidade de horas.

Acerca dessa questão, é também assinalável que o mesmo Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, “alongou” interpretação e permitiu que magistrado ocupasse função de Diretor de Escola de Magistratura. Veja a ementa do Pedido de

<sup>20</sup> Manual de direito administrativo, p. 567.

Providências nº 775.106, cujo julgamento foi por maioria de votos: “Pedido de Providências. Vedações impostas aos magistrados. Consulta formulada por servidor público. Conhecimento. Vigência da LOMAN. Premissa fundamental. Conforme reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, estão em plena vigência os dispositivos da Lei Complementar nº 35.179, particularmente sobre os deveres e vedações aos magistrados. Matéria, aliás, também já apreciada no CNJ quando da edição da Resolução nº 10.105. Regras complementadas pelo art. 95 e parágrafo único da Constituição Federal. Prevalência do princípio da dedicação exclusiva, indispensável a função judicante. Não pode o magistrado exercer comércio ou participar, como diretor ou ocupante de cargo de direção, de sociedade comercial de qualquer espécie/natureza ou de economia mista (art. 36, 1 da LOMAN). Também está impedido de exercer cargo de direção ou de técnico de pessoas jurídicas de Direito Privado (art. 44 do Código Civil c/c art. 36, 11 da LOMAN). Ressalva-se apenas a direção de associação de classe ou de escola de magistrados e o exercício de um cargo de magistério. Não pode, conseqüentemente, um juiz ser presidente ou diretor de Rotary, de Lions, de APAEs, de ONGs, de Sociedade Espírita, Rosa-Cruz, etc., vedado também ser Grão Mestre da Maçonaria; síndico de edifício em condomínio; diretor de escola ou faculdade pública ou particular, entre outras vedações. Consulta que se conhece respondendo-se afirmativamente no sentido dos impedimentos”.

Merece destaque a manifestação do Relator, Desembargador Marcus Faver, ao sustentar essa leitura: “Por fim, a questão das escolas de magistratura me parece que haja uma diferença básica e absolutamente visível. Há um cargo que é o de direção da escola, que é um cargo executivo; portanto, pareceria vir de encontro ao que sustento. Mas atividade da escola é, ainda que a escola não seja um órgão interno, uma atividade própria do Judiciário, de formação e aperfeiçoamento de juizes. Então, é evidente que é possível ao juiz exercitar cargo de direção de escola”.

Por fim, o Tribunal de Contas da União expediu o Acórdão nº 1.751/2006-Plenário, nos autos do TC nº 025.320/2006-9 sobre a finalidade de avaliar possíveis acumulações indevidas de cargos e a percepção de remunerações acima dos valores máximos constitucionalmente estabelecidos por servidores e magistrados. A conclusão a que se chegou é a de que “não se pode concluir pela irregularidade das acumulações de cargo relacionadas nos autos, nos casos em que o exercício do cargo de servidor ou de juiz do TRF 2ª Região esteja acumulado com apenas um cargo de professor, ainda que em regime de 40 horas semanais”.

### 3.2 A acumulação de cargos por membro do Ministério Público

Também merece registro polêmica envolvendo os membros do Ministério Público. Questionava-se a possibilidade ou não de membro do Ministério Público ocupar o cargo de professor pelo regime de tempo integral, dedicação exclusiva (40 horas semanais).

Veja-se, como exemplo, o acórdão proferido pelo Tribunal Regional da 5ª Região, na Apelação Cível nº 498.672/SE (2009.85.00.002712-8), que vedou a manutenção de membro do Ministério Público em cargo de magistério com dedicação exclusiva (40 horas), cuja ementa transcrevemos: “Constitucional e Administrativo. Membro do Ministério Público Estadual. Professor em Regime de Dedicação Exclusiva. Cumulação Indevida de Cargos. Constitucionalidade da Lei nº 7.596/87 e Legalidade do Decreto nº 94.664/87. Precedentes. – No caso trazido aos presentes autos, não está sendo discutido o direito de membro do Ministério Público Estadual exercer uma atividade de magistério, até mesmo porque existe previsão expressa pela sua possibilidade, mas, sim, a vedação ao acúmulo da atividade de promotor (membro do Ministério Público Estadual) com a atividade de magistério em regime de dedicação exclusiva. – Na espécie, resta incontroversa a acumulação indevida de cargos. De fato, não há dúvidas de que o autor acumula o cargo de promotor (membro do Ministério Público Estadual) com o de Professor Adjunto I, em regime de dedicação exclusiva. – A opção pelo exercício do magistério em regime de dedicação exclusiva inviabiliza a acumulação. – Importante não confundir os fundamentos. Não é pelo fato de ser promotor de Justiça que se encontra o apelante impedido de exercer a função de magistério para a qual logrou êxito em concurso público. Não constitui objeto da demanda, portanto, a tutela do exercício e das atribuições do cargo de promotor de Justiça. Obsta-se, sim, com pertinência, o exercício do referido cargo de professor pelo fato de que o seu regime jurídico é o da dedicação exclusiva, em razão da qual a lei o regulamento vedam o exercício de qualquer outra atividade, pública ou privada. Aí é que se encontra a vedação, e não no fato de ser o autor promotor de Justiça. Poderia ser juiz, médico, engenheiro, advogado. O foco da restrição está no regime da dedicação exclusiva, para a qual, justamente em decorrência de ser exclusiva, a lei a remunera com valor superior ao outro regime, o de 20 horas. Ou seja, o professor em regime de dedicação exclusiva ganha a mais pela exclusividade, não se vislumbrando qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na lei e no decreto que regem a matéria. – Apelação improvida”.

