



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

PARECER: Nº 2409/2012 - DELP/CGCSP

REF. PROC.: Nº 08455.008545/2012-70

INTERESSADO: DELESP/RJ

ASSUNTO: Atividade clandestina de segurança privada sem utilização de armas de fogo e fiscalização da Polícia Federal.

Cuida o presente expediente de informação elaborada pela DELESP/SR/DPF/RJ contestando atribuição da Polícia Federal em coibir a ação de empresas não autorizadas a realizar a atividade de segurança privada. Sustenta a informação elaborada que a Polícia Federal extrapolou seu poder regulamentar ao prever esta hipótese no art. 148 e seguintes da Portaria nº 387/06-DG/DPF, cita discussões que envolveram a alteração da Lei nº 7.102/83, aduz ainda haver jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afirmando ser desnecessária qualquer autorização do Poder Público para o exercício de vigilância residencial ou comercial sem utilização de armas de fogo.

A DELESP/RJ já havia se apresentado questionamento semelhante no ano de 2008, o qual foi respondido por intermédio do Parecer nº 2589/2008-DELP/CGCSP.

Na oportunidade foi consignado que a definição dos serviços considerados como atividades de segurança privada constam taxativamente dos incisos I e II do art. 10 da Lei nº 7.102/83, refletidos nos artigos 30, 31 e 32 do Decreto nº 89.056/83, dispostos da seguinte forma (grifou-se):

Lei nº 7.102/83 -

“Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de: (Redação dada pela Lei nº 8.863, de 1994)

I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

§ 1º Os serviços de vigilância e de transporte de valores poderão ser executados por uma mesma empresa. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 2º As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas privadas, além das hipóteses previstas nos incisos do caput deste artigo, poderão se prestar ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas; os estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e residências; a entidades sem fins lucrativos; e órgãos e empresas públicas. (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 3º Serão regidas por esta lei, pelos regulamentos dela decorrentes e pelas disposições da legislação civil, comercial, trabalhista, previdenciária e penal, as empresas definidas no parágrafo anterior. (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)

§ 4º As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto nesta lei e demais legislações pertinentes. (Incluído pela Lei nº 8.863, de 1994)º

“Art. 20. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal: (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

I - conceder autorização para o funcionamento:

- a) das empresas especializadas em serviços de vigilância;
- b) das empresas especializadas em transporte de valores; e
- c) dos cursos de formação de vigilantes;”

Decreto nº 89.056/83 –

Art. 30. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de: [\(Redação dada pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, e à segurança de pessoas físicas; [\(Incluído pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga. [\(Incluído pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

§ 1º As atividades de segurança privada desenvolvidas por empresas especializadas em prestação de serviços, com a finalidade de proceder à segurança de pessoas físicas e de garantir o transporte de valores ou de qualquer outro tipo de carga, serão consideradas, para os efeitos deste Regulamento, segurança pessoal privada e escolta armada, respectivamente. [\(Redação dada pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

§ 2º As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

privadas, além das hipóteses previstas nos incisos I e II deste artigo, poderão se prestar: [\(Redação dada pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

- a) ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas;*
- b) a estabelecimentos comerciais, indústrias, de prestação de serviços e residências;*
- c) a entidades sem fins lucrativos;*
- d) a órgãos e empresas públicas.*

(...)

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. [\(Redação dada pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

§ 1º Os serviços de segurança a que se refere este artigo denominam-se serviços orgânicos de segurança. [\(Incluído pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

§ 2º As empresas autorizadas a exercer serviços orgânicos de segurança não poderão comercializar os serviços de vigilância e transporte de valores. [\(Incluído pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

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. [\(Redação dada pelo Decreto nº 1.592, de 1995\)](#)

Da leitura destes artigos, que constituem a base de toda a orientação de atividade pela Polícia Federal, pode-se concluir o seguinte:

1. As atividades de segurança privada possuem definição legal própria, à qual deve se ater o poder público em suas fiscalizações, e a utilização ou não de armas de fogo não se inclui neste conceito;
2. Estas atividades devem ser desempenhadas por empresas autorizadas pelo Ministério da Justiça;
3. Estas atividades podem ser desempenhadas por empresas com objeto diverso da segurança privada, com pessoal próprio e para finalidade de autoproteção, mas isto não as exime de se adequar às normas da Lei nº 7.102/83 e seus regulamentos. Estas atividades são definidas como serviços orgânicos de segurança privada.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

