

# O PODER DE POLÍCIA, O DESENVOLVIMENTO E A SEGURANÇA NACIONAL (\*)

FRANCISCO MAURO DIAS

## Sumário

### 1. *Introdução*

#### 1.1. *Importância crescente do tema:*

##### 1.1.1 *Direito econômico*

##### 1.1.2 *Direito de greve*

##### 1.1.3 *Direito de reunião*

### 2. *Poderes políticos e "poderes" administrativos*

#### 2.1 *Liberdades individuais e direitos sociais*

#### 2.2 *Desenvolvimento e Segurança Nacional*

### 3. *Poder de Polícia*

#### 3.1 *Polícia Administrativa e Polícia Judiciária*

##### 3.1.1 *Polícia administrativa geral e especializada*

##### 3.1.2 *Formas de exercício*

#### 3.2 *Ordem pública*

#### 3.3 *Definição legal*

#### 3.4 *Legalidade e discricionariedade*

##### 3.4.1 *"Circunstâncias e poderes excepcionais"*

### 4. *Análise conjuntural*

### 5. *Tendências*

---

(\*) Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 03 de junho de 1980.

As opiniões expressas neste trabalho são do autor e não, necessariamente, da ESG.

## 1. Introdução

Sociedade global, a Nação evolui para o estágio de sociedade política e se constitui em Estado. Entidade política, esta somente se organiza juridicamente porque é o Direito o elo de ligação entre a Política e a Realidade Social.

A Ordem Social que se impõe à realidade, se bem que condicionada à natureza das coisas — já o constatava Aristóteles e o reiterava Montesquieu —, é, assim e primordialmente, Ordem Jurídica.

O *ordenamento jurídico* institui o Estado, estrutura-lhe o *Governo*, caracteriza-lhe, portanto, os *fundamentos* da Expressão Política do Poder Nacional, define-lhe os *componentes* e os respectivos órgãos de exercício, discrimina a estes, por fim, atribuições ou *funções*.

Realizar o *Bem Comum*, segundo a Ordem estabelecida, é o fim do Estado. À sua consecução provê o Governo, instituindo a Ordem segundo a qual se realizará, expurgando-a de conflitos, *executando-a, aplicando-a e administrando-a*.

A *administração* da Ordem estabelecida, cujo objetivo é colimar o *interesse público*, incumbe ao Poder Executivo — que já se pretendeu fosse denominado Governamental, tal a eminência das *prerrogativas* de que necessariamente tem de estar investido para tanto, ou já se quis denominado apenas Administrativo.

Elemento organizacional ou infra-estrutural do Governo, mais propriamente do Poder Executivo, a *Administração Pública*, que tem a responsabilidade de lhe concretizar os objetivos, prosseguindo a consecução do interesse público, vê alargar-se cada vez mais o horizonte das tarefas que incumbe realizar: o mundo se tornou unidimensional; o exercício de liberdades e direitos individuais é apregoado e reclamado mais intensamente, a cada época; dilarga-se o interesse público em contrapartida à crônica e sempre agravada escassez de recursos para satisfazê-lo; recrudescer a eterna dialética do público e do *privado*, com os riscos, que lhe são inerentes, para a manutenção do equilíbrio, da estabilidade, da ordem social, da *ordem pública*.

O problema se dicotomiza sempre em Segurança e Desenvolvimento Nacional, a nível de realização de interesse público.

Impossível a consecução do interesse público atingível, com a satisfação concomitante de todos os *direitos, interesses e liberdades individuais*, que são sobretudo *sociais e econômicos*, hoje, o Estado, a Administração Pública, se tem de fazer onipresente, assume características e roupagens crescentemente intervencionistas, projeta-se em todas as áreas da coexistência social.

Avoluma-se, conseqüentemente,

“o conjunto de atribuições inerentes à Administração Pública, para condicionar ou restringir, discricionariamente, o exercício de direitos, tendo em vista o interesse público.”<sup>(1)</sup>

Tal o Poder de Polícia “que o Executivo exerce com maior intensidade e extensão”.<sup>(2)</sup>

### 1.1 *Importância crescente do tema*

Ganha a denominação de *intervenção* do Estado, no domínio individual ou econômico, o condicionamento quanto ao respectivo exercício de direitos e liberdades.

Ampliando-se essa intervenção, dia-a-dia, por força da própria conjuntura, e tendo como principal instrumento o Poder de Polícia, o estudo do tema se reveste de importância também crescente.

#### 1.1.1 *Direito econômico*

Ao promover as comemorações do seu cinquentenário, a Universidade Federal de Minas Gerais fez incluir na programação dos eventos o I Seminário de Professores de Direito Econômico — que “seria o Direito da Intervenção do Estado no domínio econômico” <sup>(3)</sup> —, cujas conclusões, a partir da premissa no sentido de que “o insuficiente conhecimento do Direito Econômico constitui obstáculo à plena realização das aspirações do Estado de Direito”, resultaram na “Carta do Caraça”, proclamação subscrita em 21 de maio de 1977, da qual são transcritos os tópicos a seguir:

“1. Os imperativos éticos dos ideais do Desenvolvimento Nacional e do Bem-Estar Social reclamam o ensino do Direito Econômico nas Faculdades de Direito.

2. O Seminário considera que a disciplina Direito Econômico deve localizar-se nos currículos de Direito, tanto no nível de Graduação quanto no nível de Pós-Graduação.

---

(1) Brasil. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico**, 1977-78. p. 122.

(2) *Id. Ibidem*, p. 123.

(3) Brasil — Universidade Federal de Minas Gerais. **I Seminário de Professores de Direito Econômico**. Edição do Cinquentenário da UFMG, 3, 1977, p. 41.

7. Os programas de Direito Econômico espelharão o relacionamento entre a Ordem Jurídica e a Política Econômica.

8. O Direito Econômico Regulamentar e o Direito Econômico Institucional, o ordenamento jurídico do Planejamento, as tarefas de Organização dos Mercados, consideradas diante da Disciplina Jurídica da Empresa, receberão tratamento jurídico-científico.

9. O exame dos fundamentos constitucionais do Direito Econômico inspirará a apreciação do Direito Econômico Positivo.

.....  
14. As formas de participação do Estado na atividade econômica e as *de ação do Estado sobre a atividade econômica privada* serão examinadas diante dos conceitos de Intervencionismo e de Dirigismo, assim como em face do confronto entre os *modelos teóricos do Estado Liberal e do Estado Socialista*, e o elenco dos diferentes regimes possíveis de iniciativa econômica dualista.

15. O ordenamento jurídico da repartição social da renda e da riqueza, o ordenamento jurídico da competição, o condicionamento jurídico do nível de emprego receberão tratamento detido.”<sup>(4)</sup>

A importância do tema não se restringe ou circunscreve, porém, às preocupações e lides universitárias. A conjuntura o faz mais e mais presente, acentua-lhe o relevo, torna-o de reflexão impositiva.