Diferentemente do julgado acima, a solução encontrada pelo órgão de regulação do Ministério Público (o CNMP, que editou a Resolução nº 73, de 15 de junho de 2011) foi no sentido de que independentemente do contrato de trabalho ou do cargo público ocupado no magistério, inclusive de 40 horas semanais, o mesmo poderá lecionar desde que, no máximo, por até 20 horas-aula semanais, consideradas como tais as efetivamente prestadas em sala de aula.

Houve, no caso, flexibilização da vedação à ocupação de dois cargos de 40 horas semanais, ao prever que a função de magistério poderá ser exercida pelo membro do Ministério Público se houver compatibilidade com as funções ministeriais.

Como se vê, a interpretação quanto à acumulação de cargos por membros do Ministério Público, assim como no caso dos magistrados, mereceu apreciação do

Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça, todos no caso concreto.

Diante do exposto, é justo inferir que os limites para a ocupação de outras funções públicas em carreiras de Estado, ainda que aparentemente impeditivas por superar o número de horas factíveis de trabalho (80 horas semanais), além daquelas inerentes aos cargos públicos originais, admite temperamentos em razão de traços do caso sob consideração. A interpretação que prevalecerá será a dos órgãos de regulação e de controle, notadamente, o Poder Judiciário, seguindo o princípio constitucional que garante a sua inafastabilidade diante de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito.

#### 4 Da vigilância privada realizada por servidores públicos militares e civis

De fato, os estatutos e regulamentos das corporações militar e civil preconizam a necessidade de observância da denominada “dedicação exclusiva”, isto é, preveem como sendo defeso aos seus integrantes a vinculação remunerada a qualquer outra atividade, proibindo, inclusive, a participação societária, salvo a anônima, em empresas privadas.

Malgrado a ausência de normas legais que permitam aos servidores públicos militares e policiais civis o exercício de atividades de vigilância privada, esse aspecto não tem impedido a realização dessas atividades pela grande maioria de policiais.

É público e notório o elevado número de policiais civis e de militares estaduais que se dedicam a atividades remuneradas nas “folgas”. Argumenta-se que os níveis salariais vigentes são reconhecidamente insuficientes para a conquista de um razoável padrão de vida e, desse modo, as dificuldades gerais e o dever de superá-las conduzem os servidores públicos militares estaduais e civis para a busca do chamado “bico”. Essa solução, como dito, atualmente e do ponto de vista estatutário, não está agasalhada pela legislação vigente, pois corresponde, em tese, à inobservância da norma estatutária da categoria e, no fim das contas, pode representar transgressão disciplinar. A propósito do tema, adverte a pesquisadora Vanessa Cortes:<sup>21</sup>

O “bico”, embora não seja oficialmente permitido conforme a Lei Estadual nº 443/81, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado do Rio de Janeiro [...], aparece nos discursos como um atestado de que o policial não está envolvido em “atividades ilícitas”. Esta questão aponta para a discussão sobre a tolerância ao ilegal por profissionais pertencentes ao quadro de funcionários do governo que tem, em nome do Estado, que garantir e primar pelo cumprimento às leis. Assim, embora o “bico” seja um desvio — está se rompendo uma regra —, não se

<sup>21</sup> CORTES. Espaço urbano e segurança pública: entre o público, o privado e o particular, p. 76.

constrói em torno dele o papel do desviante, ao contrário, ele aparece como um salvo-conduto de que o policial que faz “bico” não está praticando “atividades ilícitas mais graves”.

