

## PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL

NELSON NERY COSTA\*

### 1. Poder de polícia

A formação do Estado moderno resultou da concentração de poderes nas mãos dos monarcas, que passaram a aplicar instrumentos jurídicos para fazer suas decisões serem aceitas pelos súditos. Utilizando-se de um poder medieval, *ius polittiae*, que significava o instrumento laico para uma boa ordem civil, sob a autoridade do senhor feudal, passou tal expressão a ser utilizada, no século XV, para designar toda atividade pública. Compreendia, então, poderes amplos de que dispunha o monarca para restringir os direitos privados dos cidadãos, fundamentado em que o condicionamento se destinava à segurança e ao bem-estar coletivo. Separaram-se, também, os conceitos de polícia e de justiça: enquanto esta era de competência dos juízes, aquela representava as normas fixadas pela autoridade pública, em nome da administração, que não estava sujeita aos tribunais.

Surgiu de forma organizada na França, depois da Revolução de 1789, por meio de normas, em que se fixava competência aos administradores departamentais para a manutenção da salubridade, da segurança e da tranqüilidade pública. No Decreto d'Allarde, de 17/3/1791, no art. 7<sup>o</sup>, a Assembléia determinava que qualquer pessoa seria livre para realizar qualquer negócio ou exercer qualquer profissão, arte ou ofício, desde que pagasse as taxas e os impostos e, ainda, se sujeitasse aos regulamentos aplicáveis, recebendo para isso uma *patente*. As questões relativas à salubridade, à segurança ou à tranqüilidade pública sempre dominaram a questão do *poder de polícia*, mas nos últimos dois séculos só houve expansões do seu campo de atuação, hoje envolvendo até as questões econômicas, a propriedade privada e o meio ambiente.

O poder de polícia não vem a ser uma prerrogativa ou uma faculdade da administração, mas uma função, ou *poder-dever*, que vincula sua vontade aos

\* Presidente da OAB/PI e professor adjunto da UFPI.

interesses públicos. Ao tempo em que os cidadãos têm seus interesses condicionados pelas normas administrativas, encontra-se o poder público obrigado a não perturbar a própria ordem pública. Os administradores, então, encontram-se submetidos ao *dever* sobre a competência que lhes foi atribuída.<sup>1</sup>

No Brasil, o conceito de *poder de polícia* foi perfeitamente sintetizado no art. 78, do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25/10/1966, nos seguintes termos:

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 tranqüilidade 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 do poder.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em decorrência da disposição legal acima, formulou dois conceitos de poder de polícia.<sup>2</sup> O primeiro tem sentido amplo, correspondendo à “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-se aos interesses coletivos”, repartindo-o entre os atos do Legislativo e do Executivo. O segundo, em sentido restrito, abrange “as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais”, relativa apenas aos atos do Executivo.

O poder de polícia pode envolver duas áreas de atuação: a *polícia administrativa* ou a *polícia judiciária*. Em que pese a principal distinção ser o momento de atuação, em que a primeira é preventiva e a segunda é repressiva,

<sup>1</sup> “O poder de polícia, pois, enquanto *função administrativa*, como toda ela, é de ser entendida como *dever-poder*, como atividade *sublegal*” (Eros Roberto Grau, “Poder de polícia: função administrativa e princípio da legalidade: o chamado direito alternativo”, *Revista Trimestral de Jurisprudência*, São Paulo, Malheiros Editores, nº 1, 1993, p. 95).

<sup>2</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Elementos do direito administrativo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 167.

tal diferença não é absoluta, pois a *polícia administrativa* pode também ser repressiva quando aplica sanções aos administrados. A real diferença conceitual encontra-se em que a *polícia judiciária* trata dos ilícitos penais, enquanto a outra versa sobre os ilícitos administrativos. Por outro lado, uma incide sobre bens, direitos e atividades, relativa à administração, enquanto a outra se volta para as pessoas e sua conduta.<sup>3</sup>

A polícia administrativa encontra-se dirigida para a relação entre a administração e os administrados, que permite àquela condicionar o uso, o gozo e as disposições da propriedade, das atividades econômicas e do exercício da liberdade desses em benefício do interesse público ou social. Por exemplo, pode impedir que em uma região residencial de uma cidade seja instalada uma indústria que afete a salubridade dos habitantes locais. O objeto, então, está no condicionamento da liberdade e da propriedade dos administrados.<sup>4</sup>

