

## DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO DA SEGURANÇA PÚBLICA

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO  
Procurador-Geral do Estado da Guanabara

A estabilidade política e social é premissa do desenvolvimento de uma comunidade organizada em Estado. Os processos de criação de riquezas, notadamente os que demandam grandes concentrações de recursos, privados ou públicos, não são deflagrados ou não têm continuidade quando há incerteza quanto à permanência das instituições e à manutenção da ordem pública.

Ambos os conceitos — permanência institucional e ordem pública — fundem-se em outro, de maior hierarquia, a que chamamos de *segurança pública*. A expressão, ao que parece, nasceu de uma extrapolação da idéia de segurança individual, alçando-se do indivíduo para o corpo social e, deste, para o Estado; mas, nesta evolução, foi-se enriquecendo com características próprias, a tal ponto que seria um erro dizer-se, agora, que *segurança pública* representa mero somatório da segurança dos indivíduos de uma determinada circunscrição política. Com isso, por *segurança pública*, já não deve ser entendido apenas *segurança do público*, porém, com outras mais amplas conotações, *segurança das instituições públicas*.

Conceitua-se, assim, segurança pública, como um *valor social* a ser promovido pelo Estado, em que o interesse coletivo, na existência de uma ordem jurídica institucionalizada e estável e na incolumidade individual e do próprio ente estatal, esteja atendido satisfatoriamente, a despeito de comportamentos e de situações adversativos.

O interesse coletivo é, como se pode observar, triplo: refere-se ao Estado, aos indivíduos e às instituições; nem o Estado tem

primado sobre o indivíduo, nem este sobre o Estado — o primado é o da *lei*, daí a preferência, imprescindível, às instituições e a precedência, que damos, até esta altura, aos demais termos. Estado e indivíduo devem coexistir, cada qual em seu campo de atuação, cada qual com sua proteção apropriada, cabendo à ordem jurídica propiciar os institutos necessários para este fim; por isto é que o Direito ora tutela precipuamente os interesses individuais, ora os do Estado.

Entretanto, à existência do Estado, dos seus habitantes e das suas instituições, duas ordens de fatores adversos poderão se opor. Certos fatores são os que criarão óbices independentemente de direta manifestação da vontade humana, tais como poderão fazer-lo epidemias, geadas, chuvas prolongadas, cataclismos em geral — chamamo-los *fatores estáticos*; outros, cria-los-ão como direto resultado da manifestação da vontade, fruto de comportamentos voluntários que visam subverter valores de convivência social — denominamo-los *fatores dinâmicos*.

Eliminar ou neutralizar esses óbices é, portanto, a tarefa a que se deve entregar o Estado para alcançar ou manter um *razoável grau* de satisfação da segurança pública (razoável grau, porquanto, sendo a segurança pública um valor social, jamais será absoluta, ou seja, estará atendida plenamente: deverá ser sempre aferida e referida relativamente).

Ora, se cabe ao Estado agir em prosseguimento da segurança pública, torna-se, na prática, necessária uma revisão de posições frente a valores: assim é que, antes da proteção do superior bem, em termos de estrita ética, qual seja a *incolumidade individual*, bem como antes da preservação do valor socialmente mais imperioso, qual seja a *estabilidade e permanência das instituições*, deve o Estado agir em sua *auto defesa*.

Temos, assim, combinando os critérios, que ao Estado cumpre desenvolver, sob considerações inafastáveis de ordem pragmática, três atividades no campo da Segurança Pública: 1.<sup>a</sup> — auto-defesa; 2.<sup>a</sup> — defesa das instituições jurídicas e 3.<sup>a</sup> — salvaguarda dos indivíduos.

Essas atividades, todavia, apresentam extensa gama de variações, desde as tarefas de mera informação às ações de beligerância.

Básicamente, duas serão as modalidades de atuação de segurança: *preventiva* e *repressiva*. Há os que acrescentam uma ter-

ceira — a *operativa*; como se verá, não será esta mais que uma fase agravada da modalidade de atuação repressiva. São, portanto, prevenção e repressão, as modalidades de atuação do Estado que se opõem às situações e comportamentos adversativos.

