

DOCTRINA

O PODER DE POLÍCIA, O DESENVOLVIMENTO E A SEGURANÇA NACIONAL*

HELY LOPES MEIRELLES**

1. *Considerações gerais: poderes políticos e poderes administrativos.*
2. *O poder de polícia.*
3. *O poder de polícia e suas implicações com o desenvolvimento e a segurança nacional.*
4. *Conclusões.*

1. *Considerações gerais: poderes políticos e poderes administrativos*

O Estado, como organização política e entidade jurídica pública, é dotado de *poderes políticos* e de *poderes administrativos*. Os poderes políticos emanam do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, no desempenho de suas funções constitucionais, primárias e originárias da soberania, pelo que são considerados poderes de Estado, diversamente dos *poderes administrativos* que surgem, secundariamente, com a administração, e se apresentam segundo as exigências do serviço público e os interesses da comunidade, sendo assim considerados poderes contingentes e instrumentais de toda administração.

Enquanto os *poderes políticos* identificam-se com os poderes de Estado e são distribuídos e exercidos por seus respectivos órgãos constitucionais, como emanção da soberania nacional, os *poderes administrativos*, embora atribuídos precipuamente ao Executivo, difundem-se por toda a administração e são exercidos também pelas administrações dos demais poderes de Estado, nos limites necessários à sua organização e funcionamento.

* Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 1.º de julho de 1975.

** Professor de Direito e advogado em São Paulo.

Assim, os *poderes políticos*, em acepção operacional, se expressam normalmente na função legislativa e judicial como também nos atos governamentais do Executivo, ao passo que, os *poderes administrativos* se apresentam sempre nas funções administrativas, típicas dos órgãos do Executivo — que é o poder administrativo por excelência — e nas funções administrativas atípicas dos órgãos de administração dos outros poderes (Legislativo e Judiciário).

Feitas essas distinções, relembremos que os poderes administrativos são os seguintes: o poder vinculado, o poder discricionário, o poder hierárquico, o poder disciplinar, o poder regulamentar e o *poder de polícia* sobre o qual iremos discorrer, a começar pela sua conceituação.

2. O poder de polícia: conceito

Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.¹

Em linguagem menos técnica podemos dizer que o *poder de polícia* é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública, para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacionais.

Desde já convém distinguir a *polícia administrativa*, que nos interessa neste estudo, da *polícia judiciária* e da *polícia de manutenção da ordem pública*, estranhas às nossas cogitações. Advirta-se, porém, que a *polícia administrativa* incide sobre os *bens, direitos e atividades*, ao passo que as outras atuam sobre *as pessoas*, individualmente ou indiscriminadamente. A *polícia administrativa* é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto que as demais são privativas de determinados órgãos (polícias civis) ou corporações (polícias militares).

No dizer de Cooley: “O poder de polícia (*police power*), em seu sentido amplo, compreende um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública, senão também estabelecer para a vida de relações dos cidadãos aquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para

¹ Sobre poder de polícia, veja nosso *Direito administrativo brasileiro*, 3.^a ed. 1975, pág. 103 e segs. e, também, Tácito, Caio. *O poder de polícia e seus limites*. RDA, 27/1; e *Administração e poder de polícia*. RDA, 39/258.

garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais.”²

Entre nós, Caio Tácito explica que “o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”.³

O que todos os publicistas assinalam uniformemente é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos estados e dos municípios.

Essa conceituação doutrinária já passou para a nossa legislação, valendo citar o Código Tributário Nacional, que, em texto amplo e explicativo dispõe: “Art. 78 — considera-se poder de polícia a 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

2.1 Razão e fundamento

A razão do poder de polícia é o interesse social, e o seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades; supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.

Sem muito pesquisar, deparamos na vigente Constituição da República claras limitações às liberdades pessoais (art. 153, §§ 5º e 6º); à manifestação do pensamento e à divulgação pela imprensa (art. 153, § 8º); ao direito de propriedade (art. 153, § 22); ao exercício das profissões (art. 153, § 23); ao direito de reunião (art. 153, § 27); aos direitos políticos (art. 154); à liberdade de comércio (art. 160). Por igual, o Código Civil condiciona o exercício dos direitos individuais ao seu *uso normal*, proibindo o *abuso* (art. 160), e, no que concerne ao direito de construir, além de sua normalidade,

² Cooley. *Constitutional limitation*. New York, 1903, pág. 829.