A extensão do poder de polícia vem a ser bem ampla, incluindo várias situações, bens e atividades, daí existirem polícia de costume, de construções, sanitárias, de trânsito, do meio ambiente, das profissões, da economia e muitas outras. Apesar da abrangência, está condicionada por limites, especialmente no efetivo desempenho, de modo a adequar-se ao interesse público. Por outro

<sup>3</sup> “A polícia administrativa e a judiciária têm uma característica em comum: ambas são atividades estatais executadas por agentes da administração pública. Distinguem-se, porém, em quatro pontos, seja sob o aspecto objetivo, como função, seja sob o ponto de vista subjetivo, como conjunto de órgãos; competência para a expedição de atos normativos regulamentares; natureza da função específica; exercício de coação e imposição de sanções; regime jurídico. Os órgãos da polícia administrativa têm competência para expedir atos administrativos de caráter regulamentar; o mesmo não acontece com os órgãos da polícia judiciária. É função específica da polícia administrativa prevenir e reprimir ilícitos administrativos. À polícia judiciária cabe investigar a autoria e a materialidade de ilícitos penais – função repressiva, portanto. A polícia administrativa exerce coação sobre os administrados, em decorrência da auto-executoriedade dos atos administrativos; por seus próprios meios, impõe e executa sanções administrativas. Já a polícia judiciária só exerce coação em caráter cautelar (prisão em flagrante, apreensão de coisas) e se limita à coleta de provas para instruir o inquérito policial; a imposição das sanções penais compete ao Poder Judiciário. A polícia administrativa é atividade inteiramente regulada pelo direito administrativo. O direito processual penal rege substancialmente a atividade de polícia judiciária, regulada pelo direito administrativo apenas em caráter subsidiário (por exemplo, quanto ao regime jurídico de seus agentes)” (Odília Ferreira da Luz Oliveira, *Manual de direito administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, 1997, pp. 170-171).

<sup>4</sup> “O motivo da atribuição de polícia é o interesse público e o bem-estar social. O uso, gozo e disposição da propriedade e o exercício da liberdade não podem impedir a realização do interesse público nem o pleno alcance do bem-estar social. Destina-se a polícia administrativa a prevenir o surgimento (quando ainda não aconteceu) de atividades particulares nocivas aos interesses sociais ou públicos ou a obstar (paralisar, impedir) seu desenvolvimento” (Diógenes Gasparini, *Direito administrativo*, 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995, p. 110).

lado, os direitos dos cidadãos também servem de freios ao apetite da administração, limitada pelas disposições encontradas nos incisos do art. 5º da Constituição Federal.

As principais características do poder de polícia são a *discricionariedade*, a *auto-executoriedade* e a *coercibilidade*. A *discricionariedade*, às vezes, é entendida como a faculdade que a administração pública tem de exercer seu poder, restringindo direitos e aplicando sanções. Observe-se que tal poder não implica que os administradores possam atuar de acordo com sua vontade, sem qualquer condicionamento. Não se trata disso, apenas diante das opções legais que existem, têm aqueles a faculdade de optar por aquilo que julgam ser mais adequado para o caso concreto.

A *auto-executoriedade* consiste no poder que tem a administração de, por intermédio dos seus próprios instrumentos legais, executar suas decisões, sem necessidade de se utilizar do Poder Judiciário. Em primeiro lugar, existe a exigibilidade, que é a possibilidade que o poder público tem de tomar decisões que sejam executáveis, que possam ser tomadas sem precisar do respaldo de um juiz ou tribunal. Em segundo, depois de já ter havido a decisão, a faculdade que a administração tem de realizar a execução forçada, por seu pessoal ou mesmo recorrendo à força pública, para obrigar o administrado a cumprir a decisão.

A *coercibilidade* vem a ser a imposição coativa das medidas adotadas pelo poder público, sendo indissociável da auto-executoriedade. Os atos de polícia são imperativos, ou seja, consistem em um dever para o administrado, que tem a faculdade de cumpri-los ou não, de modo que se pode até utilizar meios coercitivos para sua efetivação.