Quanto à obrigatoriedade da utilização de vigilantes para o desempenho das atividades acima descritas, o art. 15 da Lei é claro ao dispor que:

“Art. 15. Vigilante, para os efeitos desta lei, é o empregado contratado para a execução das atividades definidas nos incisos I e II do caput e §§ 2º, 3º e 4º do art. 10. (Redação dada pela Lei nº 8.863, de 1994)”

Note-se, portanto, que as atividades do art. 10 somente podem ser desenvolvidas por empregados contratados (demonstrando a necessidade de vínculo empregatício), denominados vigilantes (o que indica a necessidade de qualificação própria – art. 16, IV, da Lei nº 7.102/83), não havendo diferença, neste aspecto, entre empresa especializada (constituída para esta finalidade especificamente – art. 10, “caput”), ou empresa com serviço orgânico de vigilância (empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, mas que utilizem pessoal de quadro funcional próprio para execução dessas atividades – art. 10, §4º).

A própria Lei 7.102/83 dispõe em seu art. 14 que “São condições essenciais para que as empresas especializadas operem nos Estados, Territórios e Distrito Federal: (...) I - autorização de funcionamento concedida conforme o art. 20 desta Lei”. (...) “Art. 20. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal: (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995) (...) I - conceder autorização para o funcionamento: (...) a) das empresas especializadas em serviços de vigilância; (...) II - fiscalizar as empresas e os cursos mencionados dos no inciso anterior;”.

Não se deve esquecer que a origem de todo este controle reside no fato de que a **segurança privada é atividade complementar à segurança pública**, com pessoal treinado e que são investigados quanto sua idoneidade e antecedentes criminais, que não pode ser desempenhada de maneira aleatória, sob pena de servir de fachada para todo tipo de **atividade ilícita** ou **abuso no uso da força**, sendo esta uma das razões de seu controle estatal.

Quanto à alegação de que certos dispositivos foram vetados na Lei 8.863/94 (que modificou a Lei nº 7.102/83), o Parecer 2589 já aduzia que, “a nosso ver



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

não podemos confundir o veto presidencial com o ato de legislar contrariamente ao que através daqueles dispositivos era pretendido, como propõe na prática o autor do parecer inicial, pois no caso da impossibilidade do desempenho das atividades de vigilância privada por outra pessoa que não o vigilante, fica evidente que se tratava de disposição redundante, que era útil por tornar mais claro o que já se subsume do art. 15 da Lei 7.102/83, mas não tem força para revogá-lo”. De outro lado, substancioso o entendimento de que “o veto presidencial, mantido pelo Congresso Nacional, revela, quando muito, a vontade do legislador historicamente considerado e congelado no tempo, e a reverência exacerbada e isolada ao veto não possui a virtualidade de alcançar traços da lei de elevada importância, como sua teleologia e dinamicidade, que decorre da realizada social subjacente ao ordenamento em que se insere. A interpretação baseada exclusivamente em veto presidencial, a par de ser demasiado simplista, nega a ação das diferentes realidade temporalmente identificadas e a formação de um ‘círculo hermenêutico’, em que o ordenamento jurídico e a experiência jurídica mutuamente se completam, esclarecem-se e se fecundam, negando-se, também, a interpretação finalística e sistemática da norma” (Resp. 1.243.887, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 19/10/11).

Portanto, a CGCSP tem mantido firme entendimento de que as atividades de segurança privada devem ser objeto de autorização do Poder Público em todas as suas formas, **ainda que sem utilização de arma de fogo**. De fato, a Lei preconiza o controle da atividade de segurança privada, independentemente do instrumento ou acessório utilizado em serviço. O controle da atividade de segurança privada, armada ou não, é imprescindível, **considerando que os vigilantes, agindo em nome de particulares, podem vir a restringir direitos fundamentais de outros cidadãos, inclusive com o uso da força**, para impedir a ocorrência de crimes ou agir imediatamente após a sua ocorrência. Evidente que o **monopólio do uso da força** pertence somente ao Estado e a quem por ele legalmente autorizado.

Note-se que o fundamento primordial para o controle da atividade não é a utilização ou não de armas de fogo, até porque os postos armados não constituem a maioria dos contratos, mas o fato de que **o que ocorre na prática é a constituição de**



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

forças profissionais particulares de segurança, agindo sob comando e para fins privados, e isto evidentemente não pode ser permitido se não for por força de Lei.