³ Tácito, Caio. *Poder de polícia e seus limites*. RDA, 27/1.

condiciona-o ao respeito aos regulamentos administrativos e ao direito dos vizinhos (arts. 554, 572 e 578).

Leis outras, como o Código de Águas, o Código de Mineração, o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, cominam idênticas restrições, visando sempre à proteção dos interesses gerais da comunidade contra os abusos do direito individual.

A cada restrição de direito individual — expressa ou implícita em norma legal — corresponde equivalente *poder de polícia administrativa* à Administração Pública, para torná-la efetiva e fazê-la obedecida. Isto porque esse poder se embasa, como já vimos, no interesse superior da coletividade em relação ao direito do indivíduo que a compõe.

O regime de *liberdade pública* em que vivemos assegura o *uso normal dos direitos individuais*, mas não autoriza o *abuso*, nem permite o *exercício anti-social* desses direitos. As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas, sob a invocação do *poder de polícia* não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição, dentre os quais se inserem o direito de propriedade e o exercício de profissão regulamentada ou de atividade lícita.

2.2 Objeto e finalidade

O *objeto do poder de polícia administrativa* é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, *regulamentação, controle e contenção* pelo Poder Público. Com esse propósito a Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, pode delimitar a execução de atividades, como pode condicionar o uso de bens que afetem a coletividade em geral, ou contrariem a ordem jurídica estabelecida ou se oponham aos objetivos permanentes da Nação.

Desde que a conduta do indivíduo ou da empresa tenha repercussões prejudiciais à comunidade ou ao Estado, sujeita-se ao poder de polícia preventivo ou repressivo.

A *finalidade do poder de polícia*, como já assinalamos precedentemente, é a *proteção ao interesse público* no seu sentido mais amplo. Nesse interesse superior da comunidade entram não só os valores materiais, como também o patrimônio moral e espiritual do povo, expresso na tradição, nas instituições e nas aspirações nacionais da maioria que sustenta o regime político adotado e consagrado na Constituição e na ordem jurídica vigente. Desde que ocorra

um interesse público relevante, justifica-se o exercício do poder de polícia da Administração para a contenção de atividades particulares anti-sociais.

2.3 Extensão e limites

A *extensão do poder de polícia* é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de filmes e espetáculos públicos, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes, até a segurança nacional em particular. Daí encontrarmos nos estados modernos a polícia de costumes, a polícia sanitária, a polícia das construções, a polícia das águas, a polícia da atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia das profissões, a polícia ambiental, a polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses da comunidade a que cabe ao Estado velar e proteger. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado, haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra sem exceção.

Com a ampliação do campo de incidência do poder de polícia, que se iniciou com a necessidade de proteger os habitantes das cidades romanas — *polis*, gerando o termo *politia*, que nos deu o vernáculo *polícia* — chegamos hoje a utilizar esse poder até para a preservação da *segurança nacional*, que é em última análise, a *situação de tranqüilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da Nação em geral*.⁴

Os *limites do poder de polícia administrativa* são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 153). Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os estados democráticos como o nosso inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem-comum. Em nossos dias predomina a idéia da relatividade dos direitos, porque, como bem adverte Ripert, “o direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por conseqüência, simplesmente relativo”.⁵

⁴ Cf. nosso *Direito administrativo brasileiro*. 3.^a ed. 1975. pág. 476.

⁵ Ripert, Georges. *O regime democrático e o direito civil moderno*. Trad. Saraiva, São Paulo, 1937, pág. 233.