### 1.1.2 *Direito de greve*

Reportagens noticiosas e informativas — abstraídas, ou não, comentários ou opiniões que as acompanhem — permitem retratar uma conjuntura que se presta ao objetivo de despertar para o assunto o interesse que exige. Os títulos são expressivos: alguns trechos, sobremodo significativos:

“Greve em Santos

#### O PORTO VOLTA A TRABALHAR

Depois de cinco dias em greve, os portuários tiveram quase todas as suas exigências atendidas. Nem as decisões do Tribunal Regional do Trabalho foram respeitadas, e a greve venceu.

---

(4) *Id. ibidem*, pp. 10-13.

Foram cinco dias de greve no porto de Santos, o maior do Brasil. Os exportadores deixaram de embarcar 62 milhões de dólares; os estivadores, que não estavam em greve mas só têm serviço quando os portuários trabalham, deixaram de ganhar 20 milhões de cruzeiros; a Cia. Docas deixou de receber 140 milhões de cruzeiros; os portuários, que pediam 15% de aumento além do índice oficial, conseguiram 10% — um excelente resultado. Ganharam os portuários, perdeu todo o país.”<sup>(5)</sup>

#### “A Lei Deve Ser Aplicada

A greve dos metalúrgicos do ABC é motivo para o principal editorial do *Jornal do Brasil* de 31 de março. Após dizer que “é mais uma greve ilegal”, declara: “Além de ilegal é política — até mesmo pela oportunidade escolhida: não é por simples coincidência que o movimento eclode nas celebrações de uma data nacional. Como também não é por acaso o objetivo de desacreditar a lei que a proíbe como elemento de intimidação”. O *JB* relembra que as leis existem para ser aplicadas, acrescentando que “é dever primeiro dos poderes públicos aplicar a lei, onde e quando se faça necessário. O desafio dos metalúrgicos gera a necessidade — e este é um dos seus objetivos — da demonstração governamental”. Mais adiante, o jornal conclui: “A aplicação da lei só reforça a confiança em quem a utiliza no interesse de todos, e dela própria, como instrumento regulador das relações entre todos. Chegou a hora”.<sup>(6)</sup>

#### “GREVE DOS METALÚRGICOS-SP

##### TODOS FORA DA LEI

Empregados, empregadores e Governo desrespeitam a legislação; a lei é confusa; o Tribunal Regional do Trabalho não quis decidir se a greve é legal ou ilegal. Como resolver o impasse da greve?

A disputa entre os metalúrgicos do interior de São Paulo e os empresários foi oficialmente encerrada por uma decisão da Justiça do Trabalho. Aliás, deveria ter sido: os metalúrgicos, que tiveram boa parte de suas reivindi-

(5) Greve em Santos. **VISÃO**, São Paulo, 31 de março de 1980, p. 22.

(6) A Lei Deve Ser Aplicada. **VISÃO**, São Paulo, 07 de março de 1980, p. 15.

cações atendida, decidiram ignorar a sentença do Tribunal Regional do Trabalho e continuar em greve até a vitória total.”(7)

## “NA RAIZ DA CRISE

### A FALTA DA LEI

O país vive momentos de grande ansiedade; para sair da crise, há frenéticas negociações entre oposição e Governo. Mas só haverá uma saída quando o país resolver submeter-se à lei, não a homens.

.....

O Governo decidiu também não ceder a nenhuma reivindicação dos metalúrgicos que não tenha sido sancionada pela Justiça do Trabalho. Novas negociações só serão iniciadas quando a greve terminar, com o retorno em massa ao serviço. O Governo *chegou a estudar, efetivamente, a hipótese de decretar o estado de emergência em São Paulo*; mas decidiu não utilizar essa medida, ao menos por enquanto. Entretanto, já se resolveu jogar todo o rigor da lei contra os líderes da greve: mesmo que acabem não sendo enquadrados na Lei de Segurança Nacional, sofrerão os rigores da Consolidação das Leis do Trabalho. No que depender do Governo, os dirigentes sindicais afastados não só não voltarão como, por toda a vida, estarão impedidos de participar da direção de qualquer sindicato.

.....”(8)

## “GREVE

### GOVERNO QUER VITÓRIA TOTAL

Brasília exige que os metalúrgicos de São Bernardo voltem ao trabalho e enfrentem as conseqüências da greve, depois, o Governo pode até conversar com líderes sindicais.”(9)

---

(7) Greve dos Metalúrgicos — SP. **VISÃO**, São Paulo, 14 de abril de 1980, p. 25.

(8) Na Raiz da Crise. **VISÃO**, São Paulo, 05 de maio de 1980, pp. 30-31.

(9) Greve. **VISÃO**, São Paulo, 12 de maio de 1980, p. 14.

## "FIM DA GREVE

### AGORA, O BOICOTE

Derrotados na greve, sindicatos ameaçam empresários: dizem que o serviço será malfeito e os produtos terão má qualidade.

A maior greve da história do Brasil terminou oficialmente no domingo, dia 11, após 41 dias de paralisação ilegal. O prejuízo direto, só na indústria de automóveis e autopeças, foi de 34,5 bilhões de cruzeiros. E todos perderam: as fábricas deixaram de faturar 24 bilhões de cruzeiros; o país não exportou 54 milhões de dólares; os operários ficaram sem 1,5 bilhão de cruzeiros de salários; o Governo não recolheu 5,7 bilhões de cruzeiros de impostos; o Banco do Brasil teve de aumentar seus empréstimos em 400 milhões de cruzeiros para que as empresas suportassem a greve. E há ainda outros vinte setores industriais afetados pela paralisação; o cálculo de seus prejuízos não foi divulgado."<sup>(10)</sup>

#### 1.1.3 *Direito de reunião*

"SÃO PAULO (O Globo) — O Secretário de Segurança Pública, Otávio Gonzaga Júnior, disse ontem que não vê razão para que o estádio de Vila Euclides, em São Bernardo, seja interditado à assembléia dos metalúrgicos, marcada para amanhã. "Uma vez cessada a greve, cessou também a proibição de utilização de logradouros públicos para a realização de assembléias naquela cidade", informou.

Segundo Gonzaga Júnior, ele agora "não tem mais nada a ver com a questão":

— Agora, a utilização ou não do estádio é um problema exclusivo do prefeito Tito Costa.

### OPINIÃO DA JUSTIÇA

Comentando ontem o despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça do Estado, que negou o pedido de liminar a seu mandado de segurança preventivo contra o

---

(10) Fim da Greve. **VISÃO**, São Paulo, 19 de maio de 1980, p. 15.

secretário Gonzaga Jr., para garantir a liberação do estádio de Vila Euclides, disse o Prefeito Tito Costa:

— A liminar foi negada, mas o despacho deixa bastante claro que não há nenhuma base para impedir o município de ceder o estádio. Isso, a meu ver, me basta. O estádio já estava cedido e continuará.

Em seu despacho, de quatro laudas, o vice-presidente do Tribunal, desembargador Bruno Afonso de André, declara que “a autoridade impetrada não emitiu qualquer ato impeditivo da reunião” e que, por isso, “não se pode ter como iminente algum ato ilegal de sua parte”.

O despacho afirma ainda que a *autonomia do município*, invocada pelo Prefeito Tito Costa, *coexiste com a preservação da ordem pública a cargo do Estado* e que “a priori não há base para impedir o exercício desse poder de polícia, do mesmo modo que não há base a priori para impedir o município de ceder o estádio”.<sup>(11)</sup>

## 2. Poderes políticos e “poderes” administrativos

Poderes políticos são os componentes da Expressão Política do Poder Nacional; neles se estrutura o Governo do Estado; são estruturais, portanto.

“Poderes” administrativos são instrumentais; dizem respeito ao funcionamento, à atuação da Administração Pública para a consecução dos seus fins, traduzidos no interesse público ou expressos nos objetivos programados à ação governamental.

Os “poderes” administrativos (“*puissance publique*”) constituem-se em “prerrogativas exorbitantes do direito comum” ou privado: direito de desapropriar; de fazer requisições; de baixar “regulamentos de polícia”; sob certas condições, empregar a força para a execução de suas próprias decisões (“fazer justiça pelas próprias mãos”).

Ao lado, entretanto, de tais prerrogativas, a Administração Pública sofre restrições à sua atuação (“*sujétions*”) que se não impõem aos particulares: não pode decidir senão por motivos de interesse público (o simples interesse, generosidade ou capricho não lhe respaldam a atuação); não pode empregar, de modo geral, quem bem entenda ou comprar, em princípio, dispensando o procedimento da licitação.

(11) Secretário não vê razão para interditar estádio. O GLOBO, Rio de Janeiro, 24 de maio de 1980, p. 3.



Aos “poderes” ou prerrogativas correspondem responsabilidades ou sujeições, também exorbitantes do direito comum ou privado. Essas noções, claramente expostas, estão em Vedel. (12)

### 2.1 *Liberdades individuais e direitos sociais*

“Poderes” ou prerrogativas são outorgadas para consecução de fins.

No Estado liberal, chamado de polícia (“gendarme”), velar pelo exercício singelo das liberdades individuais, abstendo-se de outra atividade que a de lhe traçar limites naturalmente deduzidos, pareceu ser, ou foi, desempenho adequado e suficiente. A definição da alínea 4 do art. 1.º da Declaração de Direito do Homem e do Cidadão (1789) não exigia mais:

“La liberté consiste à pouvoir faire toute ce qui ne nuit pas à autrui, ainsi, l'existence des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminés que par la loi.”

Direitos do homem — hoje “direitos humanos” — são enumerados por Leclercq, no capítulo II — “Institutionnalisation du pouvoir: L'État” — de suas “Institutions Politiques et Droit Constitutionnel”; a igualdade, a liberdade de consciência e de expressão do pensamento, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. (12)

Mas é o mesmo Leclercq quem — depois de constatar os fatos da Declaração universal dos direitos do homem das Nações Unidas (10 dez. 48), reconhecendo aos indivíduos, na linha das declarações francesas de 1789 e 1793, direitos e liberdades essenciais, e dos pactos internacionais da mesma O.N.U., de vigência em 16 de dezembro de 1976 (direitos civis e políticos) e 03 de janeiro de 1976 (direitos econômicos, sociais e culturais) — assinala a circunstância de os direitos econômicos e sociais serem enumerados, por exemplo, no preâmbulo da Constituição francesa de 1958, “seja sob a forma de um *direito seja sob a de uma obrigação* a cargo do Estado”.

A circunstância reflete — explica Leclercq, com remissão a Jean Pierre Lassale (*Clefs pour la Politique*, 1969, pp. 37-38) — a “tendência à socialização, que traduz uma realidade incorporada

(12) Vedel, Georges. **Droit Administratif**. Presses Universitaires de France, Paris, 6e. ed., 1976, pp. 26-27.

(12) Leclercq, Claude. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris, Librairies Techniques, 3e.ed.,1979, p. 67.

ao neo-capitalismo de hoje, não se confunde com o socialismo e se opõe ao individualismo e ao separatismo que caracterizavam o Estado liberal.” (13)

Prossegue Leclercq, afirmando que a socialização determinou a passagem do Estado liberal para o Estado “tecnodemocrático” hodierno — na expressão de Maurice Duverger, adaptada de Galbraith — para concluir:

“Du point de vue du pouvoir, de l'Etat, le temps n'est plus ou Anatole France écrivait: “Je pardonne à la République de gouverner mal, parce qu'elle gouverne peu”. L'individu, le citoyen attend de plus en plus d'interventions en sa faveur de la part de l'Etat: il cherche et attend sa protection; il ne lui demande plus seulement de lui accorder et de lui reconnaître des *droits* et des *libertés publiques*. Il attend que l'Etat lui garantisse la *croissance* et l'*élévation de son niveau de vie*. En même temps, et de façon plus consciente, tout ce qui est idéologie tend de plus en plus à être récusé par le citoyen moyen qui fait lui-même partie des classes moyennes qui dominant, au moins quantitativement, au sein des composantes sociales d'une population donnée de l'Occident. A l'âge de la production a succédé l'âge de la consommation qui conditionne en tout l'individu.” (14)

## 2.2 Desenvolvimento e Segurança Nacional

“Crescimento e elevação de nível de vida” são indicadores de “*desenvolvimento nacional* e justiça social”, fins a que se propõe a ordem econômica e social institucionalizada principiologicamente na Constituição (Título III, art. 160). Situa-se no mesmo Título III a proibição de “greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei” (art. 162); nele também se insere a faculdade de “intervenção no domínio econômico, quando indispensável por motivo de *segurança nacional*” (art. 163) e se prescreve “regime de iniciativa econômica dualista, com preferência para as empresas privadas e com o estímulo e o apoio do Estado” (art. 170).

Intervir, apoiar e estimular, restringindo, no interesse público, exercício de direitos, de liberdades, de iniciativas, “por motivo de segurança nacional” ou “tendo por fim realizar o desenvolvimento nacional”, relacionam intimamente poder de polícia, desenvolvimento e segurança nacional.

(13) *Id. Ibid.*, pp. 67-68.

(14) *Id. Ibid.*, p. 69.