Compete ao Estado *prever* o surgimento de óbices e envidar todos os esforços e adotar tôdas as cautelas para preservar-se, manter incólumes suas instituições e salvaguardar seus habitantes; para tanto, deve antecipar-se às possíveis violações, através de instrumentos de *prevenção*. Todavia, uma vez deflagrado um processo desagregador desses valores, deve o Estado *prover*, através de medidas de outra natureza, a neutralização ou extinção dos óbices, através de instrumentos de *repressão*.

Ambas as atuações — de prevenção e de repressão — são disciplinadas pelo direito público interno, nos seus ramos Constitucional, Processual e Administrativo.

Mas não apenas quanto às *modalidades* — preventiva e repressiva — e quanto às disciplinas jurídicas — Constitucional, Processual e Administrativa — podem classificar-se as atuações do Estado em tema de segurança. Cabe, ainda, entre outras, mencionar as que podem ser feitas quanto à *competência* — federal, estadual e municipal — e quanto à *origem dos comportamentos e situações adversativos* que comprometem a segurança — externa e interna.

Como método de estudo, melhor parece valeremo-nos de uma combinação de critérios, distinguindo, em primeira plana, as atuações quanto à segurança *externa e interna*. Uma vez que o tema de segurança externa tem tratamento preponderante constitucional e entrelaçado com o Direito Internacional Público, concentrar-nos-emos sobre a segurança interna, distinguindo, sucessivamente, a atuação *preventiva e repressiva* e, nesta, as formas *policial, judiciária, política e militar*. Poder-se-á reparar, então, que, com exceção da forma de repressão judiciária, regida quase que integralmente em ramos autônomos do Direito — o Penal e o Processual Penal — e que cabem ao Poder Judiciário, se bem que não exclusivamente, tôdas as demais formas de repressão se desenvolvem na órbita do Direito Administrativo (não obstante possam apresentar, às vezes, alguns de seus institutos, assento de nível constitucional), competindo, maciçamente, ao Poder Executivo.

Cumpre-nos, a partir deste método, desenvolver uma apreciação itemizada.

1. *Prevenção e repressão na segurança pública externa.*

A competência neste campo é privativa da União. A prevenção se faz pelas múltiplas formas de atuação da diplomacia, de ação suasória, e pela manutenção de forças armadas regulares, de presença dissuasória. Quanto à *repressão*, processar-se-á, até certa fase, em nível *político*, com o protesto formal, o rompimento de relações e a declaração de estado de beligerância, mas, atingido este ponto ou antes, se as circunstâncias assim o obrigarem, a repressão será *militar*, qualificando-se, a repressão, como de natureza operativa.

2. *Prevenção na segurança pública interna.*

É campo de atuação da polícia. Como é sabido, o poder de polícia tanto se exerce predominantemente sobre os bens e os direitos que lhes são relativos, quanto se impõe, prevalentemente, sobre as pessoas. Na forma objetiva, é uma manifestação do *dominium* do Estado sobre tudo que se encontre sob sua soberania; na forma subjetiva, é manifestação do *imperium* do Estado. A forma objetiva é tratada no capítulo que se costuma dominar de *polícia administrativa*; já a forma subjetiva, é matéria da chamada *polícia de vigilância*.

A *polícia administrativa* atua através de restrições de uso e gozo de direitos individuais, especialmente da propriedade, em vários campos da atividade humana: especializando-se as polícias de *costumes*, das *comunicações*, de *viação*, do *comércio e indústria*, das *profissões*, de *estrangeiros*, *edilícia* e outras mais, tôdas objeto de estudo do Direito Administrativo.

Assim é que cabe à *polícia de costumes*, limitar as atividades que afetam, tão só pelo exemplo, e destruam pela prática, o vigor moral do povo. Os instrumentos policiais, poderão ser, por sua vez, de prevenção e de repressão: as *limitações* agirão preventivamente contra o alcoolismo, a pornografia, a indecência no trajar, no falar e no gesticular, a mendicância, o uso de estupefacientes, a perversão sexual, o proxenetismo, a vadiagem, a crueldade contra os animais, os jogos de azar e outras formas de dissolução social; falhando as limitações, deflagram-se as sanções de polícia,

que são os instrumentos de repressão, como a censura, a interdição de locais, a cassação de licenças e outras mais.