Os meios de atuação do poder de polícia são as ordens, as proibições e as normas limitadoras e punitivas, por um lado, e as atuações materiais, em especial as fiscalizações,<sup>5</sup> por outro lado. Instrumento importante da polícia administrativa é o alvará, que consiste no meio pelo qual a administração pública

<sup>5</sup>“A *auto-executoriedade*, ou seja, a faculdade de a administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, 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 a obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia à aprovação prévia de qualquer 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” (Hely Lopes Meirelles, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e outros, *Direito administrativo brasileiro*, 19ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1994, pp. 120-121).

expede autorização ou licença para a prática de determinados atos ou permite o exercício de certas atividades.

## 2. Poder de polícia municipal

O *poder de polícia* é atribuição das entidades da Federação brasileira, União, estados, Distrito Federal e municípios. Estão assegurados à administração municipal os meios necessários para que possa restringir os direitos e as liberdades dos munícipes em favor do interesse coletivo. A competência do município diz respeito a tudo aquilo relativo ao *interesse local*, de modo que seu âmbito deve ser mais amplo do que o das outras unidades federadas. É nas coletividades locais que a vida ocorre, sendo necessária uma ação administrativa mais corriqueira, em virtude do grande número de conflitos entre o poder público e os administrados.<sup>6</sup> Observe-se, também, que o Legislativo tem o poder de polícia, que se manifesta quando, por exemplo, se faz preciso a manutenção da ordem no recinto da Câmara, solicitando-se então o uso da força necessária para tal fim.

O *poder de polícia municipal* deve ser entendido como o conjunto de intervenções administrativas, restringindo direitos e liberdades dos munícipes em favor dos interesses da coletividade.<sup>7</sup> Tal poder não se presta para suprimir a cidadania local, mas para reduzir os interesses individuais em prol da coletividade.

<sup>6</sup>“Considerando o poder de polícia em sentido amplo, de modo a abranger as atividades do Legislativo e do Executivo, os meios de que se utiliza o Estado para o seu exercício são: 1. *Atos normativos* em geral, a saber: pela *lei*, criam-se as *limitações administrativas* ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções; 2. *Atos administrativos e operações materiais* de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo *medidas preventivas* (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e *medidas repressivas* (dissolução de reunião, interdição de atividades, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de *coagir* o infrator a cumprir a lei” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, 3ª ed., São Paulo, Atlas, 1992, p. 90).

<sup>7</sup>“Entende-se a razão pela qual o *poder de polícia*, no âmbito municipal, deva ser mais favorecido e mais amplo do que nas outras áreas, já que, nas coletividades públicas locais, a ação da administração é mais direta, intensa, profunda e freqüente, em razão do maior número de conflitos que surgem entre o poder público e o administrado, reclamando-se, por isso mesmo, ação policial contínua e eficiente” (José Cretella Júnior, *Direito administrativo municipal*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 277).

O poder de polícia compete, privativamente, ao município, quando dispõe das matérias previstas nos incisos do art. 30, da Constituição Federal. Em relação aos *assuntos de interesse local*, organiza e presta os serviços locais, incluindo o de transporte coletivo, promove o adequado ordenamento territorial, além de outras matérias que lhe são pertinentes bem como outras fixadas em Constituição estadual. Já em outras circunstâncias, tal poder compete, concorrentemente, com a União e com o estado nas competências previstas nos incisos do art. 23, do texto constitucional federal, como cuidar da saúde e assistência pública; proteger o meio ambiente e combater a poluição; promover programas de construção de moradias; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, entre outras.

### 3. Atuação do poder de polícia municipal

A atuação do poder de polícia municipal dá-se no âmbito de diversas matérias, especialmente: 1) polícia das águas; 2) polícia do ar; 3) polícia das atividades urbanas; 4) polícia das construções; 5) polícia dos costumes; 6) polícia dos logradouros públicos; 7) polícia dos pesos e medidas; 8) polícia das plantas e animais nocivos; 9) polícia mortuária; 10) polícia sanitária; 11) polícia de trânsito.