Nesse contexto, se, de um lado, a prática do “bico” incorporada ao cotidiano — e em diversos Estados da Federação — pode constituir transgressão disciplinar (relação Administração-servidor), de outro, há aspectos à luz do Direito que podem ser considerados em processos interpretativos levados adiante em relações específicas, como, por exemplo, e notadamente, a dignidade dos servidores que exerceram essas atividades (relação Direito-cidadão).

Pode-se afirmar que a prática do “bico” pelo policial militar e pelo policial civil é, sob a visão do respectivo estatuto funcional, possível infração disciplinar; contudo, e diante de outras formas de obter recurso financeiro de maneira não prejudicial ao exercício regular da atividade policial, poder-se-ia interpretar haver, nesse caso, alguma dose de “legitimidade”, haja vista que a “ilegalidade” está no status do agente e não no tipo de atividade, que tem no estatuto a sua regulamentação.<sup>22</sup> Coloca-se, neste ponto, como o problema jurídico a ser enfrentado o de saber como conciliar a regra estatutária que veda a acumulação de funções a policiais civis e militares com os preceitos constitucionais da livre-iniciativa, da liberdade de ofício e com o papel subsidiário do Estado na atuação no domínio econômico.

O ponto de partida para o esforço de harmonização proposto é a visão de que a norma jurídica não tem existência isolada, e sim em um complexo de outras normas relacionadas entre si no ordenamento jurídico.<sup>23</sup> Ao mesmo tempo, toma-se como norte a ideia de que interpretar é concretizar, é delimitar e/ou atribuir sentido a um texto jurídico, ou seja, é a técnica de tornar inteligível a vontade da lei, revelando o seu sentido apropriado, conforme as circunstâncias em que deva ser aplicada.<sup>24</sup>

O jusfilósofo Norberto Bobbio, tecendo considerações acerca dos meios hermenêuticos do positivismo jurídico, reduzindo-o, no caso, a um compromisso normativo com o sentido possível das palavras que compõem os textos tomados como objetos de interpretação,<sup>25</sup> aduz que “o positivismo jurídico põe um limite intransponível à atividade interpretativa: a interpretação é geralmente textual e, em certas circunstâncias (quando ocorre integrar a lei), pode ser extratextual; mas nunca será antitextual, isto é, nunca se colocará contra a vontade que o legislador expressou na lei”.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Nesse sentido, ver a obra de SANTOS. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.

<sup>23</sup> GRAU. Direito posto e direito pressuposto, p. 249.

<sup>24</sup> MOREIRA NETO. Curso de direito administrativo; GUASTINI. Das fontes às normas, p. 23, 26, 130 et seq.

<sup>25</sup> Sobre outros sentidos de positivismo jurídico, incluindo sentidos não claramente defendidos por autores que se proclamam positivistas, cf. GARDNER. Legal Positivism: 5½ Myths. The American Journal of Jurisprudence.

<sup>26</sup> BOBBIO. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito, p. 214.

Tradicionalmente atribui-se aos cânones tradicionais de interpretação o papel de candidatos primordiais no desenvolvimento da tarefa interpretativa. É certo que há diversas classificações, mas, no geral, os cânones tradicionais costumam ser resumidos em: literal, histórico, sistemático e teleológico.<sup>27</sup> O efetivo potencial desses elementos para a condução do processo de justificação de interpretações específicas é, porém, questionável, especialmente porque as suas orientações são vagas e porque não há metacritérios estabelecidos capazes de resolver conflitos entre as soluções oferecidas pela aplicação de critérios diferentes. Além disso, a pretensa função dos referidos cânones de reconstrução da vontade legislativa expressada no texto da lei pode ser problematizada na medida em que se vincule à atividade interpretativa alguma dimensão criativa ou produtiva. Esconder essa dimensão do processo interpretativo é problemático porque pode induzir, como alerta Guastini, “a colocar na sombra a componente volitiva ou decisória das operações doutrinárias e jurisprudenciais”<sup>28</sup>

Não se trata, neste momento, de descartar eventual importância do sentido imediato ou amplamente compartilhado de palavras de um texto como um limite útil no processo de interpretação. Este não é o espaço adequado para adentrarmos nessa discussão. O ponto mais singelo que se pretende apresentar é que não necessariamente é ilegítimo defender que o produto de processos interpretativos pode estar distante do sentido das palavras que compõem a disposição que se interpreta, já que se ater ao texto é apenas um caminho possível. No limite, pode haver hipótese em que mesmo os pressupostos de aplicação de uma regra jurídica — e já se fala aqui em espécie de norma jurídica, e não apenas em texto — sendo satisfeitos, a consequência jurídica não se segue.<sup>29</sup> Nos dois casos, parece-nos que existe, de fato, pelo menos, um ônus de argumentação mais elevado a ser superado pelo intérprete que pretende se afastar do sentido de textos ou não aplicar regra claramente incidente. Mas essa não é razão suficiente para impedir definitivamente desvios — desde que justificados — de soluções que parecem “naturais”.