A *polícia das comunicações* cabe disciplinar o uso dos meios de comunicação social, incluindo-se a reunião ocasional ou permanente de pessoas, atividades que, não obstante em princípio asseguradas nos parágrafos 5.º, 8.º, 9.º, 27 e 28 do art. 153 da Constituição da República Federativa do Brasil, também sofrem limitações em atenção à segurança pública. A manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informações independem de censura, porém estão sujeitas a controle *a posteriori*, de modo que, cada um, responderá pelos abusos que cometer. Quanto a livros, jornais e periódicos, independem de licença, o que não significa que não possam ser submetidos a qualquer outra sorte de censura prévia. Quanto à correspondência e às comunicações telegráficas, é-lhes garantido o sigilo, quebrável apenas em estado de sítio. A reunião para intercâmbio de idéias, seja em recintos fechados ou abertos ao público, independe, em princípio, de qualquer formalidade, o que nada impede, entretanto, poder ser exigida, em determinados casos, a comunicação prévia do local da reunião e, se em logradouro, a autorização, bem como a designação, pela autoridade, do lugar adequado. Da mesma forma, é assegurada a liberdade de associação, mas a sociedade que promover atividade ilícita ou imoral ficará sujeita à dissolução compulsória, por ação direta, mediante denúncia popular ou do órgão do Ministério Público, repressão, como se vê, por exceção, hetero-executória.

Muito importante, na temática das comunicações sociais, a polícia das diversões e dos espetáculos públicos; tais veículos se destinam à comunicação da massa e, assim, merecem um maior cuidado por parte do Estado, de vez que a possível periculosidade das mensagens fica potenciada em escala imprevisível. As peças teatrais, as películas cinematográficas, os programas de rádio e de televisão, as funções circenses e outros espetáculos abertos ao público, inclusive atividades recreativas de parques de diversões, sujeitam-se, por isso, à censura prévia; é a polícia das diversões e espetáculos públicos. Finalmente, os cultos, em princípio livres e assegurados como a mais elevada manifestação de liberdade de consciência, sujeitar-se-ão ao poder de polícia sempre que excede-

rem do religioso para transformarem-se em veículo de prática ou pregação subversiva ou imoral.

A competência para realizar a censura é federal (CRFB art. 8.º, VIII, *d*), mas a vigilância bem como o licenciamento das casas de espetáculos, é municipal.

A *polícia de viação* envolve a disciplina do trânsito e do tráfego. O marítimo, compreendido o fluvial, e o aéreo, são regidos por legislações próprias de competência federal, conforme as reservas constitucionais estabelecidas no artigo 8.º, a saber: para a navegação aérea, inciso XV, *c*, e inciso XVII, *b*; para a navegação marítima, fluvial e lacustre, incisos XV e XVII, *b* e *m*. Pela sua especialidade, embora constituam materialmente Direito Administrativo, são objeto, respectivamente, do Direito Aeronáutico e do Direito Marítimo, bem como, se disciplinadas em tratados e convenções internacionais de navegação aérea, marítima, fluvial e lacustre a que o Brasil haja aderido, objeto ainda do Direito Internacional Público, Remanescem o trânsito e o tráfego nas vias terrestres. Do tráfego terrestre, desdobra-se o ferroviário, cuja regulamentação, para sua segurança, obedece a um sistema federal específico, e o rodoviário urbano e interurbano, que obedece à legislação básica federal, o Código Nacional de Trânsito, baixado pela Lei n.º 5.108, de 21 de outubro de 1966, modificado pelo Decreto-lei n.º 237, de 29 de fevereiro de 1967, conforme o artigo 8.º, XVII, *n*, da Constituição, sem prejuízo da competência supletiva estadual (CRFB, art. 8.º, parágrafo único) e da municipal (CRFB, artigo 15, II).

A *polícia do comércio e indústria* atua limitativamente de várias maneiras: nas feiras, nos mercados, no comércio ambulante, no sistema oficial de pesos e medidas, na classificação, qualificação e tipificação de substâncias e mercadorias.