Essa sujeição do direito individual aos interesses coletivos ficou bem marcada na Constituição de 1946, que *condicionava o uso do direito de propriedade ao bem-estar social* (art. 147), e cujo princípio foi reproduzido na vigente Constituição da República, ao estabelecer que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base, dentre outros fatores, na *função social da propriedade*” (art. 160, III), que é a reprodução da afirmativa de Duguit de que “a propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza”.⁶

Através de restrições impostas às atividades do indivíduo, que afetem a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade, e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, propiciadores do conforto individual e do bem-estar geral. Para efetivar essas restrições individuais em favor da coletividade, o Estado se utiliza desse *poder discricionário*, que é o *poder de polícia administrativa*. Em se tratando de um poder discricionário, a norma legal que o confere, não minudeia o modo e as condições da prática do *ato de polícia*. Esses aspectos são confiados ao prudente critério do administrador público. Mas se a autoridade ultrapassar o permitido em lei, incidirá em *abuso de poder*, corrigível por via judicial. O ato de polícia, como ato administrativo que é, fica sempre sujeito à invalidação pelo Poder Judiciário, quando praticado com excesso ou desvio de poder.⁷

2.4 Atributos

O poder de polícia tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, e tais são a *discricionariedade*, a *auto-executoriedade* e a *coercibilidade*.

A *discricionariedade*, como já vimos, se traduz na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais, e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a *discricionariedade* é legítima. Por exemplo, se a lei permite a apreensão de mercadorias

⁶ Duguit, León. *Las transformaciones generales del derecho privado*. Ed. Posada, Madri, 1931, pág. 37.

⁷ STF: *RDA*, 36/78; TJSP: *RDA*, 39/258 e 47/263; *RT*, 249/283, 268/471 e 284/401; 1.º TASP Civ.: *RDA*, 45/239 e 65/158; *RT*, 263/592, 298/601 e 303/556.

deterioradas e a sua inutilização pela autoridade sanitária, esta pode apreender e inutilizar os gêneros imprestáveis para a alimentação, a seu juízo, mas se a autoridade é incompetente para a prática do ato, ou se o praticou sem prévia comprovação da imprestabilidade dos gêneros para sua destinação, ou se interditou a venda fora dos casos legais, a sua conduta torna-se arbitrária e poderá ser impedida ou invalidada pela Justiça.

No uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores é que reside a discricionariedade do poder de polícia, mas mesmo assim a sanção deve guardar correspondência e proporcionalidade com a infração.

Observe-se que o ato de polícia é, em princípio, *discricionário*, mas passará a ser *vinculado* se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinentes.

Ao conceituarmos o poder de polícia como faculdade discricionária, não estamos reconhecendo à Administração qualquer poder arbitrário. *Discricionariedade* não se confunde com *arbitrariedade*. Discricionariedade é liberdade de agir dentro dos limites legais; arbitrariedade é ação fora ou excedente da lei, com abuso ou desvio de poder. O ato discricionário, quando se atém aos critérios legais, é legítimo e válido; o ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido: nulo, portanto.

A *auto-executoriedade*, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente a sua decisão através do ato de polícia, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa, necessárias à contenção da atividade anti-social, que ela visa obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia à aprovação prévia de qualquer outro órgão ou poder estranho à Administração. Se o particular se sentir agravado em seus direitos, sim, poderá reclamar, pela via adequada, ao Judiciário, que intervirá oportunamente para a correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixação da indenização que for cabível. O que o princípio da auto-executoriedade autoriza é a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração, independentemente de mandado judicial. Assim, por exemplo, quando a Prefeitura encontra uma edificação irregular ou oferecendo perigo à coletividade ela embarga diretamente a obra e promove a sua demolição, se for o caso, por determinação própria, sem necessidade de ordem judicial para essa interdição e demolição.

Mas não se confunda a *auto-executoriedade* das sanções de polícia com *punição sumária e sem defesa*. A Administração só pode aplicar sanção suma-

riamente e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade, apreensão ou destruição de coisas), nos casos urgentes que ponham em risco a segurança ou a saúde pública, ou quando se tratar de infração instantânea surpreendida na sua flagrância, aquela ou esta comprovada pelo respectivo *auto de infração*, lavrado regularmente; nos demais casos exige-se o processo administrativo correspondente, com plenitude de defesa ao acusado, para validade da sanção imposta.

Excluem-se da auto-executoriedade as *multas*, ainda que decorrentes do poder de polícia, que só podem ser executadas por via judicial, como as demais prestações pecuniárias devidas pelos administrados à Administração.

A *coercibilidade*, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para o seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-lo efetivo, e essa coerção também independe de autorização judicial. É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia.

O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.