A **Lei 7.102/83 em nenhum momento confunde a utilização de armas de fogo com o conceito da atividade de segurança privada**. Ao contrário, enquanto a definição é encontrada no art. 10, o porte de arma surge apenas no art. 19, II, e como um direito do vigilante cujo exercício se dará a critério do contrato de prestação de serviços (cabe ao cliente, juntamente com a empresa especializada, decidir se o posto de serviço será armado ou não), **não se tratando de uma obrigação ou muito menos uma característica intrínseca da definição da atividade**. Junto com o porte de armas, aliás, estão outros direitos como a utilização de uniforme a expensas do empregador e o seguro de vida em grupo que, evidentemente, não interferem no conceito da atividade e nunca geraram este tipo de questionamento que se tem com as armas de fogo. As armas, ademais, sempre tiveram controle próprio, sendo desnecessária a própria existência da Lei da segurança privada se a razão de sua existência fosse apenas controlar o que já é controlado por outras leis.

Restringir o alcance da Lei e do Decreto à segurança armada, além de ser contrário aos seus termos literais, sistemáticos e teleológicos da norma, importa na legitimação irrestrita da constituição de corpos de segurança (ou gangues, ou milícias na forma vedada pelo **art. 5º, XVII da Constituição Federal**) particulares com poder de polícia para a “proteção do patrimônio” – desde que estes não portassem armas de fogo – **e tudo sem qualquer controle**.

O mesmo fundamento pelo qual se autoriza o funcionamento sem controle de um diminuto corpo de seguranças privados **pode e será sendo utilizado para buscar a constituição de corpos maiores** e, se o Estado não mantiver o controle restrito deste segmento, além dos fundamentos de ordem legal e constitucional já mencionados, sua desagregação será apenas questão de tempo e suas consequências potencialmente graves, correndo-se o risco de se perder a distinção entre o público e o privado na área de sua influência.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

No entendimento da Polícia Federal, não é possível que haja uma categoria de profissionais que, à semelhança dos órgãos policiais, possa, ainda que em situações determinadas, **atuar coercitivamente sobre a esfera de direitos fundamentais dos cidadãos absolutamente à margem do controle do Estado**, como se fosse uma atividade econômica qualquer, sem esta peculiaridade. Reafirma-se que não são os instrumentos (armas, cassetete, etc), que tornam a atividade passível de controle, até porque as armas de fogo e outros produtos controlados já são controlados por leis específicas, **mas a essência da atividade em si, que constitui exercício privado do poder de polícia.**

Este posicionamento, aliás, já foi submetido ao crivo do **Ministério da Justiça**, que ratificou o entendimento da Polícia Federal através do **Parecer nº 16/08/GAB/CJ/MJ** e do **Despacho nº 182**, de 19 de agosto de 2008, do Ministro da Justiça. A propósito (grifou-se):

“(...)

15. Verifica-se que o Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Polícia Federal, consoante o que dispõe o artigo 32 do Decreto nº 89.056/83 é o órgão estatal responsável para proceder à autorização de funcionamento e fiscalizar as empresas de vigilância.

16. A necessidade da aludida autorização e fiscalização se dá, por óbvio, em razão da atividade de segurança desempenhada pela empresa, complementar à segurança pública, dever constitucional do Estado. Por esta razão, deve-se buscar a orientação que melhor atenda o interesse público, consubstanciado, na espécie, na garantia ao tomador de serviço de uma segurança qualificada nos termos da regulamentação do setor.

17. Desta forma, o que importa para a fiscalização do Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Polícia Federal, não é o objeto social da empresa, mas a atividade de segurança por ela desempenhada. Registre-se que para os conceitos de segurança privada é irrelevante a utilização de armas, não sendo este equipamento essencial para a caracterização do serviço.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

18. Este entendimento é o que se extrai do próprio texto do § 4º do artigo 10, que traz a previsão de submissão das empresas que tenham por objeto econômico atividade diversa de segurança privada, mas que utilizam quadro funcional próprio para o exercício desta atividade.

*19. Entender em sentido diverso seria admitir que a atuação do Ministério da Justiça na repressão à ilegalidade no âmbito da segurança privada se limita à fiscalização das empresas e pessoas que buscam espontaneamente o seu cadastro e regularização perante o órgão, **ficando fora do seu alcance as empresas que desprezam os preceitos legais**, bem como aquelas que, embora possuam segurança própria, não apresentem esta atividade como seu objeto. **Com efeito, o afastamento da intervenção estatal nesse tipo de atividade seria um grande incentivo à ilegalidade.** (...)*

Em síntese, no entender da Polícia Federal é indispensável expressa previsão legal para o exercício de atividades de segurança por particulares, **face à sua inafastável natureza de potencial restrição a direitos fundamentais de terceiros**, e no sistema pátrio esta Lei condiciona a prestação do serviço à autorização estatal em prol da manutenção da estabilidade social, do Estado de Direito e do controle estreito da atividade.

A atividade de segurança privada não se confunde com o fato de qualquer um do povo poder prender em flagrante quem esteja cometendo um delito, um direito que não se contesta. **Não se admite, contudo, a possibilidade de alguém exercer profissionalmente atividades parapoliciais sem nenhum controle do Estado.** Note-se que qualquer um pode, ao se deparar com um acidente recém-ocorrido, efetuar todos os procedimentos ao seu alcance, inclusive médicos, para auxiliar quem estiver precisando de ajuda naquela situação, mas para que estes mesmos procedimentos sejam desempenhados profissionalmente somente um médico está autorizado, sob pena de o autor incorrer no crime de exercício ilegal da medicina.

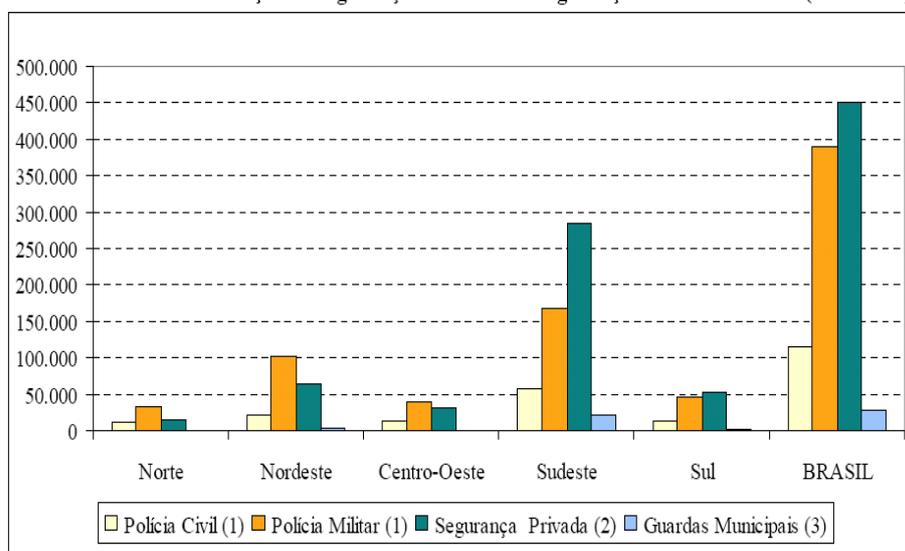
No Brasil há mais vigilante em atividade e cadastrados na Polícia Federal do que todo o efetivo policial de todas as esferas de governo consideradas,



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

sendo que boa parte deste universo é composto de vigilantes que atuam em postos de serviço desarmados. A propósito, o gráfico abaixo é esclarecedor (embora hoje os vigilantes em atividade e cadastrados na Polícia Federal já passem dos **700.000**):

Gráfico 1: Efetivo das Forças de Segurança Pública e da Segurança Privada no Brasil (2003-2004)



Fonte: Construído a partir de dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e do 2º ESSEG.

1. Dados de 2003. O efetivo da polícia civil não inclui a polícia técnica
2. Os dados da segurança privada são os citados na tabela 2.
3. Os dados das Guardas Municipais são de 2004, mas estão subestimados porque a SENASP levantou informações em apenas 192 das 285 Guardas existentes no país. Não há dados para a região Norte.

Grande parte das ocorrências criminosas envolvendo a atividade de segurança privada ocorre no âmbito da segurança irregular (sem autorização da PF), tendo em vista a falta de qualquer controle da atividade e dos indivíduos prestadores do serviço. Estudo realizado pelo cientista político **Cleber da Silva Lopes** (in “*Como se Vigia os Vigilantes – o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada*” – resumo de dissertação de mestrado com o mesmo título) sugere que aproximadamente 62% dos abusos envolvendo a atividade de segurança privada, “*estão concentrados no universo informal do policiamento privado*”, isto é, praticados por “seguranças”, “vigias”, “guardas-noturnos”, sendo que apenas 38% foram efetivamente praticados por vigilantes (como visto acima, este é profissional autorizado por lei a realizar atividades de segurança privada, controlados pela Polícia Federal). Registra o referido estudo que



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

os crimes praticados são variados, mas concentram-se especialmente na prática de ameaças, lesões corporais e ofensas verbais (crimes contra a honra).