A *polícia das águas* destina-se a mantê-las em condições normais de serem utilizadas, de acordo com sua destinação. Estas podem ser para uso doméstico, de irrigação, de recreação, de preservação de peixes, paisagísticas, de navegação e industriais. Deve-se impedir que sejam poluídas ou adulteradas e que a tornem imprestáveis para o uso. Em que pese a Constituição Federal ter eliminado a categoria *águas públicas municipais*,<sup>8</sup> prevista no Código de Águas de 1934, nada impede que os municípios possam dispor sobre recursos hídricos. Estas entidades podem, de acordo com o art. 30, incisos I, II e VIII, do texto constitucional, legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual, no que couber; e promover adequado ordenamento territorial do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Por outro lado, é de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com o art. 23, incisos VI, IX e XI, da Carta Magna, proteger o

<sup>8</sup> “Poder de polícia municipal é a faculdade que possui o município para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, visando quer à satisfação da coletividade, quer à do próprio município, razão de ser daquela” (José Nilo de Castro, *Direito municipal positivo*, 2ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 1992, p. 211).

meio ambiente e combater a poluição; promover programas de saneamento básico; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos em seus territórios. Portanto, tem o município poder de polícia sobre as águas territoriais, em seus limites geográficos, ainda que não lhes tenha o domínio.

O *poder de polícia* do ar destina-se a exercer medidas que restrinjam ao máximo a poluição ambiental, preservando o estado natural do ar respirável. A poluição atmosférica é problema crescente e que deve ser enfrentado com coragem pelas autoridades públicas, não devendo mais prevalecer uma visão desenvolvimentista que apregoa a industrialização a qualquer custo. Por outro lado, a poluição sonora é um sério problema, uma vez que os sons e os ruídos, acima de determinada faixa acústica, afetam o sistema nervoso humano. Competem, concorrentemente, à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, CF). Não obstante, têm também competência comum os municípios com essas entidades federadas para cuidar da saúde pública, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, II e VI, CF), conseqüentemente tendo poder de polícia do ar.

A *polícia das atividades urbanas* trata da ordenação da vida local, voltada para as atividades e os estabelecimentos da cidade. Está dirigida para a localização, a instalação e o funcionamento de atividades econômicas, para a verificação da segurança e da higiene do recinto, bem como sua relação com o zoneamento local. Cabe ao município, de acordo com o *caput* do art. 182, da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A administração municipal deve indicar o procedimento adequado do administrado, regulamentando e fiscalizando as atividades comerciais, inclusive fixando o horário de funcionamento e o modo de apresentação das mercadorias.

A *polícia das construções* está voltada para a fiscalização, nos limites fixados em lei, regulamentos e posturas municipais, das edificações sob o ponto de vista da segurança, da higiene, das dimensões, da estética, do alinhamento e do recuo. Encontra-se prevista no texto constitucional, art. 30, I e VII, a competência para os municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação urbana. Foi mais longe ainda a Constituição ao dispor em capítulo próprio a política urbana, inclusive tratando do tema no seu art. 182, com diversas inovações jurídicas, como o parcelamento ou a edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade pre-

dial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos. A polícia de construções implica o poder-dever de, inclusive, ordenar a demolição de prédio que ameace a segurança pública. Não pode o particular se esquivar ao cumprimento das disposições municipais, cabendo à administração local providenciar para que não sejam desobedecidas as posturas urbanas.

A *polícia de costumes* destina-se a evitar os vícios e as perversões de certos indivíduos que atentem contra a moral, o trabalho e as boas maneiras da coletividade. Devem tais vícios ter repercussão na sociedade para que sejam combatidos, pois aqueles que envolvam apenas o indivíduo, ainda que condenáveis, fazem parte das liberdades do cidadão. A moralidade pública é entendida como o conjunto de regras de conduta, observadas pela imensa maioria de uma dada população. Por conseguinte, varia no tempo e no espaço, podendo ser considerada como visões estanques e conservadoras. Não obstante, sempre existe uma moralidade pública e esta deve ser observada para que a liberdade individual não turve a liberdade coletiva. Tem competência o município para interditar casas de prostituição, boates, bares, casas de jogos, caso atentem contra os costumes, como também pode recusar ou cassar alvarás de funcionamento de estabelecimentos que violem os princípios morais da coletividade.

A *polícia de logradouros* públicos relaciona-se com a ação contínua e eficaz sobre o procedimento dos munícipes nos logradouros públicos, cuidando da segurança, da higiene, da moral, do conforto e da estética.<sup>9</sup> Logradouro público deve ser entendido como imóvel destinado ao uso do povo, abrangendo a praça, o parque, a rua, a avenida, a estrada, os jardins, a calçada e o parque de exposição. Cabe ao município zelar para que os transeuntes não sejam perturbados por ações individuais negativas quando passarem ou estiverem nos locais de uso comum da população.