A polícia do comércio a retalho é maciçamente municipal mas já o comércio exterior, de importação e exportação, obedece a estrita disciplina federal, constante, basicamente, da Lei número 2.145 ponderante sobre a de polícia, a atividade de ordenamento econômico do Estado. A política e o sistema nacional de metrologia são federais, constantes, atualmente, do Decreto-lei n.º 240, de 28 de fevereiro de 1967, que define os órgãos, cria o Instituto Nacional de Pesos e Medidas e enuncia o sistema, padrões, infrações e penalidades.

A *polícia das profissões* submete as atividades privadas, de caráter técnico e científico, em que tem o Estado interesse, a regras de disciplina e fiscalização. Inúmeras leis especiais regem a matéria, por expressa reserva constitucional (CRFB, art. 8.º, XVII, *r*), tôdas federais. Lembrável que, também, empresas de prestação de serviços profissionais podem estar sujeitas a estas limitações administrativas especiais de polícia, como, por exemplo, as que se destinam à busca de informações reservadas, de vigilância particular, de investigações, etc.

A *polícia de estrangeiros* está em estreita relação com a segurança do Estado. A Constituição assegura, em princípio, em tempo de paz, a qualquer pessoa, entrar com seus bens em território nacional, nêle permanecer ou dêle sair (CRFB, art. 153, § 27), mas, conforme o próprio preceito o ressalva, obedecidas as limitações de polícia estabelecidas pela lei, de competência federal; o assunto tem conotações de Direito Internacional Privado que devem ser evidenciadas.

O Decreto-lei n.º 941, de 13 de abril de 1969, que deu complementaridade à norma constitucional, disciplinando vistos de entrada, impedimentos, naturalização, extradição, deportação e condição de asilado, bem como os direitos e deveres dos estrangeiros, fixa o que se denomina de estatuto dos estrangeiros, de permanente interesse em tema de segurança nacional, externa ou interna.

Por último, citamos, sem esgotar as variedades, a *polícia edificação*, responsável pela disciplina física dos meios urbanizados, que visa a tornar mais segura (a par de mais salutar, mais digna e mais agradável) a vida nos espaços habitáveis, regulando o uso da terra, no que se refere à sua ocupação com tôda sorte de construções. O assunto é de predominante interesse municipal (CRFB, art. 15, II), sendo objeto de Códigos de Obras, de Urbanização ou de Desenvolvimento Urbano, no que se refere às construções, se individualmente tomadas, e de Planos Diretores, se coletivamente consideradas. A matéria, entretanto, é objeto, hodiernamente de um tratamento sistemático em ramo já didaticamente definível, que é o Direito Urbanístico, de dimensão maior, envolvendo todos os problemas de uso humano da terra para habitação, circulação, trabalho e recreio.

Feitas as rápidas observações, que seriam permissíveis dentro de um trabalho de abertura do Direito Administrativo de

Segurança Pública, a respeito dos ângulos da segurança cobertos pela *polícia administrativa*, podemos nos voltar aos mecanismos preventivos da *polícia de vigilância*.

Considera-se o fim precípua da vigilância a *informação*; nem sempre os órgãos policiais incumbidos de missões de vigilância estarão aprestados para eventual repressão, salvo se esta fôr emergente, mas deverão estar atentos, de modo a que possa ser ela providenciada na ocasião oportuna e na certa medida.

A vigilância pode ser realizada pelo Estado através de vários instrumentos: registros prévios (como cadastros, inscrições, relatórios), inspeção e presença dissuasória de guardas, rondas, ou forças de choque.

As organizações policiais de tôda natureza e de todos os graus federativos — Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Cíveis Estaduais, Polícias Militares e Polícias Rodoviárias Estaduais — incluem, entre suas funções, atribuições de vigilância; além dessas, há outras organizações de vigilância setoriais ou locais, como as Guardas Cíveis, Guardas Municipais, Guardas Judiciárias e Guardas de Estabelecimentos Públicos.

No plano federal, as mais importantes atribuições de vigilância estão cometidas ao Departamento de Polícia Federal, reguladas pela Lei n.º 4.438, de 16 de novembro de 1964, dentre as quais destacam-se: a fiscalização das fronteiras terrestres e da orla marítima; a fiscalização dos passageiros procedentes do exterior ou que se ausentem do País; o registro geral dos estrangeiros; a direção da polícia preventiva de guarda aérea, portuária e de aeroportos; a expedição de passaportes; a segurança pessoal do Presidente da República, de diplomatas, de visitantes oficiais e de outras autoridades, e a coordenação de interligação, no País, dos serviços de identificação datiloscópica, civil e criminal.

No plano estadual, as atribuições de polícia de vigilância se distribuem entre órgãos das Secretarias de Segurança Pública. No Estado da Guanabara, apenas exemplificativamente, são êles: a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, a Superintendência da Polícia de Segurança, o Departamento de Trânsito, o Corpo Marítimo de Salvamento e a Guarda Civil do Estado da Guanabara.

Completam o sistema preventivo, a comunidade nacional de informações, tendo à cúpula o Serviço Nacional de Informações —

S.N.I. (Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 32, II).

### 3. *Repressão policial na segurança pública interna.*

Falhando a prevenção, entra em ação o mecanismo repressivo do Estado. A repressão policial, de que ora trataremos, poderá consistir ou na *ação imediata* contra o indivíduo, dispersando multidões, dissolvendo aglomerações e prendendo em flagrante delito, ou na *ação preparatória* da repressão judiciária. As primeiras são as *medidas policiais* de constrição, no sentido estrito, e aquela última, a *ação preparatória*, consiste na atuação de *polícia judiciária*.

As *medidas policiais de constrição*, por suas características, exigem o emprêgo da força pública. Emergindo estado de necessidade pública, pode ocorrer que a repressão direta contra a pessoa do indivíduo seja a única solução para manter ou restabelecer a ordem violada. De logo, tais medidas cabem aos órgãos policiais de vigilância mas, conforme a gravidade, deverão passar às milícias estaduais.

Estas milícias, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios, são as *polícias militares* organizações de assento constitucional, fundadas na disciplina, estruturadas hierarquicamente e instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna no âmbito dos respectivos territórios. Compete à União legislar sobre sua organização, efetivos, instrução, justiça e garantias, bem como sobre as condições gerais de convocação e mobilização (CRFB, art. 8.º, XVII, v) vigendo, a respeito, o Decreto-lei n.º 317, de 13 de março de 1967.

Ainda constitucionalmente (CRFB, artigo 13, § 4.º), são consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, mantendo, por isto, correspondência dos postos e graduação até seu grau hierárquico mais elevado, que é o de Coronel.

Compete às Polícias Militares: fazer o policiamento ostensivo, atuar como força de dissuasão (formas preventivas) atuar de maneira repressiva precedendo o emprêgo eventual de Forças Armadas (forma repressiva) e atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção (forma repressiva-operativa).

A *polícia judiciária* se volta à apuração dos ilícitos penais e à assecuração do cumprimento das decisões judiciárias. Poderá ser ou federal, exercida, neste caso, pela Polícia Federal — DPF, em relação às matérias de competência da justiça federal, ou estadual, exercida pelas polícias civis estaduais. No Estado da Guanabara, a atribuição está entregue a um órgão da Secretaria de Segurança Pública, a Superintendência de Polícia Judiciária.

### 4. *Repressão política na segurança pública interna.*

Certas violações da ordem, por suas características, provocam uma repressão direta do Governo, importando em constrangimento pessoal independentemente de qualquer intervenção do Poder Judiciário. Tais medidas auto-executórias são de delineamento constitucional, reservadas ao Poder Público Federal, quase que exclusivamente ao Chefe do Executivo, e têm sentido eminentemente político e não criminal.

São repressões desta categoria, de competência do *Presidente da República*:

1. A decretação de *perda de nacionalidade* de brasileiro que, sem sua licença, aceitar comissão, emprêgo ou pensão de governo estrangeiro (CRFB, art. 146, II).
2. A decretação de *perda dos direitos políticos* de cidadão que se recusa, baseado em convicções religiosas, filosóficas ou políticas, à prestação de encargo ou serviço impostos aos brasileiros em geral (CRFB, art. 149, § 1.º, b) e pela aceitação de condecoração ou título nobiliárquico estrangeiros que importem restrição de direito de cidadania ou dever para com o Estado brasileiro (CRFB, art. 149, § 1.º, c).
3. A decretação de banimento (CRFB, art. 153, § 11).
4. A decretação de *expulsão de estrangeiro* (Decreto-lei n.º 941, de 13 de outubro de 1969).
5. A decretação do estado de sítio, quando, em estado de necessidade nacional, nos casos de guerra e de grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, para preservar o Estado e suas instituições, houver por bem delimitar ou suspender direitos e garantias ou tomar outras medidas similares (CRFB, arts. 155, e seguintes).

De competência da *autoridade policial*, excepcionalmente:

A *deportação* de estrangeiro em caso de entrada ou permanência irregular no País (Decreto-lei n.º 941, de 13 de outubro de 1969). Observe-se que a deportação, não obstante ser ato de autoridade policial, tem nítido caráter político.

##### 5. *Repressão judiciária na segurança pública interna.*

Excetuando-se os casos estritos de previsão constitucional, incumbe ao Judiciário a repressão direta contra a pessoa do indivíduo pela aplicação da *pena criminal*.

A tipificação dos ilícitos penais e a aplicação das penas são matéria do Direito Penal, Comum e Militar. Além das formas comuns de criminalidade, tratadas no Código Penal, na Lei de Contravenções Penais e no Código Penal Militar, há delitos previstos em abundante legislação administrativa especial, como os delitos florestais, os de caça, os de pesca, os de economia popular, os de saúde, os fiscais, os de telecomunicações, os de menores, os eleitorais, os de abuso de autoridade e outros.

Constituindo um sistema criminal paralelo, existem os *crimes de responsabilidade*, cuja tipificação escapa à reserva de competência da União porque têm conotação política. Tratam dos crimes de responsabilidade as Leis ns. 1.079, de 10 de abril de 1950 (que os define e regula o respectivo processo de julgamento), 5.249, de 9 de fevereiro (que dispõe sobre a ação pública nos crimes de responsabilidade), o Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, alterado parcialmente pela Lei n.º 5.659, de 8 de junho de 1971), e o Decreto-lei n.º 411, de 8 de janeiro de 1969 (que estende nos artigos 62 e 68, aos Prefeitos e Vereadores dos Territórios as disposições do diploma anterior, além das Constituições Federal e Estaduais).

A repressão judiciária, em tema de segurança pública, assume maior importância quando se trata dos crimes específicos contra a *segurança nacional*. A matéria está legislada no Decreto-lei n.º 898, de 29 de setembro de 1969, que define aqueles crimes, as penas, regula o respectivo processo e, em disposições preliminares, fixa conceitos ligados ao problema. Por disposição constitucional (CRFB, art. 129), a Justiça Militar é o fóro especial para o julgamento dos crimes contra a segurança nacional.

Na repressão judiciária, capitula-se ainda a *suspensão de direitos*, declarada pelo Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 154), em caso de abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção. Proceder-se-á por representação do Procurador-Geral da República e, ao paciente, será assegurada ampla defesa.

A Constituição prevê, finalmente, duas outras formas de repressão através do Poder Judiciário: a *perda da nacionalidade brasileira* (art. 146, III) e a *perda ou suspensão dos direitos políticos* (art. 149, § 2.º).

A execução penal, inclusive das medidas de segurança criminais, que importem em encarceramento (prisão simples, detenção ou reclusão), será feita, em cada Estado, no Distrito Federal e nos Territórios por órgãos locais, atendidas as normas estaduais e federais respectivas; todavia, as normas gerais, por reserva constitucional (CRFB, art. 8.º, XVII, c), são baixadas pela União. A Lei n.º 3.274, de 2 de outubro de 1967, contém estas normas gerais que constituem, juntamente com a legislação local, as fontes do Direito Penitenciário, ramo especializado do Direito Administrativo.

##### 6. *Repressão militar na segurança pública interna.*

Tanto no caso da segurança interna, que tratamos de modo particular, quanto no caso da segurança externa, a que apenas mencionamos atrás, quando atinja aquela atuação, qualificada como opositora ao Estado e às suas instituições, forma de tal modo violenta e organizada que os sistemas repressivos examinados nada mais possam fazer para detê-la, neutralizá-la ou eliminá-la, a repressão passa a ter caráter *operativo-militar* e é confiada às Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica.

As Forças Armadas são definidas constitucionalmente como instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade do Presidente da República, destinando-se à defesa do País, à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem. Seu regime básico se encontra na Seção VI, do Capítulo VII — Do Poder Executivo, da Constituição Federal, artigos 90 a 93.

As ações de ordem operativa serão empreendidas em intensidade variável, conforme a necessidade, podendo alcançar aque-

las típicas da guerra convencional sem que seja necessária a providência do artigo 8.º, II e 81, XI, da Constituição Federal, a declaração formal de guerra. Na verdade, o desencadeamento de operações militares resulta de uma *situação de fato* e de um imperativo inelutável, já de *defesa nacional*, entendida esta como uma atuação extrema, no quadro da segurança nacional.

Observações importantes, principalmente no que diz respeito às relações federativas, ressaltando o *caráter de emergência* da atuação das Forças Armadas, resultam do disposto no artigo 10, III, da Constituição Federal, autorizativo da intervenção no Estado-membro sempre que se a fizer para manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro e para pôr termo a perturbação de ordem ou ameaça de sua irrupção, bem como adiante, no artigo 91, que fixa a atribuição, e correlata responsabilidade, das três forças, conjuntamente consideradas, no que respeita à segurança interna.

Esta singela sistematização, que se ressent de tamanho mais adequado, que lhe mereceria melhormente à clareza e ao discurso técnico, vem com a pretensão de desbravar desvãos doutrinários que, não obstante serem de inegável importância, padecem do obívio dos temas fronteiriços e multidisciplinares.

Matéria esparsa nas áreas de constitucionalistas, processualistas, penalistas e administrativistas, não logrou, todavia, merecer, dos respectivos doutrinadores, esforço integratório a partir de nenhuma delas. Há como que certa cerimônia de uns em ocasionalmente adentrar seara dos outros. Por isto é que, se outro mérito não tiver êste trabalho, talvez o justifique o ter reunido, sob um enfoque integrante, um tema que já está exigindo, pela sua crescente e inegável importância, tratamento sistemático em doutrina, senão em legislação nacional.

## NECESSIDADE DE CITAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA PARA A EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA  
Professor titular interino de Direito Judiciário  
Civil na Faculdade de Direito da UEG  
Procurador do Estado da Guanabara

1. O processo de execução por quantia certa visa, como é notório à satisfação do direito do credor à custa do patrimônio do devedor, cujos bens se vêem sujeitos à apreensão e à expropriação forçada, obtendo-se com isso os meios necessários ao atingimento daquele fim. Condenada, porém, a Fazenda Pública, a inalienabilidade dos seus bens suscita problema peculiar. Já não é possível, aí, cogitar-se de alienação compulsória, cujo produto fôsse destinado ao reembolso do exequente. Porque inalienáveis, são os bens públicos impenhoráveis (Código de Processo Civil, art. 942, n.º I): a penhora é apreensão instrumental, e não teria sentido utilizá-la onde não haja maneira de dar-lhe conseqüências práticas.

É o que explica a adoção, já tradicional em nosso sistema jurídico, de procedimento especial para a execução das sentenças que condenem a Fazenda Pública ao pagamento de soma em dinheiro. A matéria foi considerada suficientemente relevante para merecer, desde 1934, as galas de tratamento em nível constitucional: Constituição de 1934, art. 182; de 1937, art. 95; de 1946, art. 204; de 1967, art. 112; Emenda n.º 1, de 1969, art. 117, sendo certo que as duas primeiras Cartas citadas só aludiam *expressis verbis* à Fazenda Federal, embora já o estatuto processual civil de 1939 haja cuidado de ampliar a incidência da regra (o art. 918 referiu-se à Fazenda Pública), depois constitucionalmente estendida, a partir de 1946, à Fazenda Estadual e à Municipal.