De volta ao caso, malgrado todos os aspectos antes expostos sobre a chamada “dedicação exclusiva”, parece alcançar o senso comum que a questão posta pode ser (e certamente será) examinada para além do ponto de vista da legalidade estrita e dos métodos clássicos de interpretação das regras legais; isto é, daquilo que está positivado no estatuto do servidor público civil e militar. Esse aspecto de uma chamada “nova hermenêutica”,<sup>30</sup> vinculada sobretudo a processos de interpretação e aplicação

<sup>27</sup> Larenz, por exemplo, inclui entre os cânones tradicionais a “interpretação conforme a Constituição” e Savigny exclui o elemento teleológico. Sobre esses e outros problemas atrelados à aplicação dos cânones cf. ALEXY. Teoria da argumentação jurídica, p. 34 et seq.

<sup>28</sup> GUASTINI, op. cit., p. 134.

<sup>29</sup> Este fenômeno é conhecido como “derrotabilidade”. Sobre o assunto, cf. HAGE. Reasoning with rules: an essay on legal reasoning and its underlying logic, p. 123. SCHAUER. On the supposed defeasibility of legal rules. Current Legal Problems, p. 223-240. BAYÓN. ¿Por qué es derrotable el razonamiento jurídico?, p. 35-62.

<sup>30</sup> “Nova hermenêutica” refere-se aos métodos de interpretação que se alinham à corrente voltada à busca da realidade constitucional. A “nova hermenêutica”, aproximada à tópica e à argumentação, também se apresenta

da Constituição, sustenta-se, por um lado, sobre a constatação de que as regras não podem prever soluções para todas as situações concretas, e, no que tange às normas principiológicas, a verificação de que não há princípios absolutos, porque princípios são normas jurídicas essencialmente relativas e ontologicamente abertas, a demandarem, no seu processo de aplicação, um juízo de otimização, para nos referirmos à concepção de princípios como mandamentos de otimização de Alexy, à luz das características do caso concreto. Isso tendo em vista a existência de outros princípios igualmente válidos e constringentes no ordenamento jurídico constitucional.

Nesse contexto, parece haver mais espaço para o desenvolvimento de processos interpretativos na solução de casos concretos. Direito passa a ser, nesse sentido, também interpretação, e interpretação é aplicação, concretização. E concretização é atividade que pode envolver diversos aspectos, como o texto (estatuto policial militar e civil, no caso sob discussão), outros elementos normativos de decisão eventualmente envolvidos, o contexto sociopolítico, isto é, a realidade material circundante do mundo da vida, e até mesmo as consequências sociais do ato interpretativo.

Na autêntica releitura da legalidade propiciada por uma leitura constitucional do instituto (e, no limite, de todo o Direito Administrativo), o papel reservado à lei formal (no caso o estatuto dos servidores militares e civis) é de apenas ser uma das fontes do Direito, apta a fundamentar a atuação da Administração Pública, que poderá, igualmente, se legitimar em função dos comandos contidos em outros textos normativos. Deverá, contudo, primeiramente e acima de tudo, encontrar-se de acordo e legitimar-se em função de sua compatibilidade com os princípios e regras estabelecidos na Constituição, mesmo que, para tanto, a Administração se veja obrigada a descumprir algum texto legal.

## 5 Da manifestação do Poder Judiciário sobre a atuação dos policiais em atividades privadas. De um possível costume contra legem. Da interpretação à luz do sistema de direitos fundamentais e das máximas da razoabilidade e da proporcionalidade

Na prática, o Poder Judiciário no âmbito trabalhista já vem examinando a contratação de policiais por empresas privadas do ponto de vista do direito do agente