A *polícia de pesos e medidas* é responsável pelo controle das unidades fundamentais do sistema métrico, seja para extensão (metro), massa (quilograma), superfície (metro quadrado), volume (metro cúbico) e capacidade (litro). Compete à União legislar sobre a matéria (art. 22, VI, CF), mas pode o município fiscalizar e aferir pesos e medidas, principalmente em mercados públicos, para evitar fraude e lesão ao consumidor.<sup>10</sup> A matéria encontra-se disposta no

<sup>9</sup> “A Constituição Federal de 1988 publicizou todas as águas do Brasil, repartindo-as entre a União e os estados-membros, eliminando as águas municipais, particulares e comuns” (Nelson Nery Costa, “A gestão de recursos hídricos no Estado do Piauí”, *Revista da OAB/PI*, Teresina, Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Piauí, nº 2, 1995, p. 57).

<sup>10</sup> “A polícia administrativa municipal deve estender-se a todos os locais públicos ou particulares abertos à frequência coletiva, mediante pagamento ou gratuitamente, bem como aos veículos de

Decreto-lei nº 240, de 28/2/1967, quanto ao sistema de pesos e medidas, e na Lei Federal nº 8.078, de 11/9/1990, quanto aos direitos do consumidor.

A *polícia de plantas e animais* nocivos tem como fim evitar que estes causem qualquer tipo de dano aos municípios. Merecem cuidado e observação os insetos nocivos, tais como moscas, formigas, cupins, lagartas e mosquitos, bem como ratos e morcegos. Não obstante, também estão submetidos à polícia municipal os animais domésticos, como cães, gatos, aves e outros que possam transmitir doenças ou sejam ferozes e perigosos para os transeuntes. Os animais de grande porte, como porcos, cavalos, vacas e outros, quando em área urbana, também provocam problemas e devem ser controlados. Por fim, as plantas nocivas à saúde também precisam ser erradicadas para garantir a saúde local. A atuação faz-se não só por meio de regulamentos e posturas, mas também mantendo canil para sacrifícios de animais domésticos sem proprietários e currais para controle de animais de grande porte nas vias públicas, sendo desaconselhável a manutenção de vacarias, granjas e fazendas de porcos nos núcleos urbanos.

A *polícia mortuária* é espécie da *polícia sanitária* e tem por objetivo preservar a coletividade dos perigos provenientes dos cadáveres humanos. As posturas municipais sobre a matéria devem dispor sobre o local e a forma de sepultamento, seja inumação ou incineração. Cabe ao município a responsabilidade de estabelecer cemitérios públicos e, ainda, o poder discricionário para autorizar pedido de licença para construção de cemitério particular, cada dia mais comum. As Constituições de 1891 (art. 72, § 5<sup>o</sup>), de 1934 (art. 113, 7), de 1937 (art. 122, 5) e de 1946 (art. 141, § 10) atribuíam às municipalidades a competência para administrar os cemitérios, o que, corretamente, não mais se observou nas Constituições de 1967 e 1988, por se tratar de óbvia matéria de interesse local.

A *polícia sanitária* abrange o vasto campo das questões relativas a lesões ou ameaças à saúde e à segurança pública. Verifica-se, cada vez mais freqüentemente, que os problemas de saúde são mais bem solucionados com políticas preventivas que impliquem a vigilância sanitária por parte da administração. Competem à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar, de forma concorrente, sobre proteção e defesa da saúde, de acordo com o art. 24, XII, da Constituição Federal, cabendo à primeira estabelecer as normas gerais. Por

---

transporte coletivo. (...) As *medidas de segurança* se concretizam em inspeções permanentes dos locais e recintos de freqüência pública; na obrigatoriedade de saídas de emergência, na exigência de equipamentos contra incêndio; na limitação de lotação e demais providências que visem à incolumidade e ao conforto dos freqüentadores em geral” (Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, 3<sup>a</sup> ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1977, pp. 563-564).

outro lado, quanto às questões administrativas, nos termos do art. 23, II, do texto constitucional federal, a competência é comum às unidades federadas e aos municípios, decorrendo o sistema tríplice do interesse abrangente que a questão da saúde deve ter. O interesse municipal precisa se voltar para a fiscalização sanitária<sup>11</sup> das coisas e locais, públicos ou particulares, assegurando-se medidas de higiene e de garantia da salubridade.<sup>12</sup>

