PODER DE POLÍCIA — EXPLORAÇÃO DE PEDREIRA

— A exploração de pedreira, autorizada pela autoridade competente, não pode ser vedada pelo delegado de polícia.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Viatécnica — S. A. — Construção e Comércio *versus* Delegacia Regional de Polícia de Sorocaba
Recurso *ex officio* n.º 121.719 — Relator: Sr. Desembargador MARTINIANO DE AZEVEDO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso *ex officio* n.º 121.719, da comarca de Sorocaba, em que é recorrente o Juizo e recorridos Viatécnica S. A. — Construção e Comércio e o Delegado Regional de Polícia de Sorocaba: Acordam, em Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, negar provimento ao recurso mantida, assim, a decisão que concedeu a segurança impetrada.

Viatécnica S. A. — Construção e Comércio requereu mandado de segurança contra o Dr. Delegado Regional de Polícia de Sorocaba, insurgindo-se contra portaria que baixou, na qual ordena a suspensão das explosões na pedreira situada na Vila Trujilo, naquela cidade. Alegou a impetrante que a exploração da pedreira foi procedida de prévia licença e a vistoria do local pela autoridade competente, Delegacia Especializada em Explosivos, e que ao Dr. Delegado de Polícia faltava competência para suspender a atividade.

Em suas informações, salientou a autoridade coatora que a cidade de Sorocaba cresceu e que o funcionamento da pedreira

era irregular, pois não atendia às distâncias estabelecidas no Decreto n.º 6.911, de 19 de janeiro de 1935. Além do mais, as explosões vinham causando sobressalto e danos aos moradores da vizinhança.

A segurança foi, não obstante, concedida, recorrendo o magistrado de ofício.

Manifesta-se a Procuradoria da Justiça pela forma da sentença.

Decidiu com acêrto o juiz, e por isso, ao recurso se nega provimento.

A impetrante, consoante se vê da documentação com que instruiu o pedido, obteve da Delegacia Especializada de Explosivos, Armas e Munições da Secretaria da Segurança Pública, órgão competente, em 16 de abril de 1962, licença para "uso de explosivos para fins industriais em pedreira". Já havia tido (em 15 de março e 28 de fevereiro do mesmo ano) vistoria e aprovação do seu depósito de explosivos na exploração de pedreira junto ao Ministério da Guerra.

Inaceitável, pois, a alegação da autoridade policial de Sorocaba, segundo a qual a atividade da pedreira contrariava o regulamento policial pertinente. Se desacôrdo houvesse, é óbvio que a permissão não seria dada pelo órgão especializado. E se engano ou êrro tivesse havido na concessão da licença, o que cumpria ao Dr. Delegado Regional era representar à Delegacia de Explosivos, Armas e Munições, no sentido de ser cassado o alvará. Não proibir o que havia sido autorizado ao coarctar atividade que a impetrante legitimamente vinha exercendo.

Em suas informações, salienta igualmente a autoridade coatora que a cidade de Sorocaba cresceu vertiginosamente nos últimos anos e que a pedreira acabou cercada de moradias. O argumento, entretanto, não colhe, pois, as licenças para o uso de explosivos são renovadas anualmente e a Delegacia Especializada havia vistoriado e aprovado no ano passado o local da pedreira e do depósito de explosivos.

Trata-se, aliás, segundo afirmação não contestada da impetrante, de pedreira que vinha sendo explorada há mais de vinte anos.

De qualquer forma, não podia o Dr. Delegado de Polícia proibir atividade para qual a impetrante estava autorizada pelos órgãos competentes nem arvorar-se em censor da autoridade especializada. A competência do delegado de polícia do lugar não vai além da imposição de multas, como sustenta a impetrante, com apoio nos arts. 55 e 56 do Decreto estadual n.º 6.911 de 1935. Suspender, todavia, o que estava permitido por quem de direito constitui ilegalidade ou abuso de poder, ao qual acertadamente a sentença recorrida pôs têrmo.

Daí a sua confirmação.

Custas como de direito.

São Paulo, 28 de março de 1963 — *O. A. Bandeira de Mello*, pres. com voto — *Martiniano de Azevedo*, relator — *O. Gonzaga Júnior*.

DECISÃO RECORRIDA

Vistos, etc..

Viatécnica S. A. — Construção e Comércio com sede na Capital do Estado, ingressou por êste Juízo e Vara, impetrando mandado de segurança contra o Dr. Delegado Regional de Polícia de Sorocaba, alegando em resumo que tendo satisfeito as exigências do Dep. de Estradas de Rodagem, com a melhor proposta, venceu a concorrência para o recapeamento da estrada Sorocaba—Itapetininga, que por se encontrar em péssima condição de tráfego, foi incluída no plano de ação do Govêrno do Estado de São Paulo, que, diligenciou a impetrante no sentido de se aparelhar para atender às obrigações que lhe estavam afetas; que prevendo grande consumo de pedras, contratou o arrendamento de uma pedreira e pertences de propriedade da Pedreira Sorocaba S. A., na Vila Trujilo nesta cidade, com área de 35.000 metros quadrados, incluindo cabina de fôrça, insta-

lações de britagem, máquinas, motores, etc., pedreira essa que vem sendo explorada, sem solução de continuidade, há mais de vinte anos, que, na forma da legislação em vigor, procurou se munir de todos os papéis necessários, obtendo na Delegacia Especializada de Explosivos, Armas e Munições, a licença n.º 4.369, para uso de produtos químicos para fins industriais em pedreira, válida até dezembro do corrente ano, que o local da pedreira fôsse vistoriado e conseqüentemente expedido o competente certificado de vistoria nº 144 e pleiteou junto ao Ministério da Guerra o seu registro através de certificado válido até 31 dezembro de 1964; que finalmente, para funcionar, o competente alvará de licença, tudo conforme documentos que instruem a inicial.

Sem solução de continuidade e nos têrmos da legislação e regulamentos em vigor, vinham explorando a pedreira, quando faltando pouco mais de um mês para o término dos serviços da estrada Sorocaba —Itapetininga, foi a impetrante surpreendida com a notícia de que o Dr. Severino Duarte, Delegado Regional de Polícia de Sorocaba, na forma da portaria n.º 31 determinara suspender imediatamente as explosões na pedreira; um policiamento efetivo por parte do destacamento policial para dar cumprimento ao item 1.º da aludida portaria e instauração de inquérito policial em caso de desobediência, escudando-se no Decreto estadual de n.º 6.911 de 19 de janeiro de 1935; que a pedreira vem exercendo suas atividades há vinte anos e jamais ocasionou, a quem quer que seja, qualquer dano; que a autoridade policial coatora ante a sua condição de candidato a deputado estadual, orientou-se politicamente, não visando qualquer interêsse que a polícia pudesse proteger, entendeu de tirar proveito de um ato que pela sua larga repercussão já se antevia propício com fim colimado, mas ao baixar a referida portaria lesou direito de terceiro, agindo ao arrepio da lei, entrando conseqüentemente no terreno do arbítrio, invadindo seara alheia; que a pedreira localiza-se nos arrabaldes da cidade e vem sendo explorada há mais de 20 anos, sem solução de continuidade e devidamente autorizada pelas autoridades competentes; que a redação equívoca da portaria dá a entender que nas imediações da pedreira funciona um hospital; que a verdade no entanto é que no bairro constói-se um prédio que irá ser utilizado, quando pronto, para a instalação de um hospital, que a portaria fala genèricamente em irregularidade sem precisar qualquer delas; que nos "considerandos" da portaria a autoridade policial coatora, reporta-se ao Decreto n.º 6.911 de 11 de janeiro de 1935, que aprova o regulamento para fiscalização de explosivos, armas e munições, subordinada à Superintendência da Ordem Política e Social e prescreve que no interior do Estado será competente o delegado local para aplicar as penalidades do art. 55 da mesma, e estas só falam em "multas"; que, entretanto a competência, era, como é da Delegacia Esp. de Explosivos e não do Sr. Delegado Regional; que a impetrante estava funcionando em local prèviamente vistoriado e autorizado pelo órgão policial; que seu alvará continua em pleno vigor, pois o referido alvará não foi cassado, o material explosivo não foi apreendido nem qualquer penalidade lhe foi imposta; que ou o Delegado Regional tinha ou não poder para fazer o que fêz; que o mandato traz em si a garantia da liberdade de trabalho; que uma cassação de licença de funcionamento ou ordem de suspensão de explosões não podia se proceder violenta e arbitràriamente, com ignorância total de que existe para apreciar tais fatos o poder judiciário, cujo pronunciamento era indispensável pois a administração não pode promover atos sem intercessão do Judiciário, e, embora, a cassação da licença seja ato da atribuição municipal, deve resultar de um pronunciamento judicial, e, assim existe a via legal prescrita no art. 303, nº XII, *b*, 305 do Código de Processo Civil, que a medida discricionária da autoridade policial gerou grandes prejuízos para a impetrante e da própria comunidade, uma vez que uma região grande foi por tempo indeterminado privada do uso de uma estrada de grande significação social e econômica; que assim o ato do Delegado Regional foi ilegal e prejudicial.

Instruiu a inicial com os documentos de fls.

Prestando informações a fls., diz a autoridade coatora que as explosões foram realmente suspensas porque estavam causando danos materiais, sobressaltos, intranqüilidade e pavor aos moradores da vizinhança, conforme fotografias anexas; que a pedreira está localizada dentro da própria cidade, colocando em risco a segurança dos habitantes das proximidades; que Sorocaba cresceu, progrediu, expandiu-se e aquêle arrabalde de ontem é hoje um progressista e poderoso bairro sorocabano; que a proibição em tela, o foi no uso do poder de polícia, porque devia ela estar pelo menos a 500 metros do ponto do povoado mais próximo; que o depósito de explosivos deve ficar situado a 200 ou 300 metros da pedreira e da residência mais perto; que a impetrante se localiza a 160 metros do centro populoso, 102 da Av. Santos, 198 metros da Estrada de Ferro Sorocabana e cêrca de 200 metros do hospital em construção; que o fato de ter sido colocado à disposição do Sr. Secretário da Segurança Pública, o Dr. Delegado Regional de Sorocaba, hoje candidato à Assembléia Legislativa do Estado, é mera coincidência, e nada tem a ver com o caso.

Instruiu suas informações com os documentos de fls., e retratos de fls., inclusive o laudo de vistoria feito pela Delegacia Regional de fls.

No parecer de fls., opinou o Dr. Promotor Público pela denegação do mandado de segurança, repetindo as informações da autoridade coatora e as distâncias da pedreira da Av. Santos, do trilho da Sorocaba e os depósitos de explosivos. Conclui que a medida impugnada nada tem de ilegal e visa à proteção dos moradores mais próximos devendo ser acatada como ato de Justiça.

Isto pôsto: A *quaesitio juris* se assenta em esclarecer-se o poder de polícia, ou seja, saber se o Dr. Delegado Regional de Polícia local podia, como fêz, com simples portaria, impedir que a impetrante continuasse funcionando, uma vez que preencheu todos os requisitos exigidos em lei.

Nos longes da história a palavra polícia significa cidade, de *polis*, e por transferência de sentido, a administração, o govêrno da cidade. Por Santo Tomás de Aquino foi usada a expressão como sinônimo de política, de república.

Na Idade Média o *jus politiae* forneceu ao Estado dos séculos dezesseis e dezessete o direito de promover o "bem-estar comum", fornecendo aos príncipes o poder de tomar tôdas as medidas para promover a felicidade terrena dos súditos.

No Direito Público hodierno a polícia é uma atividade administrativa e o poder de polícia é a manifestação do poder público próprio de tal atividade.

Incumbe à polícia criar condições para que os indivíduos possam conduzir no convívio quotidiano o desenvolvimento de suas relações sociais, sem coação em cada caso. É o bem individual e o bem social, e própria utilidade pública, para proteção ao indivíduo e à existência da sociedade.

Segundo Fritz Fleiner, "o exercício da atividade de polícia está, também, sob o império do princípio da legalidade da Administração. A lei determina por uma medida igual para todos, quais são as limitações de sua liberdade pessoal e de sua propriedade, a que se devem os particulares sujeitar, em consideração ao bem comum" (*Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand*, pág. 238).

Como ensina Pietro Virga, o "poder conferido à autoridade de polícia de limitar a direito fundamental, não pode ir além de certo limite e não pode resolver-se na interdição expressa ou implícita do mesmo direito, porque limitar não significa vedar" (*La Podestà do Polizi*, pág. 55). O erudito A. Rezende traçou com felicidade os limites do poder de polícia: 1.°) que não viole preceito da Constituição; 2.°) que não interfira com nenhuma jurisdição privativa do Congresso; 3.°) que não faça distinção entre indivíduos ou classes; 4.°) que

não seja desarrazoada; 5.º) que não invada desnecessàriamente os direitos privados de liberdade e propriedade; 6.º) que seja próprio e adaptado aos seus propósitos (*Revista de Jurisprudência Brasileira*, vol. V/428).

O poder de polícia não pode ser exercido arbitràriamente, encontrando seus limites nos direitos e garantias individuais dos cidadãos expressamente garantidos e protegidos pela Constituição brasileira (art. 141 e parágrafos).

Rui na sua magnífica erudição dá agasalho à fórmula de Ernest Freund (*Police Power Encyclopaedia of American Government)* que define o poder de polícia como "o que tem por imediato objeto promover o bem comum, subordinado a êle, e restringindo em seu benefício os direitos privados" (*Comentários à Constituição Federal*, coligidos por Homero Pires, vol. 5/312).