2.5 Meios de atuação

Atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de *ordens* e *proibições*, mas e sobretudo por meio de *normas limitadoras* e *sancionadoras* da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas *limitações administrativas*. Para tanto, o Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas, e, após as verificações necessárias é outorgado o respectivo *alvará* de licença ou autorização, ao qual se segue a fiscalização competente.

Alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo. É o consentimento formal da Administração à pretensão do administrado, quando manifestada em forma legal. O alvará pode ser definitivo ou precário: será definitivo e vinculante para a Administração quando expedido diante de um direito subjetivo do requerente como é a edificação, desde que o proprietário satisfaça todas as exigências das normas edilícias; será precário e discricionário se a Administração o concede por liberalidade, desde que não haja impedimento legal para sua expedição, como é o alvará de porte de arma ou de uso especial de um bem público. O alvará definitivo consubstancia uma *licença*; o alvará precário expressa uma *autorização*. Ambos são meios de atuação do poder de polícia, mas com efeitos fundamentalmente diversos, porque o *alvará de autorização* pode ser revogado sumariamente, a qualquer tempo, sem indenização, ao passo que o *alvará de licença* não pode ser cassado discricionariamente, só admitindo *revogação* por interesse público superveniente e justificado, mediante indenização; ou *cassação* por descumprimento das normas legais na sua execução; ou *anulação* por ilegalidade na sua expedição; em todas essas hipóteses através de processo administrativo com defesa do interessado.

Outro meio de atuação do poder de polícia é a fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração. Essa fiscalização, como é óbvio, restringe-se à verificação da normalidade do uso do bem ou da atividade policiada, ou seja, da sua utilização ou realização em conformidade com o alvará respectivo, com o projeto de execução e com as normas legais e regulamentares pertinentes. Deparando irregularidade ou infringência legal o agente fiscalizador deverá advertir verbalmente o infrator ou lavrar regularmente o *auto de infração*, consignando a sanção cabível para sua oportuna execução, pela própria Administração, salvo no caso de multa que só poderá ser executada por via judicial.

2.6 Sanções

O poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de *sanções* para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente.

As *sanções do poder de polícia*, como elementos de coação e intimidação, principiam geralmente com a *multa*, e se escalonam em penalidades mais graves como a *interdição de atividade*, o *fechamento de estabelecimento*, a *demolição de construção*, o *embargo administrativo de obra*, a *destruição de*

objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas, a proibição da exibição de filmes e espetáculos ou a divulgação de textos, e de tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecidas em lei ou regulamento.

Estas sanções, em virtude do princípio da *auto-executoriedade* do ato de polícia, são impostas e executadas pela própria Administração em procedimentos administrativos compatíveis com as exigências do interesse público. O que se requer é a *legalidade da sanção* e a sua *proporcionalidade* à infração cometida ou ao dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado. As sanções do poder de polícia são aplicáveis aos atos ou condutas individuais que, embora não constituam crime, sejam inconvenientes ou nocivas à coletividade, como previstas na norma legal.

2.7 Condições de validade

As *condições de validade do ato de polícia* são as mesmas do ato administrativo comum, ou seja, a *competência*, a *finalidade* e a *forma*, acrescidas da *proporcionalidade da sanção* e da *legalidade dos meios* empregados pela Administração.

A *competência*, a *finalidade* e a *forma* são condições gerais de eficácia de todo ato administrativo, a cujo gênero pertence a espécie *ato de polícia*.

A *proporcionalidade* entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista, sim, constitui requisito específico para validade do ato de polícia, como também a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva. Sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida. Desproporcional é também o ato de polícia que aniquila a propriedade ou a atividade, a pretexto de condicionar o uso de bem ou de regular a profissão. O poder de polícia autoriza limitações, regula restrições e condicionamentos; nunca supressão total do direito individual ou da propriedade particular, o que só poderá ser feito através de desapropriação. A desproporcionalidade do ato de polícia ou o seu excesso equivale a abuso de poder, e, como tal, tipifica ilegalidade nulificadora da sanção.

A *legalidade dos meios* empregados pela Administração é o último requisito para a validade do ato de polícia. Na escolha do modo de efetivar as medidas de polícia, não se compreende o poder de utilizar meios ilegais para sua

consecução, embora lícito e legal o fim pretendido. Em tema de polícia, adverte Bonnard: “la fin ne justifie pas tous les moyens”.⁸

Os meios devem ser legítimos, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada. A demolição de obras, a destruição de bens particulares, o emprego da força física, só se justificam como expedientes extremos do Poder Público. Enquanto houver outros modos de realizar a medida de polícia e outras sanções menos violentas, não se autorizam os atos destrutivos da propriedade, nem as interdições sumárias de atividades, nem a coação física para impedir o exercício de profissões regulamentadas. Só a resistência do particular a ordens e proibições legais legitima o emprego moderado da força pública para removê-la, como último recurso contra o capricho do administrado ao poder de polícia da Administração.

3. O poder de polícia e suas implicações com o desenvolvimento e a segurança nacional

Desenvolvimento é prosperidade. Prosperidade econômica e prosperidade social; prosperidade material e prosperidade espiritual; prosperidade individual e prosperidade coletiva; prosperidade do Estado e de seus membros; prosperidade global, enfim. Daí a correta afirmativa da Escola Superior de Guerra de que “o Desenvolvimento Nacional, em sua compreensão mais sintética e abrangente, consiste no desenvolvimento dos elementos básicos da Nação, ou seja, desenvolvimento do homem, da terra e das instituições”; e conclui que “o Desenvolvimento Nacional é o continuado e orientado aumento da capacidade do Poder Nacional, pelo fortalecimento e aperfeiçoamento permanentes dos elementos políticos, econômicos, psicossociais e militares que o compõem”. (*Manual Básico*, 1975, págs. 335 e 346).

Diante dessa realidade, podemos conceituar o desenvolvimento nacional como o permanente aprimoramento dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos e ao conforto de cada um na comunidade em que vivemos. Assim, o *desenvolvimento nacional* é a resultante das aspirações e da cooperação do Estado e dos cidadãos no aperfeiçoamento ininterrupto da ordem social, econômica e jurídica e que se obtém pela melhoria da educação; pelo aumento das riquezas públicas e particular; pela preservação dos direitos e garantias individuais; pelo aprimoramento das instituições; pela manutenção da ordem interna; e pelo respeito à soberania da Nação.

⁸ Bonnard, Roger. *Précis de droit administratif*. Paris, 1935, pág. 321.

Esse desenvolvimento, todavia, não se obtém sem *Segurança Nacional*, que é, no dizer da Escola Superior de Guerra, “o grau de garantia que — através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares — o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona para conquista ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais” (*Manual Básico*, 1975, pág. 234). O *desenvolvimento* requer, pois, *segurança*, essa mesma *segurança* que nós já conceituamos perante esta Escola Superior de Guerra, como “a situação de garantia individual, social e institucional que o Estado assegura a toda a Nação, para a perene tranqüilidade de seu povo, pleno exercício dos direitos e realização dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente”.

Eis por que a Constituição da República declara competir à União “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais” (art. 8º, V), o que é repetido pelo Decreto-lei nº 200/67, ao estabelecer que “a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional” (art. 7º).

Quanto à *Segurança Nacional* a Carta Magna limita-se a declarar que toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável por ela, nos termos da lei pertinente (art. 86), que, no momento, é o Decreto-lei nº 898/69, e, especifica os órgãos responsáveis pela sua formulação, política e execução, ou seja, o Conselho de Segurança Nacional (art. 87) e as Forças Armadas (arts. 90 e 91), sendo que a legislação ordinária complementa a relação desses órgãos, com o Serviço Nacional de Informações (Lei nº 4 341/64), as Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios (Decreto-lei nº 200/67, art. 29, III) e a Comissão Geral de Investigações (Decretos-leis nºs 359/68 e 446/69), sem excluir os órgãos policiais comuns — civis e militares — que prestam colaboração em todos os assuntos e ações de interesse da Segurança Nacional, em decorrência de suas atribuições gerais de polícia.

Todas essas normas constitucionais e da legislação ordinária visam a preservar o *desenvolvimento* e a *segurança nacionais* contra os antagonismos de seus opositores e os excessos do direito individual, que muitas vezes ultrapassam os seus limites *normais e legais*, assumindo formas abusivas e prejudiciais ao interesse coletivo e à própria estabilidade das instituições e do Estado. Nesse ponto é que a Administração invoca e utiliza o *poder de polícia administrativa*, como instrumento de contenção das atividades particulares nocivas ao bem-estar social ou ofensivas à segurança nacional.

Realmente, o desenvolvimento da iniciativa privada e da riqueza particular geram poder individual e de grupos: poder decorrente da expansão da indústria, do comércio, da agricultura, das profissões liberais; poder econômico

das empresas; poder político dos empresários; poder de pressão e de opressão do mais forte sobre o mais fraco; poder de imposição do interesse particular sobre o interesse público. Esses fatos são notórios e repetidos em nossos dias, em que a expansão industrial nos centros urbanos vem produzindo o alarmante fenômeno da poluição ambiental; em que o desenvolvimento das atividades agropastoris vem acarretando o desmatamento indiscriminado das florestas; em que a industrialização acentuada de produtos vegetais e animais vem exterminando espécies da flora e da fauna terrestre e aquática; em que a formação de grandes empresas vem eliminando concorrentes menores e impondo preços excessivos aos seus produtos; em que a concentração da riqueza com alguns particulares vem afetando a economia popular. Em todos esses casos, de fácil percepção, a Administração intervém com o seu poder de contenção e regulação da atividade privada abusiva ou prejudicial ao interesse da coletividade, disciplinando o uso da propriedade, condicionando o exercício dos direitos individuais, limitando a prática de atividades prejudiciais à comunidade, opondo um dique, enfim, a todo excesso da iniciativa privada, por meio do *policimento administrativo* que é o instrumento de controle da Administração sobre a conduta do administrado, baseado na supremacia do interesse geral da coletividade sobre o interesse particular de cada um de seus membros.

Eis aí a implicação do poder de polícia com o desenvolvimento em geral, permitindo-nos concluir que embora não sendo um poder de propulsão do desenvolvimento, é, todavia, um *poder de contenção* das atividades prejudiciais à coletividade beneficiária desse mesmo desenvolvimento.

No que tange à segurança nacional, não é menor a implicação do *poder de polícia administrativa* para a manutenção do regime político constitucionalmente estabelecido; para a preservação das instituições; para a garantia dos cidadãos e para a sobrevivência do próprio Estado. Essa autodefesa do Estado não afronta os direitos individuais, nem descaracteriza a democracia, quando exercida nos limites da Constituição e das leis, em benefício dos próprios indivíduos, da coletividade e da Nação na busca incessante de seus objetivos presentes e futuros. Toda atividade comprometedor ou atentatória contra a segurança nacional pode e deve ser contida pelo *poder de polícia administrativa*, embasado no poder nacional, que na doutrina desta escola “é a expressão integrada dos meios de toda ordem, de que dispõe efetivamente a Nação, para alcançar e manter, interna e externamente, os objetivos nacionais” (*Manual Básico*, 1975, pág. 68).

4. *Conclusões*

Do exposto, chegamos às seguintes conclusões básicas:

1. O poder de polícia não é um poder político, mas sim um poder administrativo.

2. O poder de polícia é inerente a toda administração pública, e se difunde por todos os órgãos do Executivo e dos outros poderes, quando exercem funções de administração.

3. O poder de polícia é discricionário, mas não é arbitrário, encontrando limites na Constituição e nos direitos fundamentais do cidadão.

4. O ato de polícia administrativa tem atributos próprios, mas como todo ato administrativo, fica sujeito ao controle judicial de legalidade.

5. O poder de polícia administrativa objetiva a contenção do abuso do direito individual e de atividades particulares prejudiciais à coletividade e à segurança nacional.

Com essas conclusões, permitam-nos finalizar, repetindo o que já dissemos nesta mesma escola em conferência anterior, que esse poder nacional combinado com o respeito à ordem jurídica e aos direitos individuais do cidadão é que caracteriza o regime democrático moderno, como um sistema de equilíbrio entre as prerrogativas do indivíduo e os interesses sociais da coletividade, que o Estado tem o dever de assegurar para o pleno desenvolvimento nacional a que todos aspiramos.

Essa combinação do direito com o poder é que sustenta os estados democráticos modernos, como o nosso, porque: O poder sem o direito é tirania. O direito sem o poder é utopia. O poder com o direito é democracia.