---

na mudança de paradigma na teoria do direito, que corresponde ao movimento geral de refundação das ciências humanas com vistas à busca da solução dos conflitos complexos. “Os métodos clássicos de interpretação, tais quais os formulou Savigny, sempre tiveram grande voga na jurisprudência dos séculos XIX e XX. Toda a velha metodologia está, porém, debaixo de pressões renovadoras. Em nenhum ramo do Direito sua influência se fez mais patente do que no Direito Constitucional. De origem civilista, os métodos clássicos tinham já dificuldades em acomodar-se ao objeto — a Constituição — que, sobre a dimensão jurídica, comporta uma outra lata, de natureza política, entretecida de valores — o que fazia deveras precário o emprego da hermenêutica tradicional. Como as Constituições na sociedade heterogênea e pluralista, repartida em classes e grupos, cujos conflitos e lutas de interesse são os mais contraditórios possíveis, não podem apresentar senão sob a forma de compromisso ou pacto, sendo sua estabilidade quase sempre problemática, é de convir que a metodologia clássica tenha que ser substituída ou modificada por regras interpretativas correspondentes à concepção mais dinâmica do método de perquirição da realidade constitucional” (BONAVIDES. Curso de direito constitucional, p. 452).

(e não da atividade), ao garantir ao policial o direito de receber todos os benefícios inerentes aos serviços prestados aos particulares, independentemente das questões estatais disciplinares.

Trata-se de uma interpretação sistemática,<sup>31</sup> em que se analisa a norma sob a premissa de que o Direito também é ordenado por valores e princípios, que garantem ao sistema ordem e unidade, para a solução do problema (observando-se uma perspectiva tópica,<sup>32</sup> “que ajuda a potencializar seu âmbito de significação, ao invés de cercear a ação interpretativa”<sup>33</sup>). Com base em tal pressuposto pode-se procurar esclarecer o conteúdo de uma norma ou definir o sentido de disposições legais, considerando-a em relação a todas as outras.

Sobre essa visão, merece destacar que no Tribunal Superior do Trabalho (TST) os Ministros editaram a Súmula nº 386, publicada no Diário Oficial em 20 de abril de 2005. De acordo com a Súmula: “Preenchidos os requisitos do artigo 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre policial militar e empresa privada, independentemente do eventual cabimento de penalidade disciplinar prevista no Estatuto do Policial Militar”.

Essa Súmula tem sido aplicada nos casos em que se reconhece estarem presentes as condições para se configurar vínculo empregatício, mesmo diante da previsão estatutária. Com efeito, o art. 3º da CLT estabelece: “Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. Parágrafo único. Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual”.

A situação da contratação de policiais civis e militares para o exercício de atividades privadas de vigilância, podendo configurar típica prática contra legem, que, apesar de manifestações em contrário, pode se consubstanciar em costume contra legem, quando presentes os requisitos para a sua configuração, quais sejam, o uso reiterado e a consciência da obrigatoriedade (ou, no caso, da permissividade da conduta proibida pelo Direito),<sup>34</sup> vem sendo admitida pelo Judiciário trabalhista, a nosso

<sup>31</sup> Na linha de pensamento exposta por Juarez Freitas em sua teoria acerca da interpretação sistemática do direito, em que o autor associa os elementos sistêmicos com a tópica, cf. FREITAS. A interpretação sistemática do direito, notadamente no Capítulo 7, intitulado “Essencial identidade do pensamento sistemático e da tópica: soluções no âmbito do sistema”.

<sup>32</sup> Paulo Roberto Soares Mendonça sustenta que o raciocínio tópico é, até certo ponto, incômodo para o homem moderno, condicionado que é pelos sistemas dedutivos, que têm sua referência básica em axiomas indiscutíveis. Segundo o autor, raciocinar com base no problema exige uma capacidade de buscar soluções que ao mesmo tempo sejam palatáveis em termos sistêmicos e que não impliquem a pura desconsideração das peculiaridades do caso sob análise. A impossibilidade de cumprimento destas duas exigências finda por conduzir ou a uma absoluta ignorância do problema ou a construções isoladas e incoerentes com outras anteriormente elaboradas. MENDONÇA. A tópica e o Supremo Tribunal Federal, p. 102.

<sup>33</sup> CAMARGO. Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estado de direito, p. 59.

<sup>34</sup> Sobre o tema cf. FERRAZ JÚNIOR. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação, p. 237-239.

sentir, na linha de aplicação de princípios, entendidos como espécies do gênero norma, tomando por base as máximas da razoabilidade e da proporcionalidade para o alcance da exegese contrária, do ponto de vista do agente público, à lei. Significa a proporcionalidade, o dever que conduz o processo de realização, do modo mais intenso possível, dos valores consagrados pelo ordenamento jurídico incidentes no caso concreto, materializando-se na juridicidade. Nesse sentido, a proporcionalidade impõe subordinar a aplicação do Direito, em alguma medida, à consideração acerca do resultado que se pretende atingir.

Esse aspecto é preconizado por Gustavo Binbenbojm:

A idéia de juridicidade administrativa, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro na ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).

O intérprete, vocábulo que deriva de *interpres* (mediador), diz Eduardo Couture,<sup>35</sup> “é um intermediário entre o texto e a realidade”, em sua complexidade. Não há, no entanto, direcionamento hermenêutico a que esteja previamente vinculado em seu mister. Seu único compromisso, este, sim, constringente e mandamental, é o de tornar a norma compatível com a vida, com a realidade, isto é, o de emprestar à letra da lei uma inteligência razoável, afeita ao logos humano. Daí dizer-se que, entre tantos caminhos possíveis, múltiplas são as alternativas exegéticas utilizáveis. Apenas uma via é interdita, proibida: a que conduz ao absurdo, isto é, ao que, rompendo com a ideia de bom senso, não é materialmente razoável. Esta é, por sinal, a orientação básica do teste *Wednesbury*, desenvolvido para orientar o controle judicial legítimo sobre atos de outras instituições. De acordo com a fórmula “se uma decisão [...] é de tal forma irrazoável, que nenhuma autoridade razoável a tomaria, então pode a corte intervir”.<sup>36</sup> Assim, a adequação da intervenção se vincula, de acordo com o referido teste, à constatação de medidas irrazoáveis.

Nesse sentido, a missão precípua do intérprete é “interpretar a lei de modo que chegue, em todo o caso, à conclusão mais justa (mais razoável) para resolver o

<sup>35</sup> COUTURE. *Interpretação das leis processuais*, p. 1.

<sup>36</sup> Cf. SILVA. *O proporcional e o razoável*. *Revista dos Tribunais*, p. 29.

problema”.<sup>37</sup> De modo que, se o logos do humano (das coisas humanas), é o logos do razoável, o que não for razoável não será jurídico, isto é, estará em desconformidade com o Direito, constituirá uma medida desproporcional, desequilibrada, imponderável, desprovida de bom senso.<sup>38</sup>

É na busca do equilíbrio e do bom senso que se aproximam, no ordenamento jurídico, os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais, ainda que diferentes,<sup>39</sup> se mostram ainda mais necessários no âmbito das relações de Direito Público, na intervenção do Estado sobre a livre-iniciativa quando tais restrições pretendem realizar objetivos constitucionalmente relevantes. Soluções extremadas nem sempre são conformes ao Direito. Não se cumpre a vontade, a força normativa da Constituição, quando se desmerece completamente um valor nela consagrado (especialmente o eixo central: a dignidade da pessoa humana, balizadora do poder estatal), ainda que a pretexto de dar aplicação às normas estatutárias de qualquer entidade estatal. Deve-se buscar em cada hipótese a alternativa que realiza, do modo mais intenso possível, na atuação do administrador, todos os valores e princípios constitucionais incidentes. A ideia é de composição dos diferentes princípios e de realização harmônica de todos eles. Nesse possível sentido de “equilíbrio” é que a máxima da proporcionalidade se torna crucial, na medida em que ela pretende ser a ferramenta metodológica orientadora dos processos de solução de colisões de princípios.

A necessidade de avaliação da proporcionalidade de medidas destinadas à realização de finalidades constitucionais que afetam outras finalidades coloca sobre a mesa os limites das margens de conformação legislativas para a seleção de meios. É sabido que essa margem para a eleição dos meios se apresenta quando as regras constitucionais não só proíbem certas intervenções normativas, como, também, trazem comandos positivos para a sua execução. A questão se apresenta complexa quando da escolha do meio pelo editor da norma para a promoção de certas finalidades. Isso porque é preciso considerar não apenas a aptidão do meio selecionado para atingir a finalidade visada (etapa da adequação do exame de proporcionalidade), como a possibilidade de esse meio realizar os objetivos perseguidos com a mesma intensidade de medidas alternativas, mas de modo a restringir menos outras finalidades afetadas (etapa da necessidade). Porque, portanto, a realização de princípios colidentes depende não só das possibilidades jurídicas envolvidas no caso, mas também das possibilidades fáticas,<sup>40</sup> a decisão do editor da norma na escolha do meio depende não só da ponderação, mas da possibilidade de identificação dos diversos meios e em que medida favorecem ou prejudicam os princípios que entram em jogo.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> SICHES. Introducción al estudio del derecho, p. 246.

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Sobre as diferenças entre proporcionalidade e razoabilidade v. SILVA. O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais ÁVILA. Teoria dos princípios, p. 153 et seq.

<sup>40</sup> Ibid., p. 38.

<sup>41</sup> ALEXI. Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales, p. 36.

Nesse diapasão, quando se perquire se a dedicação exclusiva prevista no estatuto do policial militar ou civil é uma medida “ponderada” (ou, tecnicamente, proporcional), se ela realiza na maior medida possível os princípios constitucionais envolvidos na disciplina ordinária (quais sejam, os do interesse público relacionado à garantia da segurança pública e da livre-iniciativa e liberdade de exercício de profissão), tem-se que examinar se a norma é compatível com a máxima da proporcionalidade nas suas três esferas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Nos dois primeiros planos (adequação e necessidade) busca-se a maior realização possível dos princípios de acordo com as possibilidades fáticas. O primeiro deles significa que “a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada para a prossecução do fim ou fins a ele subjacentes. Trata-se, pois, de controlar a relação de adequação medida-fim”.<sup>42</sup>

A adequação da norma tem um status de critério negativo, de modo que se possa verificar que meios são menos idôneos.<sup>43</sup> O critério negativo não fixa o meio a ser adotado pelo legislador para a concretização das normas constitucionais. Ao contrário, ele unicamente exclui outro(s) meio(s) não idôneos.

No plano da necessidade, o que se busca saber é se existe algum outro meio alternativo, diferente daquele selecionado pelo Poder Público, capaz de promover os objetivos perseguidos com a mesma intensidade, mas causando menores restrições aos princípios afetados na hipótese.<sup>44</sup> Na proporcionalidade em sentido ocorre, de fato, o sopesamento dos princípios imbricados. Esses são os exames que deveriam ser levados adiante para que se possa justificar, à luz do dever de proporcionalidade, como a permissão de exercício de atividades extracorporativas por policiais civis e militares pode se configurar medida mais adequada, do ponto de vista constitucional-regulatório, do que a plena proibição.

Diante das considerações antes expendidas, sem pretender adentrar no mérito da existência ou não de falta funcional por parte dos agentes públicos militares e/ou civis quando do exercício de vigilância privada, e considerando que o exercício individual de segurança privada, por tais agentes públicos, denota realidade vivenciada em diversos Estados da Federação, é plausível inferir que a realidade — o caso concreto — e seus efeitos fazem emergir uma prática, sabidamente discutível por ser, do ponto de vista estatutário, contra legem até que as circunstâncias de fato se alterem.

<sup>42</sup> CANOTILHO. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 383.

<sup>43</sup> ALEXY. *Epílogo...*, op. cit., p. 41.

<sup>44</sup> ALEXY. *Teoria dos direitos fundamentais*, p. 118-119. Na hipótese sob análise, o meio considerado é a proibição da cumulação de outras funções e, como medida alternativa, a possibilidade de cumulação, desde que devidamente regulada por parâmetros claros, como: (i) exigência de compatibilidade de carga horária entre as duas atividades, de modo que o exercício de uma não atrapalhe a outra; (ii) a eventual vinculação do policial a uma empresa de segurança, e não o desempenho individual da atividade; (iii) a aplicação adequada de regras sancionadoras, observado o devido processo legal, para policiais que não exerçam adequadamente as suas funções em razão de possíveis conflitos de interesse com as atividades privadas que desempenham, e, em casos concretos, até mesmo (iv) o quanto a exclusividade pode afetar, em razão dos vencimentos percebidos pelo vínculo estatutário, a subsistência digna do policial e da sua família.

De concreto têm-se decisões em relação a outras carreiras de Estado (magistratura e Ministério Público) e, quanto aos policiais, aquelas proferidas pela Justiça Trabalhista, a favor do reconhecimento da relação de emprego, mesmo que existam restrições estatutárias.

Superar o desafio subjacente ao problema enfrentado estará na habilidade de o ente regulador e/ou julgador saber sopesar os custos e benefícios e encontrar um caminho que seja mais proveitoso para a sociedade e menos gravoso para os policiais civis e militares.

## Conclusões

A segurança pública e a segurança privada, no Brasil, são questões que são tratadas distintamente na Constituição Federal. A primeira, serviço público, e, a segunda, atividade econômica inerente à livre-iniciativa dependente de autorização estatal. A segurança pública é disciplinada por normas federais (primária e secundária) e concorrentemente pelas normas dos Estados, e só alcançam as empresas que se dedicam à segurança privada ou as que possuem serviços orgânicos de segurança.

As normas que disciplinam a atividade econômica de segurança privada não alcançam o caso examinado neste artigo. Do ponto de vista da corporação civil ou militar, há, nas regras estatutárias, obrigação do servidor público estadual manter sua dedicação integral ao serviço público (dedicação exclusiva); isto é, não lhe é permitido o “segundo emprego” ou o denominado popularmente “bico” na área de segurança privada.

Outras categorias de agentes públicos obtiveram regulações mais abertas sobre as restrições à acumulação de cargos com simultânea participação em atividades públicas ou privadas, em horário não coincidente com o serviço público. Destacou-se neste artigo a magistratura, coligindo-se manifestação do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público, regulado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

De fato tem-se que quando instada a examinar, em reclamação trabalhista, relação entre empresa privada e policial civil ou militar, contratado para exercer atividades de segurança e vigilância privada, a Justiça Trabalhista admite e privilegia mediatamente a dignidade da pessoa humana, ao, independentemente da real possibilidade jurídica de cumulação de funções por policiais civis e militares, reconhecer vínculos empregatícios com base em direitos do trabalhador e no princípio da valorização do trabalho (serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário).

Os fatos examinados, perquiridos e destacados neste trabalho, inclusive mencionando as soluções encontradas para outras categorias de servidores que ocupam

cargos em carreiras de Estado, apontam para uma “realidade” que pode, desde que os requisitos para tanto sejam satisfeitos, consubstanciar um costume contra legem, decorrente de eventos iniciados há muitos anos nos Estados brasileiros.

Essa prática — ainda que contra legem, por resultar na não aplicação de comando legal em virtude do desuso, podendo, contudo, ser admitida com fulcro na ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais —, aliada ao precedente pretoriano (sobretudo do TST – Súmula nº 386) e do regulado para outras carreiras, indica, do ponto de vista sistemático — e ainda que com certa polêmica — alguma tolerância ao procedimento na contratação das pessoas físicas para a prestação de serviços de vigilância que também mantêm vínculos com a Administração.

A realidade e o caso concreto (que justificaram decisões do STF, CNJ, CNMP e da Justiça do Trabalho) compõem mais um dos diversos desafios a serem enfrentados pelos órgãos de regulação e controle, que apreciarão e decidirão sobre a matéria. E esse desafio estará na habilidade de saber como ponderar os custos e benefícios de modo a proferir decisões razoáveis e proporcionais.

---

#### Regulation of Outside Headquarters Policeman Activities

Abstract: Several private companies in Brazil hire military servants (police and firefighters). Several questions arise concerning this subject, bringing legal uncertainty for those who hires and for military servants being fined under disciplinary corporation rules. This article examines some issues related to systematize the questions and point out arguments for hiring military servants by private companies to perform activities scheduled in times not coincident with their public activities.

Key words: Public Law. Administrative Law. Public Servants. Policemen. Accumulation of public positions.

---

## Referências

ALEXY, Robert. Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales. Tradução Carlos Bernal Pulido. Madrid: Fundacion Beneficentia et Peritia Iuris, 2004.

ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica. Tradução Zilda H. S. Silva; revisão Cláudia Toledo. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BAYÓN, Juan Carlos. ¿Por qué es derrotable el razonamiento jurídico?. Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 24, p. 35-62.

- BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Tradução Márcio Pugliesi; Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estado de direito. 3. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CORTES, Vanessa de Amorim. Espaço urbano e segurança pública: entre o público, o privado e o particular. Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Niterói, 2005.
- COUTURE, Eduardo J. Interpretação das leis processuais. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do direito. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GARDNER, John. Legal Positivism: 5½ Myths. *The American Journal of Jurisprudence*, v. 46, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. Direito posto e direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GUASTINI, Ricardo. Das fontes às normas. Tradução Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- GUERRA, Sérgio. Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- HAGE, Jaap C. Reasoning with rules: an essay on legal reasoning and its underlying logic. Londres: Kluwer Academic Publishers, 1997.
- HERINGER, Rosana. A indústria da segurança privada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- LAZZARINI, Álvaro. Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça. In: *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. A tópica e o Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da Segurança Pública. In: *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHAUER, Frederick. On the supposed defeasibility of legal rules. *Current Legal Problems*, v. 51, p. 223-240, 1998.
- SICHES, Ricaséns. Introducción al estudio del derecho. Cidade do México, 1996.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n. 798, p. 23-50 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e Fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). A constitucionalização do direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 709-741.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GUERRA, Sérgio; LEAL, Fernando. Regulação do exercício de atividade extracorporativa por policiais civis e militares. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 103-126, abr./jun. 2014.

---

Recebido em: 18.02.2014

Aprovado em: 14.04.2014