E, o Prof. Caio Tácito ressaltou que "uma das mais árduas tarefas é a de conceituar em seus exatos contornos o poder de polícia ("O Poder de Polícia e seus limites". *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27). Black sustenta que é "o poder de polícia de que se acha investido um Estado para expedir leis e decretos destinados à regulamentação e execução das medidas de polícia" e de acôrdo com Bielsa "em um conjunto de limitações impostas ao indivíduo e à propriedade para assegurar os fins gerais da sociedade, como a segurança, a saúde, o confôrto e a propriedade" (*Constitucional Law* e *Derecho Administrativo*, III/183).

Aliás, não é lícita, mediante o poder de polícia, interdição expressa ou implícita a direito fundamental (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 59/241).

Não há dúvidas em que se tratando de apreciação do bem-estar e sossêgo público a matéria pertence à categoria das que estão sujeitas ao contrôle discricionário da administração e como tal fora do alcance da ação jurisdicional, mas segundo Castro Nunes, o juiz no exame da legalidade do ato "se atém à verificação da inobservância ou transgressão da lei. É um contencioso de legalidade que não pode ser ampliado a outros aspectos. Mas a ilegalidade pode não estar sòmente na inaplicação da lei, senão também no modo de sua aplicação... Equipara-se pois à ilegalidade a aplicação indevida da lei" (*Do Mandado de Segurança*, págs. 170/1). Mas o nosso Colendo Tribunal de Justiça já decidiu que "o poder conferido à autoridade policial, de limitar o direito fundamental, não pode ir além de certo limite e não pode resolver-se na interdição expressa ou implícita do mesmo direito justamente porque limitar não significa vedar" (*Revista dos Tribunais*, vol. 288/80).

Se caso houvesse necessidade de impedir o funcionamento da impetrante, seria através do poder de polícia da Prefeitura Municipal local, com fundamento no art. 28, ns. I e II, da Carta Magna, porque a ela compete a administração pública, no que concerne ao seu peculiar interêsse.

Todavia Fleiner ensina que "em se tratando, especialmente de atos que afetem à liberdade e à propriedade do cidadão, a administração só os poderá levar a efeito quando assim permita uma lei ou um decreto autorizado pela lei (estatuto autônomo)". Esclarecendo melhor informa que "as limitações à liberdade e à propriedade do cidadão pertencem às matérias reservadas à lei" (*idem*).

Preleciona Renato Alesse que *"le limitazioni della privata proprietà, naturalmente come sappiamo, non possano derivare che della legge (legge formale) o quando nemo, in caso di delega di potesta legislativa sostanziale, regolamenti" (in Sistema Istituzionale di Diritto Amministrativo Italiano* nº 271, pág. 473). Para fechar a magnífica relação das lições áureas dos mestres, cita-se por último o ensinamento incisivo de Guimarães Menegale quando sustenta que "os regulamentos de polícia não têm a autoridade de pôr aos direitos de liberdade e propriedade nenhuma restrição imprevista em lei" (*Direito Administrativo — Ciência da Administração*, vol. 3.º, pág. 22 da 2ª edição).

No caso em tela, examinando-se suas facêtas legais, não se encontra motivo para a portaria do então Delegado Regional Dr. Severino Duarte, não se acolhendo a secundária invocação da impetrante de que tenha êle baixado o ato com fito político, muito embora o lançamento de sua candidatura a deputado à Assembléia Legislativa do Estado, seja um fato concreto.

Examina-se nesta, apenas a legalidade do seu ato, ou melhor, de sua portaria.

Para funcionar, a impetrante providenciou a necessária vistoria exigida por lei a qual foi realizada pela Delegacia Especializada de Explosivos. Conseguiu a imprescindível licença do Ministério da Guerra. Requereu e obteve a licença para seu funcionamento na Prefeitura Municipal. Os documentos de fls. a fls. garantem-lhe o seu direito líquido e certo. Para funcionar, preencheu tôdas as exigências da lei.

Não pode assim, por simples portaria do Delegado Regional de Polícia de Sorocaba, ser impedida de fazê-lo ou exercer suas atividades.

Diante do exposto e do mais que dos autos consta, julgo procedente o pedido da Viatécnica S. A. — Construção e Comércio, para conceder-lhe a segurança impetrada.

Notifique-se a autoridade coatora, Dr. Delegado Regional de Polícia de Sorocaba, na forma do disposto no art. 11 da Lei nº 1.533 de 31 de dezembro de 1951, por ofício, capeando cópia desta decisão.

Custas pelo impetrado.

Recorro desta, de ofício, ao Colendo Tribunal de Justiça, submetendo-a à sua preclara apreciação.

Publique-se e intime-se.

Sorocaba, 25 de outubro de 1962. — *Miguel René da Fonseca Brasil.*