### 3. Poder de Polícia

Já Pimenta Bueno, entre nós afirmava:

“A polícia em sua grande compreensão é o complexo de todos os meios de ordem, segurança e bem ser público; é uma das grandes tarefas do governo”.<sup>(15)</sup>

Vedel lembra que a palavra *polícia*, das mais genéricas, serviu para designar, na língua jurídica antiga, qualquer norma ou disposição destinada à realização dos fins da sociedade política, equivalente, nesse sentido, ao *ordenamento jurídico*.<sup>(16)</sup>

Waline, depois de estabelecer que, “em outros termos, a liberdade é a regra, a restrição por *medida de polícia* é a exceção”, professa que “a expressão *leis de polícia* tem sem dúvida um sentido mais abrangente que o de *leis penais*; é preciso incluir naquelas *todas as disposições de ordem pública*”.<sup>(17)</sup>

Rivero, fixando a definição de *polícia administrativa*, assim se expressa:

“La libre activité des particuliers, dans une société organisée, a nécessairement des limites, qu’il appartient à l’autorité publique de tracer. Elle le fait en définissant, par la loi, les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des libertés. Mais il appartient au pouvoir exécutif de préciser et de compléter ces prescriptions essentielles, d’en assurer l’application concrète, et plus généralement, de prévenir les désordres de toute nature. On entend par *police administrative l’ensemble des interventions de l’administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société*.”<sup>(18)</sup>

OU, EM PORTUGUÊS: “A livre atividade dos particulares, numa sociedade organizada, tem necessariamente limites, que compete à autoridade pública traçar. Ela o faz definindo, pela lei, as garantias fundamentais outorgadas aos cidadãos para o exercício das liberdades. Mas compete ao poder executivo precisar e completar essas prescrições essenciais, assegurar-lhes aplicação concreta, e mais

(15) Pimenta Bueno, José Antonio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**, Rio de Janeiro. D.I.N., 1958, p. 249.

(16) Vedel, Georges. **Op. cit.**, p. 779.

(17) Waline, Marcel. **Précis de Droit Administratif**. Paris, Ed. Mont-Chrestien, 1969, p. 437.

(18) Rivero, Jean. **Droit Administratif**. Paris, Dalloz, 1977, 8e. ed., p. 412.

genericamente, prevenir as desordens de qualquer natureza. Entende-se por *polícia administrativa o conjunto de intervenções da administração que tendem a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade.*"

### 3.1 *Polícia administrativa e polícia judiciária*

É ainda Rivero quem distingue no vocábulo *polícia* um sentido *material (forma de ação)* e um sentido vulgar, *orgânico (pessoal encarregado desta ação)*, além de inter-relacionar *polícia* ("pode-se considerar a manutenção da ordem como abrangida numa definição extensiva da *missão de serviço público*") e *serviço público*, para estabelecer, a seguir, a distinção entre *polícia administrativa* e *polícia judiciária*, pelo critério dos fins a que se destinam: o da polícia administrativa, "*prevenir os atentados à ordem pública*"; o da judiciária, "*essencialmente orientado para a repressão penal*". O caráter primordialmente preventivo de uma, o repressivo de outra, distinguem-nas basicamente, não significando isto que a polícia administrativa deixe de prosseguir em sua ação depois que se manifestem as desordens que a ela incumbe prevenir, para restabelecer a ordem, nem que o policial de trânsito, incumbido de ordenar a circulação de veículos, não possa efetuar uma prisão em flagrante por contravenção ou crime. <sup>(19)</sup>

#### 3.1.1 *Polícia administrativa geral e especializada*

Toda autoridade administrativa possui, nos limites da competência que a lei lhe confere, uma parcela das prerrogativas da Administração Pública, segundo a gradação hierárquica que lhe corresponda. Possui, assim, "poderes" de polícia administrativa geral.

Para a prevenção de desordens em áreas específicas, de complexidade peculiar, a exigência de meios também específicos, tecnicamente adaptados à realidade a ser condicionada, impõe o surgimento, a cada dia, de diversas polícias especializadas (caça, pesca, florestal, construções, trânsito, ecológica, estética ou cultural etc.).

#### 3.1.2 *Formas de exercício*

São formas de exercício da polícia administrativa:

a) Os *regulamentos administrativos*, tradicionalmente denominados, no âmbito municipal, *posturas*.

---

(19) *Id. ibid.*, pp. 413-14.

As *limitações administrativas* — afastamento, gabarito, tombamento, constituição de reservas de terrenos, decretação de áreas de interesse especial etc. — são, em matéria de polícia edilícia, exemplos de condicionamentos ao exercício do direito de propriedade, mediante regulamentos administrativos. O descumprimento de suas disposições acarreta *sanções administrativas*.

b) As *decisões particulares ou individuais*, proferidas no desenvolvimento da chamada “administração casuística”: autorização, interdições (de reuniões, de comícios etc.), dispersão de aglomerações delas constituem exemplo.

c) A execução forçada; o emprego da força pública para prevenir ou fazer cessar desordens; até o emprego de armas e a eventual participação das Forças Armadas nas hipóteses agravadas do âmbito da polícia de manutenção da ordem pública, a *coaçoão*, enfim.

### 3.2 *Ordem pública*

A noção de ordem pública, em matéria de polícia administrativa, se define, ainda segundo Rivero: (20)

a) Pelo seu caráter principalmente *material*: a ação policial, preventiva, visa eminentemente às perturbações palpáveis da ordem, às manifestações exteriores de desordem. A imoralidade, em si mesma — exemplifica Rivero — não se constitui em objeto do poder de polícia, se não se relacionar diretamente a desordens externas, direta (caso de publicações fomentadoras de aumento da criminalidade) ou indiretamente (reações prováveis que o escândalo pode suscitar).

b) Pelo seu caráter *público*: O foro íntimo e domicílio são respeitados. Este só é alcançado na medida em que atividades no seu interior repercutem nociva ou perturbadoramente no exterior (“lei do silêncio”, higiene dos imóveis).

c) Pelo seu caráter *limitado*: tranqüilidade, segurança e salubridade, basicamente, delimitam-lhe o conteúdo.

É no âmbito desta noção, portanto, quando a prevenção de acidentes e calamidades, de incêndios e inundações, de desordens e complôs armados o exigem, que atua especialmente a *polícia de manutenção da ordem pública*.

---

(20) *Id. Ibid.*, pp. 414-15.

O texto constitucional do Estado do Rio de Janeiro ilustra a observação:

“Art. 149 — O Governo do Estado é responsável pela *manutenção*, em seu território, da *ordem pública* e da *segurança interna*.

Art. 152 — A Polícia Militar, organizada com base na .....

hierarquia e na disciplina, compete planejar, dirigir e executar, com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas e os casos estabelecidos em legislação específica, o policiamento ostensivo fardado, a fim de *assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública* e o pleno exercício dos poderes constituídos.”

Ordem pública, como é intuitivo, respeita ao interesse público nacional, estadual ou de âmbito equivalente (unidades integrantes da Federação) e Municipal.

A competência para o exercício do poder de polícia é, destarte, concorrente.

### 3.3 *Definição legal*

O Código Tributário Nacional — estabelecendo a Constituição federal que “compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir *taxas*, arrecadadas em razão do exercício do *poder de polícia* . . .” (art. 18, inciso I) — dispõe:

“Art. 78 — Considera-se poder de polícia *atividade da administração pública* que, *limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade* regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à *segurança*, à *higiene*, à *ordem*, aos *costumes*, à disciplina da *produção* e do *mercado*, ao exercício de *atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização* do Poder Público, à *tranqüillidade pública* ou ao respeito à *propriedade* e aos *direitos individuais ou coletivos*.

Parágrafo único — Considera-se regular o exercício do poder de polícia, quando desempenhado pelo *órgão competente*, nos *limites da lei aplicável*, com observância do *processo legal* e, tratando-se de *atividade* que a lei tenha como *discricionária*, sem *abuso ou desvio de poder*.”

Marcelo Caetano, doutrinando sobre o tema, comenta a definição legal:

“...pode definir-se a Polícia como o *modo de atuar da autoridade administrativa* que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir.

*Esta definição difere da que no Brasil o art. 78 do Código Tributário Nacional, com a redação dada pelo Ato Complementar n.º 31, apresenta do “Poder de Polícia”.*

*Mas a diferença não é essencial. E não se pode perder de vista que o Código Tributário não tem de se preocupar com uma definição científica da Polícia, cumprindo-lhe apenas exprimir, em termos práticos, os mais acessíveis possível, o que deva entender-se por “Poder de Polícia” como fato gerador de taxas.*

.....

“A polícia é *atuação da autoridade*, pressupõe o exercício de um *poder* condicionante de atividades alheias, garantido pela *coação* sob a forma característica da Administração, isto é, por execução prévia.

.....

É uma *intervenção no exercício de atividades individuais*, pois pressupõe a existência de normas de conduta dos indivíduos e a possibilidade da sua violação por estes. A polícia intervém nas atividades individuais *suscetíveis de fazer perigar interesses gerais*. Só aquilo que constitua *perigo* suscetível de projetar-se na *vida pública* interessa à Polícia, e não o que apenas afete interesses privados ou a intimidade das existências pessoais. Tudo o que é particular escapa ao domínio policial, enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da moralidade, da saúde *públicas*.

Aliás o conceito de *publicidade* ou *generalidade* de certo interesse depende da evolução do Direito em harmonia com as *transformações sociais*. Matérias que numas épocas são consideradas de interesse privado (por exemplo a prestação de trabalho) passam noutras a constituir problemas de interesse geral com a projeção na ordem pública.” (21)

(21) Caetano, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro Forense, 1977, p. 339/341.

O fato a ser constatado é que o art. 78, *caput*, supratranscrito enumera, exaustivamente, todo conteúdo possível de *interesse público* e, pois, de *ordem pública*.

É definição legal, complementada na de *regularidade* do exercício do poder de polícia, que *pressupõe* (parágrafo único):

- a) *competência* do órgão, que é sempre de *outorga legal*;
- b) exercida *nos limites da lei aplicável*, o que condiciona também à lei o emprego dos meios utilizáveis para prevenção do perigo que a Administração pretende abortar, exigindo-os *proporcionais* à respectiva dimensão;
- c) com observância do *processo legal*, que impõe reverência à *forma*, revestimento externo dos atos praticados no exercício de poderes administrativos, igualmente prescrita em lei;
- d) sem *abuso ou desvio de poder*, cujos contornos a jurisdição administrativa francesa traçou nos recursos por "excès" ou por "détournement de pouvoir".

A definição legal de *regularidade*, inferida dos pressupostos que a asseguram ou avalizam, pode ser contrastada com a de *irregularidade*, também dedutível da lei, de vez que a reguladora da ação popular (Lei federal n.º 4.717, de 29 Jun 65) enumera, no seu art. 2.º, os casos de *nulidade* dos atos praticados pela Administração (*incompetência*, vício de *forma*, *ilegalidade* do objeto, *inexistência* dos motivos e *desvio* de finalidade), conceituando-os normativamente.

### 3.4 *Legalidade e discricionariedade*

Se a Administração existe para *dar execução à lei* e, segundo ela, colimar o *interesse público*, que se realiza na ordem pública, é inconcebível que possa obrar contra a lei, fraudando a consecução do interesse acima indicado e subvertendo, ela própria, a ordem pública.

Entretanto, a lei não pode prever tudo e circunstâncias conjunturais, em permanente mutação, não podem deixar de ser administradas simplesmente "porque a lei não lhes previu a ocorrência", o que significaria, em si mesmo, periclitção evidente da ordem pública.

O conteúdo da ordem pública e a definição dos meios indispensáveis para preservá-lo, em circunstâncias não previstas em lei, têm de ficar, assim, à responsabilidade da Administração, cuja *competência* tem de ser entendida geral para a realização desse *interesse público* eventualmente indefinido.

*Competência* e *finalidade* são indiscutivelmente *de lei*: assim também a *forma* dos atos praticados pela Administração. *Motivos* e *objeto* nem sempre comportam prévia definição legal, mas a Admi-



nistração não se pode omitir na utilização de prerrogativas que a lei lhe confere para realizar um fim sempre determinado ou determinável, em quaisquer circunstâncias — o interesse público — segundo critérios de *conveniência* e *oportunidade*. Tais critérios delimitam, *dentro da legalidade*, a *discricionariedade*. *Discricção administrativa* não se confunde, portanto, com *arbitrio*, ilegalidade que se configura, sobretudo, no *abuso* ou no *desvio de poder*.

Como contrastar, porém, com a lei, critérios de conveniência e de oportunidade, o exercício de “atividade que a lei tenha como discricionária”, para aferição da eventual regularidade de atos de polícia administrativa?

Essa a questão sobre a qual assim se manifesta Garcia de Enterría: A discricionariedade, disse Hans Huber, “é o cavalo de Tróia dentro do Estado de Direito”.<sup>(23)</sup>

Os riscos inerentes ao inimigo dentro das muralhas de defesa já se encontram, porém, bastante minimizados. Para isso contribuiu eficazmente a atuação da jurisdição administrativa, construindo jurisprudência de base sólida e inegável valia, não tendo sido menos relevante no mesmo sentido a evolução legislativa que se veio a consubstanciar, por exemplo, na conceituação de *vícios dos elementos de atos praticados* pela Administração, como acima verificado na citação do art. 2.º de nossa Lei federal reguladora da ação popular.

Assim, a aferição da legalidade se tornou paulatinamente possível, mesmo quando se trate de “atividade que a lei tenha como discricionária”, à luz de conceituações legais dessa natureza; também se tornou possível mediante construções teóricas como as brevemente mencionadas, a seguir:

a) a dos “motivos determinantes”, de Jèze, consagrada posteriormente em textos legais conceituadores da “inexistência dos motivos”;

b) a dos “conceitos jurídicos indeterminados” (“incapacidade permanente para o exercício de funções”; “ordem pública”, “calamidade pública”; “medidas adequadas ou proporcionais”; “justo preço” etc), mediante fixação do entendimento no sentido de que não permitem em sua aplicação uma pluralidade de soluções justas, senão uma solução apenas em cada caso”.<sup>(24)</sup>

A teoria dos conceitos indeterminados veio permitir, ainda que não totalmente, a redução da discricionariedade à legalidade: na

(23) Garcia de Enterría, Eduardo e Fernández, Torres Ramon. *Curso di Derecho Administrativo*. Madrid. Ed. Civitas, 1977, I, p. 270.

(24) *Id. ibid.*, p. 273.

atividade que a lei tenha como discricionária, o poder de polícia se exerce para realização de um *interesse público*, conceito indeterminado cuja utilização somente admitiria, em cada caso concretamente apreciado, *uma única solução justa*.

c) a dos "princípios gerais do direito", como o da igualdade jurídica, em matéria de direito edilício, por exemplo, quanto a decisões deixadas ao campo da discricção administrativa.

Problema de maior relevo, pelas conseqüências, sobrevém, em verdade, do exercício discricionário do poder de polícia em "circunstâncias excepcionais".

### 3.4.1 "Circunstâncias e poderes excepcionais"

Há casos de discricionariedade em que a *extensão excepcional* do poder de polícia assume tais características que pode gerar impressão de que esteja situado, extralegalidade, em campo de arbítrio. Mas, assim como, em matéria penal, estão legalmente previstas as "causas excludentes" da *legítima defesa* e do *estado de necessidade*, a *legítima defesa* da ordem ou do interesse público, em circunstâncias excepcionais, não se contrapõe à legalidade e aos princípios do Estado de Direito.

A par da construção, pela jurisdição administrativa francesa, da teoria da extensão do poder de polícia à base das "circunstâncias excepcionais", a legislação francesa prevê tal extensão em duas hipóteses: a do *estado de sítio* (caso de "perigo nacional") e a do *estado de urgência* ("casos de atentados graves à ordem pública ou calamidades públicas"). A essas duas hipóteses o art. 16 da Constituição francesa de 1958 acrescentou a dos "poderes excepcionais do Presidente da República" assim comentada:

"Ces pouvoirs dépassent très largement le domaine de la police, puisqu'ils peuvent s'étendre à toutes les mesures exigées par les circonstances; mais ils jouent au premier chef dans ce domaine et autorisent la suspension de toutes les libertés publiques tant qu'ils demeurent en vigueur." (25)

OU, EM PORTUGUÊS: "Esses poderes ultrapassam muito largamente o domínio da polícia, pois que se podem estender a todas as medidas exigidas pelas circunstâncias; mas ocupam o lugar principal nesse domínio e autorizam a suspensão de todas as liberdades públicas enquanto estejam em vigor."

---

(25) Rivero, Jean. *Op. cit.*, p. 423.

O estado de sítio, as medidas de emergência e o estado de emergência, constitucionalmente previstos entre nós (arts. 156, 155 e 158), têm correspondência com os casos de extensão excepcional dos poderes de polícia do direito francês.

#### 4. *Análise Conjuntural*

Prestam-se aos objetivos da abordagem conjuntural do tema os tópicos que serviram de motivo à introdução e que se complementam nos que se seguem:

##### 4.1 *Polícia econômica e ecológica*

###### "AMBIENTE

###### SOLUÇÃO PARCIAL

Governo baiano desativou uma parte da fábrica que poluía, mas não resolveu o impasse.

Os moradores de Candeias, município da Grande Salvador, Bahia, receberam no Natal o presente que há muito tempo esperavam: a desativação da Companhia de Carbonos Coloidais (CCC), que nos últimos meses havia aumentado, de forma ostensiva, a emissão de negro-de-fumo. Desde 1974 o *Conselho Estadual de Proteção Ambiental* (Cepam), vem notificando, atuando, concedendo prazos e impondo multas à CCC, a qual, no entanto, reagia não recolhendo as multas ou interpondo recursos contra o Cepam a fim de ganhar tempo.

Coube à população apressar o processo, saindo às ruas em fins de novembro em passeata de mil pessoas. Solidária a cidade parou. O prefeito nomeado, David Caldeira, havia estado em Brasília reclamando providências da *Secretaria do Meio-Ambiente*. O fechamento da empresa, porém, deixou a cidade tensa: além da ameaça de desemprego de 180 pessoas, alguns moradores dizem que estão comemorando apenas "o primeiro turno do campeonato", enquanto aguardam a decisão do *Presidente da República*, única autoridade capaz de validar ou não a desativação definitiva da fábrica.

De fato, para não contrariar o decreto federal, o Cepam desativou apenas duas das três linhas de produção, deixando que a terceira funcionasse com limite de produção máxima de 3 toneladas diárias, iguais a 2% de sua capacidade. Contudo, o desejo dos moradores de Candeias é que a CCC seja realocizada, hipótese que conta com a

simpatia do Cepram, por entender esse órgão que a CCC despertou, em nível exacerbado, a antipatia da população. O Secretário do Planejamento, Antônio Osório Batista, que também preside o Cepram, sugere que a fábrica inclua no seu projeto de ampliação que está tramitando na Sudene a realocização na área do complexo petroquímico de Camaçari. E, para não parecer imposição, ele se dispõe a aprovar o projeto de ampliação em Candeias, desde que sejam cumpridas as exigências de proteção ambiental.

Em seus primeiros anos de funcionamento desde a implantação em 1960 pela Philips Petroleum, a CCC não despertou a animosidade da população: sua produção era pequena e não existia o bairro de Nova Brasília, hoje densamente povoado. Mas nos anos 70, com o aumento da produção e já transferida para o Grupo Atala, a poluição se agravou e a população começou a se inquietar. Apareceu um grande número de complicações respiratórias e casos de conjuntivite atribuídos à fábrica, mas a CCC se defendia alegando que pesquisas realizadas na Universidade de Oklahoma haviam demonstrado que mesmo injeções subcutâneas de negro-de-fumo são inócuas. O diretor técnico-científico do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Bahia (Ceped), José Adeodato, admite que o negro-de-fumo não é uma substância tóxica, mas que "isto não o isenta de potencializar toxidez", ou seja, de adsorver toxidez de outras substâncias e transmiti-la ao organismo humano.

Desconhece-se, contudo, o grau de morbidade da poluição da CCC. O Dr. José Cincura Siqueira, do posto médico de Candeias, estima que 30% das pessoas que lá se apresentam sofrem de doenças respiratórias, mas entende que só um levantamento epidemiológico poderá estabelecer o nível de vinculação entre as descargas da CCC e a saúde da população. Outro médico, o Dr. Wilson Melo, vê a necessidade do censo apenas para dar uma satisfação à fábrica, porque "uma substância não precisa ser tóxica para agredir a saúde — basta que a pessoa seja alérgica ao negro-de-fumo ou a qualquer outra partícula para sofrer reações alérgicas". Ao nosso correspondente em Salvador, José de Castro Valverde, o médico dizia, na semana passada, que "hoje ainda não atendi ninguém com doença respiratória, mas se a CCC estivesse operando dificilmente haveria tanta paz aqui".<sup>(26)</sup>

---

(26) Solução parcial. **VISÃO**, São Paulo, 21 de Janeiro de 1980, p. 36.

A hipótese é, a um só tempo, de polícia econômica e ecológica — para cujo exercício são competentes, concorrentemente, a União, os integrantes da Federação e os Municípios — e repete até certo ponto, em proporções reduzidas e posições invertidas, as circunstâncias que determinaram ao Clube de Roma, quando de seu surgimento, a proposta do “Crescimento Zero”.

A polícia ambiental ou ecológica envolve interesse público eminentemente definido por “circunstâncias locais”, de âmbito municipal. Mas é constitucionalmente da União a competência para “estabelecer e executar planos nacionais de educação e saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento” (art. 8.º, XIV) e para “intervir, mediante lei federal, no domínio econômico” (art. 163).

É federal, destarte, o Decreto-lei n.º 1.413, de 14 Ago 75, que dispõe sobre “as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e contaminação do meio ambiente em consequência de atividades industriais” (art. 1.º), fazendo depender exclusivamente do Poder Executivo (federal), em casos de descumprimento da lei, pela não-adoção de medidas indicadas, denúncia ou suspensão de funcionamento de indústria considerada “de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional” (art. 2.º), como o foi, em regulamentação federal (Decreto n.º 81.107, de 22 Dez 77), a indústria química e petroquímica.

#### 4.2 Polícia econômica e de segurança

A conjuntura é inflacionária e movimentos grevistas eclodiram por todo o primeiro semestre, inclusive no seio do funcionalismo público...

O pensamento lúcido do Presidente Giscard d'Estaing, que trouxe à colação no ano passado, a propósito do tema, ganhou atualidade e pertinência ainda maiores:

“... la lutte contre l'inflation est indispensable au progrès de notre société.

.....  
“Bien entendu, une responsabilité incombe à la puissance publique dans la lutte contre la hausse des prix. Il lui revient, par son action générale, notamment budgétaire et monétaire, d'assurer les équilibres économiques fondamentaux. Il lui appartient également, par tous les moyens dont elle dispose, réglementaires, administratifs, incitatifs, de lutter contre les comportements abusifs, d'imposer, là ou elle fait défaut, une concurrence véritable, de donner elle-même l'exemple de la rigueur.

Mais ce serait une erreur de penser que dans une société pluraliste, la lutte contre l'inflation puisse être l'affaire de l'État seul.

Il est conforme à la nature d'une telle société que les *agents économiques* disposent d'une marge *d'initiative* et de *liberté* dans leur action. Cette marge peut être plus ou moins étendue, selon ce que les circonstances imposent. Mais elle doit rester substantielle, sauf à tomber dans le système de la planification autoritaire et du collectivisme. *En particulier, la libre discussion des rémunérations, avec son corollaire, le droit de grève, est un élément fondamental de la vie d'une société pluraliste.*

*Mais que dit liberté dit aussi responsabilité.* La responsabilité de chacun des partenaires économiques et sociaux, et en définitive de chaque citoyen, à l'égard de la modération des prix et des revenus, est une donnée fondamentale de notre société. Nul ne peut ni la contester, ni s'y dérober. Là encore, il appartient à l'opinion, par la force de ses jugements, d'obliger les uns et les autres à en prendre conscience et à l'assumer. Elle doit être, dans ce domaine, le plus sur et nécessaire *appui de l'action des pouvoirs publics.* C'est ce qu'on appelle la *confiance* et qui est aussi la *raison.*

L'excès des inégalités, en entretenant convoitises et ressentiments, donne à l'inflation un ressort puissant. La lutte contre les inégalités est l'une des conditions de l'action anti-inflationniste.

D'autre part, ce qu'il y a souvent d'inhumain dans la vie urbaine et industrielle d'aujourd'hui encourage inévitablement la recherche de compensations, même seulement apparents, dans *l'augmentation excessive des rémunérations.* L'amélioration progressive du cadre de vie, le rééquilibrage de notre géographie humaine au profit des zones rurales et des petites villes, le développement des services publics essentiels à l'agrément de la vie quotidienne sont donc aussi, à leur manière, et à plus long terme, des armes contre l'inflation.

Reflet des tensions de la vie sociale, l'inflation est un baromètre des difficultés qu'éprouve une société libre à accomplir son progrès dans l'équilibre. Aussi, l'élimination durable de l'inflation sera, pour la démocratie française, un objectif majeur.

.....  
"La violence collective pose à notre démocratie des problèmes d'une autre nature.

La violence sociale revêt des formes multiples. Elle apparaît bien avant de se manifester par des désordres physiques. Dès qu'une force, dès qu'un pouvoir, dès qu'un

groupe se laisse conduire de façon excessive par son intérêt ou sa passion sans égard pour le bien commun, il introduit la violence dans la société. Et, tôt ou tard, il la subira à son tour.

C'est vrai de L'entreprise. Il est normal qu'elle cherche à produire des richesses, car elle est dans son rôle. Mais si elle le fait au mépris de la sécurité ou des conditions de travail de son personnel, de la bonne foi de ses clients ou de l'environnement naturel, bref des intérêts sociaux avec lesquels la recherche du gain est en conflit, elle commet une violence sociale, qui est ressentie comme une agression par ceux qui en sont les victimes.

C'est également vrai des *organisations de masse* de toute nature. Quelles défendent les intérêts de leur membres, rien de plus normal. *Mais si elles fixent systématiquement des exigences qu'elles savent inacceptables pour l'autre partie, si elles recherchent, non le compromis, mais la défaite de l'autre ou la rupture, si, pour faire sentir leur puissance, elles tirent avantage de la fragilité des édifices complexes, aux mécanismes délicats, que sont les sociétés modernes, alors elles commettent un acte de violence sociale.*" (27)

A greve "não é permitida nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei" (Constituição, art. 163) e o Decreto-Lei federal n.º 1.632, de 04 Ago 78, as define.

Greves eclodiram, foram declaradas ilegais, reclamou-se, de um lado, cumprimento da lei pelo Governo, de outro, invectivou-se o Governo pela adoção de determinadas medidas. O trecho que se segue é elucidativo da segunda posição:

"Na recém-terminada greve dos metalúrgicos do ABC paulista, para muitos configurou-se uma situação que estaria a exigir a aplicação pelo menos de algumas daquelas *medidas de emergência*. Mas o Governo preferiu ignorar os mandamentos constitucionais e... aplicou todas as providências, outrora chamadas salvaguardas, sem preocupar-se em obter as necessárias autorizações legislativas, nem cuidar de, cessado o perigo, prestar contas do que fez." (28)

---

(27) Giscard d'Estaing; V. *Democratie Française*. Paris, Fayard, 1976, pp. 122, 124-5, 140-1.

(28) Mascaro; Eymar, Para fazer cumprir a lei. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 de maio de 1980, Caderno Especial, p. 6.

Já em 1929, Maurice Hauriou ensinava:

“Il en serait de même dans le cas de GRÈVES, PARTICULIÈREMENT MENAÇANTES POUR L'EXISTENCE DE L'ÉTAT (tentatives de grève générale; grève de fonctionnaires comme celle des employés des postes en 1909 ou comme celle des cheminots en 1909 et en 1920.

.....

Esmein et Nézard reconnaissent aussi que la patrie ne doit pas être sacrifiée à la légalité: “Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, le gouvernement non seulement peut, mais doit commettre une illégalité.” Au cours d'une discussion sur une grève des chemins de fer et la mobilisation d'une partie du personnel des compagnies, le président du conseil, Briand, disait à la tribune de la Chambre le 29 octobre 1910: “Si, en face d'une éventualité qui aurait mis la patrie en danger, le gouvernement n'avait pas trouvé dans la loi la possibilité de défendre l'existence de la nation... eut-il du recourir à l'illégalité, il y serait allé, son devoir eut été d'y aller” (8.º édit., t. II, p. 104). Cette solution n'est évidemment pas assez creusée, il faut ajouter: 1.º que, si le gouvernement est sorti de la légalité, il n'est cependant pas sorti du droit, pourvu qu'il soit en état de légitime défense; 2.º que le bill d'indemnité, qui est en général voté par les Chambres dans ces cas-là, ne doit pas s'analyser en une amnistie qui effacerait un acte coupable du gouvernement, le gouvernement n'ayant pas été coupable et ayant, au contraire, fait son devoir, mais en une simple légalisation.

.....

La vérité est que l'extension des pouvoirs de l'exécutif pour le temps de guerre, *et aussi pour le temps de grève*, devrait faire l'objet d'une loi établie d'avance, après mure, réflexion et aussi, peut être, après invitation insérée dans la constitution, ainsi qu'il avait été fait pour la loi de 1894 sur l'état de siège. Après les expériences de la guerre de 1914 et des grèves de ces vingt dernières années, cette loi ne serait pas difficile à rédiger. Il est maintenant démontré que *la loi sur l'état de siège est insuffisante, il faut donc la compléter par une loi sur l'état de guerre et sur l'état de grève.*” (29)

---

(29) Hauriou, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, Sirey, 2e. ed., 1929, pp. 452-3.



#### 4.3 Polícia urbanística

É de 19 de dezembro de 1979 a Lei Federal n.º 6.766, que “dis põe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”, estabelecendo:

“Art. 1.º — O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único — Os Estados, o *Distrito Federal* e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do *solo municipal* para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais.”

.....

Art. 53 — Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA*, do *Órgão Metropolitano*, se houver, onde se localiza o município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do *Distrito Federal* quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.”

#### 5. Tendência

Alain Plantey, na sua prospectiva do Estado, acena para a inevitável renovação deste em consequência da extensão da *participação e negociação sociais* nas suas decisões, que tendem a deixar de ser unilaterais e impositivas para, cada vez mais, tornarem-se coletivas, trazendo à Administração Pública o reforço da adesão e da disciplina espontâneas das comunidades administrativas.

Nesse sentido, observa:

“En tout état de cause, à côté du commandement, le pouvoir a toujours pratiqué la *négociation*, la *persuasion*, l'*impulsion*. Renoncer à certaines prérogatives peut avoir un effet rassurant, surtout si, en fait, leur usage n'est pas nécessaire... L'autorité comprendra mieux à l'avenir l'inutilité de l'écran juridique derrière lequel elle s'abrite habituellement, *même dans des secteurs ou ses pouvoirs son les plus étendus comme la police*: une meilleure explication y évitera les recours aux procédés de coercition ou d'investigation pour beaucoup d'opérations de sécurité et de salubrité publiques.” (31)

(31) *Id. Ib.*, p. 301.

É também a conclusão de Plantey que julgo oportuno deixar à reflexão, como fecho deste trabalho:

“C'est avec une force très variable que l'évolution atteindra l'organisation et les rapports des pouvoirs constitutionnels, la structure et le fonctionnement des services et des juridictions, *l'exercice et la garantie des libertés publiques et des droits sociaux*, les administrations militaires, financières, techniques, et les relations internationales... Il faut que le changement, plus ou moins rapide, se fasse par un processus continu.

Cette situation ... se caractérise dans tous les Etats constitués, où peut s'arbitrer le débat ancestral entre le danger et le profit. Mais elle ne doit pas faire oublier que l'appareil collectif coutera de plus en plus cher aux individus; il ne se soustraira pas à la grande loi de l'accroissement du pouvoir, quelles qu'en soient les motivations. On peut simplement l'espérer meilleur, plus efficace et plus juste.”

#### BIBLIOGRAFIA

##### 1. Das “Prescrições Metodológicas”:

Meirelles, Hely Lopes, Prof. — **O Poder de Polícia e a Segurança Nacional** (39-123-73).

Neto, Diogo F. Moreira, Prof. — **O Poder de Polícia e a Segurança Nacional** (T134-73).

Seabra Fagundes, Miguel, Prof. — **O Poder de Polícia, o Desenvolvimento e a Segurança Nacional** (T123-74).

Meirelles, Hely Lopes, Prof. — **Direito Administrativo Brasileiro**, 3ª edição

Reale, Miguel, Prof. — **O Poder de Polícia, o Desenvolvimento e a Segurança Nacional** (T123-75).

Netto, Carlos Siqueira, Proc. — **O Poder de Polícia, o Desenvolvimento e a Segurança Nacional** — (T114-78).

Dias, Francisco Mauro, Prof. — **O Poder de Polícia, o Desenvolvimento e a Segurança Nacional** (T114-79).

##### 2. A referenciada em notas de rodapé.