Vários são os prejuízos advindos da prestação não autorizada de serviços de segurança privada, mas é possível citar como os mais relevantes, aqueles causados sob três óticas:

- a) **Prejuízos ao Estado:** serviços não autorizados não arrecadam tributos ao Estado e facilitam a manutenção de contratos irregulares de trabalho;
- b) **Prejuízos ao segmento regular da segurança privada:** além da óbvia concorrência desleal causada pelo oferecimento de um serviço totalmente irregular e, portanto, mais barato, já que livre de quaisquer encargos ou controle estatal, toda vez que um “segurança” comete qualquer tipo de abuso, as pessoas comuns não diferenciam sua característica de clandestino, manchando toda a categoria da segurança privada, que se vê colocada numa vala comum. Como as ocorrências de abusos por “seguranças” são estatisticamente muito superiores aos atos ilícitos envolvendo vigilantes, a imagem do setor legal é constante e injustamente dilapidada. De outro lado, os vigilantes regularmente cadastrados na Polícia Federal terão concorrência de trabalhadores sem qualquer formação e capacitação na área de segurança privada;
- c) **Prejuízos para a sociedade:** crescimento de práticas abusivas na atividade de segurança privada (agressões, racismo, homicídios). Corre-se o risco, ainda, de se criar embriões de organizações criminosas, exércitos particulares, etc, obscurecendo a fronteira entre o público e o privado em evidente prejuízo social. Outro aspecto relevante é o perigo de cooptação destes “seguranças” para a prática de crimes, muitas vezes em detrimento do próprio objeto de seu trabalho.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

Sobre o tema, segue em anexo trechos de notícias de jornais dando conta de delitos praticados por indivíduos que **mesmo sem utilizar arma de fogo, causaram grande prejuízo à liberdade e incolumidade física de terceiros** (espancamentos e homicídios).

Não há dúvida, no entanto, de que decisões do **Superior Tribunal de Justiça - STJ** tem exarado posicionamento em sentido contrário ao acima esposado, considerando ser desnecessária a autorização e fiscalização do Poder Público em atividades de segurança privada realizadas sem armas de fogo. Recente manifestação do **Coordenador-Geral de Controle de segurança Privada** resume bem a controvérsia instalada (registrada no Despacho nº 724/2012-DELP/CGCSP- grifou-se):

“Conforme já tratado com Vossa Senhoria, é muito preocupante a situação atual referente a questão polêmica envolvendo a eliminação do controle de determinada atividade de segurança privada – vigilância desarmada residencial e comercial, conforme reiteradas decisões judiciais nesse sentido, cujo cenário está a demandar decisão do DG/DPF e do MJ acerca dos rumos da segurança privada no Brasil, senão vejamos:

(...)

1) ENTENDIMENTO DA POLÍCIA FEDERAL

*- A Polícia Federal tem atribuição definida pela Lei nº 7.102/83 e Decreto nº 89.056/83 para autorizar e fiscalizar as atividades de segurança privada, definidas pelo art. 10 da citada Lei (vigilância patrimonial em **estabelecimentos** públicos e privados, segurança de pessoas físicas, transporte de valores, escolta armada e atividade de formação de vigilantes).*

*- No entender desta CGCSP a fiscalização da atividade de segurança privada abrange tanto as empresas especializadas e orgânicas devidamente autorizadas pelo Poder Público, quanto aqueles (pessoas físicas ou jurídicas) que, sem a devida autorização, passam a exercer alguma das atividades típicas de segurança privada, comumente denominadas “**clandestinas**”. **De fato, a Polícia Federal não fiscaliza apenas as empresas do segmento, mas sim a atividade como um todo.***

*- A Polícia Federal, no entanto, não fiscaliza a atividade realizada por “**vigias de rua**”, visto que as áreas de **uso comum do povo** não se encaixam no conceito de “**estabelecimento**” referido no art. 10, inciso I, da Lei nº 7.102/83, podendo caracterizar usurpação de função pública, eis que compete à **Polícia Militar** realizar as funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (art. 144, § 6º da CF).*



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

2) **DECISÕES JUDICIAIS EM SENTIDO CONTRÁRIO**

- Nos últimos anos intensificou-se disputa judicial contestando a atribuição da Polícia Federal para autorizar e fiscalizar empresas especializadas e serviços orgânicos de segurança que não utilizam arma de fogo.

- **O STJ vem exarando posicionamento neste sentido, contrário ao entendimento da Polícia Federal. Veja alguns julgados:**

REsp 1252143 / SP RECURSO ESPECIAL 2011/0101663-1 Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 28/06/2011 Data da Publicação/Fonte DJe 03/08/2011 Ementa

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. SUPERMERCADO. VIGILÂNCIA NÃO OSTENSIVA. ART. 10, § 4º, DA LEI N. 7.102/83. INAPLICABILIDADE.

1. *Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado para afastar as regras previstas pela Lei n. 7.102/83, que cuida especificamente de atividades voltadas ao sistema financeiro, de modo a garantir o exercício das atividades de portaria, vigia e fiscal de loja realizadas no interior do estabelecimento, sem armamento ou qualquer outro aparato policial.*

2. *A sentença, mantida pela corte de origem, concedeu a segurança para garantir ao ora recorrido o direito de exercer suas atividades de vigia sem a necessidade de autorização da União e não se submeter às regras previstas na Lei n. 7.102/83 e Portaria n. 992/95-DG/DPF.*

3. **É pacífica a jurisprudência no âmbito da Primeira Seção desta Corte Superior no sentido de que o disposto no art. 10, § 4º, da Lei n. 7.102/83, aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância "ostensiva" a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo. Precedente.**

AgRg no REsp 1172692 / SP
AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL
2010/0000458-7 Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130)
Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento
18/03/2010 Data da Publicação/Fonte DJe 30/03/2010 Ementa
ADMINISTRATIVO – EMPRESA DE VIGILÂNCIA – ATIVIDADE DE PORTARIA OU VIGIA – ENTENDIMENTO PACIFICADO PELA PRIMEIRA SEÇÃO – INAPLICABILIDADE DO ART. 10, § 4º, DA LEI N. 7.102/83 – SÚMULA 83/STJ.

É pacífica a jurisprudência no âmbito da Primeira Seção desta Corte Superior no sentido de que o disposto no art. 10, § 4º, da Lei n. 7.102/83, aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância "ostensiva" a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

*referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo. Agravo regimental improvido.
4. Recurso especial não provido.*

- No entender da CGCSP, a Lei nº 7.102/83 em nenhum momento restringiu as atividades a serem autorizadas e fiscalizadas pela utilização, ou não, de armas de fogo.

- Se a vigilância é armada ou desarmada, depende do contratante do serviço, exceto no caso dos bancos que a lei diz que deve possuir vigilantes armados.

*- Com efeito, o que está em jogo é o **monopólio do uso da força pelo Estado**, visto que mesmo sem usar armas de fogo, os indivíduos responsáveis pelas atividades de segurança privada poderão, eventualmente, restringir a liberdade de terceiros (momentaneamente) e utilizar a força para reprimir atividades delituosas no âmbito de sua atribuição, **restringindo, portanto, direitos fundamentais de outros cidadãos.***

- Note-se, de outro lado, que existem decisões de TRFs acolhendo o entendimento da Administração, muito embora em nível recursal possam perder o efeito, porque vão de encontro ao entendimento do STJ. A propósito:

TRF3

Processo: 2003.61.11.001971-6; AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 255110; TRF3

Relator: Juiz Rubens Calixto

Órgão Julgador: Terceira Turma

Publicação: 24/01/2007

Data da Decisão: 13/12/2006

Ementa: ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PRIVADA EM CASAS NOTURNAS. NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE O PREPARO PROFISSIONAL E CONDIÇÕES PESSOAIS DOS AGENTES DE SEGURANÇA. SUBMISSÃO À LEI 7.102/83. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL PARA FUNCIONAMENTO DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA.

1. A impetrante apresentou defesa escrita na órbita administrativa, não havendo razão para dizer que lhe foi negada a oportunidade de defesa.

*2. Os documentos comprovam que a impetrante prestava serviços de **segurança em casas noturnas**, de forma a submeter-se às exigências da Lei 7.102/83, com as modificações proporcionadas pela Lei 8.863/94.*

*3. **Irrelevante que os funcionários da impetrante não utilizassem armas de fogo, posto que este não é requisito essencial para a caracterização do serviço de segurança privada.***

4. Mais importante é o fato dos seguranças de casas noturnas serem diretamente responsáveis pelo bem-estar e segurança das diversas pessoas que freqüentam tais lugares, de modo a se exigir deles um



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

mínimo de preparo profissional e controle de seus antecedentes e habilidades.

5. Negado provimento à apelação da impetrante.

- Não há decisão de caráter vinculante ou erga omnes que proíba a Polícia Federal de continuar a exercer a fiscalização das empresas especializadas e serviços orgânicos desarmados, sendo que há pleno respeito às decisões proferidas em cada caso concreto.

- A CGCSP realizou várias reuniões com a AGU e CONJUR/MJ demonstrando a importância da tese da Administração e a necessidade de acompanhamento próximo da questão junto ao Poder Judiciário.

- Vários Delegados de Polícia Federal, Chefes de DELESPs e Presidentes de Comissões de Vistoria, têm questionado esta CGCSP para que o DPF enfrente a questão e passe a adotar o entendimento do STJ.

- A União vem perdendo as ações judiciais, intentadas por empresas que utilizam seguranças desarmados, com base nas decisões do STJ.

- A vingar essa tese do STJ, qualquer pessoa física ou jurídica (casas noturnas, bares, restaurantes, estabelecimentos comerciais, entre outros) poderá contratar qualquer pessoa para fazer sua segurança privada, desarmada, sem nenhum controle do Poder Público (qualificação, antecedentes criminais, saúde física e mental, curso de reciclagem) sobre esse trabalhador.

4. REPERCUSSÃO PARA O SETOR E PARA A SOCIEDADE, SE A ADMINISTRAÇÃO PASSAR A ADOTAR O ENTENDIMENTO DO STJ

- A retirada da fiscalização da Polícia Federal no setor acima consignado, poderá acarretar:

a) o aumento da quantidade de abusos no exercício das atividades de segurança privada, visto que graves lesões podem ser efetivadas por pessoas sem treinamento adequado, mesmo sem utilização de armas de fogo (os vigilantes registrados na Polícia Federal possuem curso de formação básico, controle de antecedentes criminais, exames de saúde e mental, além de curso de reciclagem a cada dois anos);

b) perda de empregos formais, visto que os vigilantes serão substituídos por trabalhadores menos onerosos, sem a devida qualificação e controle de antecedentes criminais;

d) fechamento de empresas regulares de segurança privada, pois o mercado ficará mais restrito, já que os clientes poderão contratar qualquer pessoa, diretamente, sem que tenham que ser vigilantes ou com curso de formação de vigilante;



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

e) o setor econômico envolvido passará a sofrer, no tocante aos serviços desarmados, concorrência de setor informal, sem qualquer regulamentação;

f) menos arrecadação tributária para os cofres públicos, pois esse entendimento do STJ nada mais é do que a legitimação da segurança privada “clandestina”, fomentando a informalidade;

g) o agrupamento de pessoas voltadas para a atividade de segurança privada, sem qualquer fiscalização, pode gerar o desenvolvimento de milícias e grupos criminosos;

h) menos arrecadação tributária para o Departamento de Polícia Federal, que recebe o numerário das taxas e multas advindas do controle de segurança privada;

i) repercussão negativa na imprensa, porque certamente os abusos e a violência irão aumentar com o falta de controle da segurança privada desarmada.

j) perda de credibilidade da própria Polícia Federal, como ente controlador da atividade.

5) SOLUÇÃO PARA A QUESTÃO CONTROVERTIDA

- a solução mais viável para o problema consiste na aprovação do novo Estatuto de Segurança Privada, cujo anteprojeto de lei encontra-se em trâmite no MJ.

- No anteprojeto de lei torna mais claro o fato de que as atividades de segurança privada, armadas ou não, dependem sempre de autorização do Estado.

- É bom lembrar que a legislação atual é de 1983 e está desatualizada e defasada, em relação aos anseios atuais da população e da sociedade em si, tendo a Lei n. 7.102/83 sido editada para atender basicamente a um nicho específico da segurança privada no Brasil - transporte de valores e segurança de instituições financeiras.

- Com a edição do novo Estatuto de Segurança Privada, corrige-se esta problemática, caindo por terra a tese do STJ, por se tratar de um novo ordenamento jurídico. (...)

Instalado o debate jurídico, ante a ausência de decisão judicial de caráter *erga omnes* ou vinculante, considerando a existência de decisões de TRFs favoráveis à Administração, bem como o disposto no Parecer nº 16/CJ/MJ, a **CGCSP tem exarado orientação pela manutenção do combate à atuação daqueles que exercem atividades de segurança privada, armadas ou desarmadas, sem autorização da Polícia Federal**, salvo quando houver decisão judicial em sentido contrário no caso concreto.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

Importante registrar, aliás, que recentemente esta CGCSP foi alvo de **ação civil pública** no qual o Ministério Público Federal no Distrito Federal **cobrava da Polícia Federal justamente maior combate à atuação das empresas clandestinas** (ao contrário do sustentado pela DELESP/RJ), salientando, em suas razões, argumentos que estão em pleno acordo com o entendimento consignado pela CGCSP:

“(...) Portanto, pelo disposto na legislação de regência especial, entende-se como atividade de segurança privada a vigilância patrimonial, o transporte de valores, a escolta armada, a segurança pessoal e até os cursos de formação, especialização e reciclagem de vigilantes.

Identificadas as atividades consideradas como segurança privada, resta claro que todo aquele que praticá-las em desconformidade com o descrito na Lei nº 7.102/1983, no Decreto nº 89.056/1983 e na Portaria nº 387-DG/DPF estará agindo ilegalmente e/ou na clandestinidade.

(...)

Ora, não faz sentido que a Polícia Federal restrinja sua atividade fiscalizatória apenas aos estabelecimentos de segurança que já estejam previamente autorizados á atividade. É que, se assim for, a finalidade da norma que atribui tal competência ao DPF restará inelutavelmente desviada, pois é certo e lógico que a lei lhe confira tal poder de polícia justamente para coibir eventuais atividades clandestinas e não apenas para acompanhar o desempenho das empresas já legalmente constituídas, que oferecem, obviamente, bem menor risco à sociedade que as demais. (...)”

Note-se, ademais, que os grandes eventos a serem realizados no Brasil em futuro próximo (**Copa do Mundo e Olimpíada**) além da proteção conferida pelas forças públicas de segurança, também serão objeto de vigilância patrimonial privada. Ora, referida atividade será realizada de forma desarmada nos recintos esportivos e, se aplicado *in totum* o entendimento contrário ao controle das atividades de segurança privada realizadas sem utilização de armas de fogo, em última análise, poderão ser empregados em tais situações indivíduos e empresas sem qualquer capacitação e fiscalização estatal, colocando, *s.m.j.*, em risco o público presente no evento e a própria



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

credibilidade do Brasil como organizador. A propósito, a Polícia Federal está alterando a Portaria nº 387/06-DG/DPF para exigir dos vigilantes que atuem nos recintos de grandes eventos, curso de extensão específico contendo disciplinas como “*papel do vigilante na estrutura de segurança em recintos de grandes eventos*”, “*gerenciamento de público*” e “*gestão de multidões e manutenção de um ambiente seguro, harmônico e confortável*”, as quais, embora não constituam, por si só, garantia de não ocorrência de falhas e abusos na prestação do serviço, consubstanciam um núcleo mínimo de capacitação do profissional empregado nessa sensível atividade.

Desse modo, observando o disposto no art. 50, VII da Lei nº 9.784/99, a CGCSP fundamenta a necessidade de manter o combate à atuação não autorizada de segurança privada, ainda que sem utilização de armas de fogo, com base nos argumentos acima dispostos. No entanto, considerando que, de fato, a jurisprudência do STJ tem se apresentado em sentido contrário à tese acima disposta, necessário solicitar interpretação jurídica da **Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça – CONJUR/MJ, acerca da possibilidade de a Polícia Federal manter o posicionamento ora vigente** (salvo decisão judicial no caso concreto), **ou se deve adotar em toda sua extensão o entendimento do STJ**, eximindo de controle da Polícia Federal aqueles que exerçam atividade de segurança privada sem utilização de armas de fogo, tanto nas hipóteses de vigilância residencial como comercial.

Em anexo: algumas decisões do STJ e TRFs representativas da controvérsia, cópia do Parecer nº 16/CJ/MJ, cópia do Despacho 182/08-MJ e notícias de jornais sobre a ocorrência de crimes praticados em atividade de segurança privada sem utilização de armas de fogo.



MJ-DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA EXECUTIVA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE SEGURANÇA PRIVADA
DIVISÃO DE ESTUDO LEGISLAÇÃO E PARECERES

Sendo estas as informações a serem prestadas no momento, à consideração superior do Coordenador-Geral. *Sub censura.*

Brasília/DF, 01 de agosto de 2012.

GUILHERME VARGAS DA COSTA

Delegado de Polícia Federal

Chefe da DELP/CGCSP

1ª Classe - Mat. 9525