A *polícia de trânsito* tem por objetivo coibir os abusos dos motoristas e dos pedestres nas vias públicas e nos logradouros públicos municipais. Cabe ao município zelar para que a circulação de veículos se dê em um fluxo constante, para evitar os engarrafamentos, e em segurança, para diminuir o número alarmante de acidentes fatais.<sup>13</sup> Deve-se não só coibir os abusos, mas, também, fazer esforço pedagógico, mediante a educação para a segurança do trânsito, matéria de competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com o art. 23, XII, da Constituição Federal. O novo Código Nacional de Trânsito, Lei Federal nº 9.503, de 23/9/1997, atribuiu inúmeras competências às municipalidades. Dispõe, em seu art. 24, que cabe ao município planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestre e de animais e promover o desenvolvimento da circulação e a segurança de ciclistas; implantar, manter e operar o sistema de sinalização; coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito; estabelecer as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito; executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as penalidades por infrações de circulação, estaciona-

<sup>11</sup> “Chama-se *polícia sanitária municipal* toda e qualquer limitação que os poderes públicos municipais impõem à liberdade humana por motivo de *saúde pública*, no âmbito comunal. A restrição recai quer diretamente sobre a *liberdade humana*, em qualquer dos aspectos de que se reveste, inclusive o da *manifestação de pensamento*, que poderia alarmar toda a população, ou o *direito de ir e vir*, como nos casos de isolamentos pessoais e coletivos, atingindo o direito do homem sobre seus bens, quando estes poderiam ser nefastos para a comunidade, casos em que precisam ser destruídos” (José Cretella Júnior, *Direito administrativo municipal*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 290).

<sup>12</sup> “Seja nas atividades industriais, comerciais e de serviços ou mesmo no dia-a-dia, a mensuração faz parte do cotidiano e precisa estar submetida ao poder de polícia da administração, por defender o consumidor e as relações jurídicas” (Nelson Nery Costa, *Processo administrativo e suas espécies*, Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 167).

<sup>13</sup> “Trânsito, realmente, não se resume ao só policiamento especializado, como antigamente se acreditava. Em outras palavras, trânsito não é só polícia, menos ainda de polícia que não seja especializada, não é caso só de polícia de trânsito, embora esta tenha papel de relevo no trânsito” (Álvaro Lazzarini, *Estudos de direito administrativo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 311).

mento e parada e por excesso de peso, dimensões e lotação de veículos; fiscalizar as obras e os eventos que possam perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres ou colocar em risco sua segurança; implantar, manter e operar sistemas de estacionamento rotativo pago nas vias; arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos; credenciar os serviços de escolta e de remoção de veículos e objetos; implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito; promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito; planejar e implantar medidas para redução de circulação de veículos e reorientação do tráfego; registrar e licenciar ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, concedendo autorização ao condutor; fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruídos produzidos por veículos automotores ou pela sua carga; vistoriar veículos que necessitam de autorização especial. Para exercer tais competências, basta que os municípios se integrem ao Sistema Nacional de Trânsito.

... trabalho dos doutrinadores e pela construção jurisprudencial. Começa, pois, sob o labor doutrinário e jurisprudencial que se faz sentir em etapa posterior à entrada em vigor da emenda da reforma administrativa, a análise das suas repercussões jurídicas. É dentro desse contexto que se coloca o presente artigo.

De fato, a emenda de reforma administrativa acrescentou, ao elenco de princípios jurídicos constantes do art. 37, *caput*, um novo princípio, o denominado princípio da eficiência. Assim, o referido dispositivo constitucional, basilar no direito administrativo nacional, passa a ter a seguinte redação: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes: (L.P.)"

A amplitude do preceito acima, de matriz constitucional, coloca-o, sem sombra de dúvida, como o mais importante dispositivo informador no moderno direito administrativo brasileiro. Os princípios jurídicos ali expressamente positivados vinculam toda administração pública brasileira, em todas as esferas federativas de governo, às suas administrações diretas e indiretas, e mesmo à atividade administrativa praticada em "qualquer dos Poderes". A inclusão de mais um princípio, entre os já consagrados pela Constituição de 1988, suscita, entre os interessados nas vicissitudes do direito administrativo, o desejo de aferir-lhe, num primeiro momento, o impacto e as novas perspectivas por ele abert-

\* Advogado, Professor da UFFL, Membro consultor da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB.