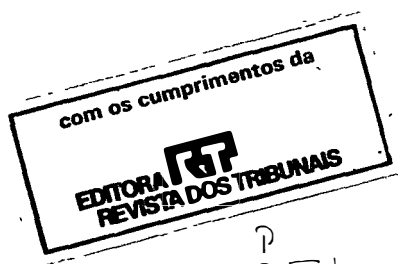




# REVISTA DOS TRIBUNAIS

ANO 73 — JUNHO DE 1984 — VOLUME 584



P  
R Tribunais/SP  
n 584 | v 2  
1984

Publicação oficial do Tribunal de Justiça, Primeiro e Segundo Tribunais de Alçada Civil e Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo; dos Tribunais de Justiça do Paraná, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e dos Tribunais de Alçada de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro

# A ORDEM PÚBLICA COMO FATOR DE SEGURANÇA \*

JOSÉ AUGUSTO DELGADO

Juiz Federal no Rio Grande do Norte — Professor  
Assistente do Departamento de Direito Público  
da UFRN

**SUMÁRIO: 1. Conceito de ordem pública — 2. Diferenciação entre ordem pública e ordem jurídica — 3. A ordem pública não se confunde com ordem política — 4. Ordem pública e ordem social: aspectos diferenciais — 5. Ordem pública e ordem econômica — 6. Ordem pública e ordem cultural — 7. Componentes da ordem pública — 8. A crise da ordem pública acarretando clima de insegurança — 9. Ordem social e segurança — 10. Ordem política e segurança — 11. Ordem cultural e segurança — 12. A ordem jurídica como componente da ordem pública e como fator de segurança — 13. Conclusões.**

## 1. Conceito de ordem pública

A doutrina não apresenta um conceito preciso de ordem pública. Esta dificuldade repousa na circunstância de que, em alguns momentos, a expressão pode ter significados diferentes, a depender dos fenômenos social, político ou econômico a que ela esteja vinculada.

Por assim se apresentar, há de se considerar a ordem pública sob vários ângulos, o que mostra quão extremamente vaga e ampla é a sua noção.

A ordem pública pode ser vista: a) como instituto de Direito Administrativo no momento em que a expressão se relaciona com o atuar do Estado no exercício da polícia administrativa; b) sob o prisma econômico, quando o Estado se envolve na regularização do monopólio, no controle do mercado, no combate à carestia; c) no sentido de proteção de lugares públicos, de monumentos, de preservação de paisagens — enfim, de valores estéticos que devem ser cuida-

dos pelo Estado; d) sistematizada em princípio de Direito Privado, a exemplificar, o art. 6.º do CC francês, ao registrar que: “Não se pode derogar, mediante convenções privadas, as leis que interessam à ordem pública”; ou o art. 17 da Lei de Introdução ao CC brasileiro, ao não permitir que: “As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”; e) subordinada à obrigação do Estado de manutenção material da ordem na rua e da manutenção também de uma certa ordem moral; f) no fato de o Estado despende esforços para oferecer um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente, onde estejam presentes a segurança pessoal e dos bens, a salubridade e a tranqüilidade no sentido mais amplo; g) de modo genérico, com significação sinônima de ordem social.

Do exposto, sente-se como é dificultosa a conceituação do que seja ordem pública, quer na teoria, quer na prática, pelo

\* Palestra proferida para os Mestrandos da UFRN no dia 12.9.83.

que nenhuma definição a respeito tem a possibilidade de ser satisfatória.

A meu pensar, tem razão Anacleto de Oliveira Faria quando afirma que a "referida expressão é mais intuída do que definida, em termos formais e rígidos".<sup>1</sup> Assim, como certo tenho o pensamento dos que, sem nenhuma preocupação de conceituar, assinalam no sentido de que ordem pública diz respeito a tudo quanto se considera como indispensável à manutenção da ordem social, situação absolutamente necessária à tranqüilidade da sociedade.

A ordem social, por sua vez, é uma expressão de Direito Constitucional que designa o corpo de regras fundamentais que a Constituição formal contém, com a finalidade de fixar as bases da sociedade. E ela, ordem social, existe de forma estruturada, onde podem ser destacadas várias camadas: a representativa do plano político, do plano econômico, do plano religioso, do plano familiar etc.

## 2. Diferenciação entre ordem pública e ordem jurídica

A ordem jurídica é de natureza concreta e se constitui dos elementos que designa: a) um conjunto de objetos; b) uma pauta ordenadora; c) a sujeição daqueles a esta; d) as relações que de tal sujeição derivam para os objetos ordenados; e) a finalidade perseguida pelo ordenamento.<sup>2</sup>

A idéia de ordem jurídica corresponde, conseqüentemente, à noção de direito objetivo visto de forma sistematizada e apoiado em princípios fundamentais retores do seu aplicar.

Assim, mesmo que se veja a ordem pública como uma situação e um estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas atividades e os cidadãos se portam de modo respeitoso, não deve ser confundida com ordem jurídica, não obstante seja ela uma "conseqüência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada".

## 3. A ordem pública não se confunde com ordem política

Na ordem pública está contida a ordem política, embora esta coexista com sentido de interdependência, sem ser possível, entretanto, existir isoladamente.

O continente ordem pública abrange o conjunto de normas e instituições relativas à manutenção de um equilíbrio alimentado pelo Estado, que possibilite aos Poderes Públicos desempenharem as suas funções e defenderem a integridade territorial. Esta realidade concentra-se nos componentes da ordem política, que podem ser de natureza interna ou de natureza externa, neste caso referente à soberania do Estado e no que diz respeito à manutenção do governo e das instituições políticas sedimentadas.

A violação dos princípios de ordem política é considerada crime contra a segurança nacional, crimes, hoje, catalogados na Lei 6.620, de 17.12.78 (Lei de Segurança Nacional).

## 4. Ordem pública e ordem social: aspectos diferenciais

Afirmou-se na letra "g" do item 1 que a ordem pública pode ser vista, também, em sentido genérico, como significando ordem social. Contudo, não se deixou descharacterizar que a ordem social é, pela sua essência, um componente da ordem pública. É bem verdade que, conforme salienta Francisco Ayala,<sup>3</sup> "a realidade social constitui um todo interdependente, do qual não é legítimo separar um setor, isolá-lo e dar-lhe um tratamento à parte, como pudesse assinalar com o dedo: "Aqui está o mal que é preciso corrigir". Cada uma das questões que se nos apresentam está ligada com todas as demais inseparavelmente; cada tema nos conduziria a todos os demais temas". Mesmo assim, com a característica de formar um conteúdo institucional integrado por diversos fatores, figura ao lado da ordem jurídica, da ordem política, da ordem econômica e da ordem cultural como elemento contribuidor para a constituição da ordem pública. E o seu grau de importância é revelado por suas regras fundamentais formarem um corpo editado pela Constituição formal, a fim de fixar as bases da sociedade.

## 5.. A ordem pública e ordem econômica

A ordem econômica é uma espécie de prolongamento da ordem social. Tanto assim se apresenta que, na linguagem do "Direito Constitucional contemporâneo, designa-se por essa expressão o corpo de

normas fundamentais que a Constituição formal edita a fim de fixar as bases da economia e da sociedade".<sup>4</sup>

A ordem pública também é fator de desenvolvimento em todas as esferas. Busca a ordem econômico-social a construção de situações que impeçam: a) a fecundidade inconsciente em razão da capacidade econômica e educacional da sociedade; b) a alimentação insuficiente, visando a possibilitar a cada ser humano um número de calorias superior a 3.000 e uma alimentação de maior conteúdo de proteínas; c) o aumento do analfabetismo, com luta constante pelo seu decréscimo, tendo como meta a sua extinção; d) a desorganização do setor agrícola, do setor pecuário e do setor pesqueiro; e) o subemprego, por falta ou insuficiência de meios de trabalho, para tanto impondo planos governamentais de desenvolvimento global ou setorial; f) a adoção de uma política com o sentido de tornar inferior a mulher com a ausência de trabalho fora do lar; g) o trabalho de menores de 12 anos de idade; h) a ausência ou debilidade da classe média; i) o regime autoritário, de diversas formas, com a ausência de instituições democráticas e credibilidade nas instituições básicas.

Registre-se que são itens concebidos por Alfredo Sauvi em sua *Théorie Générale de la Population*,<sup>5</sup> que estão incorporados em nossa Constituição Federal e que, na abordagem de Fávila Ribeiro, ao desenvolver o subtema "Aspecto pluridimensional do desenvolvimento", integrante do trabalho "A ordem jurídica e a transformação social",<sup>6</sup> foram magnificamente considerados, com visão atualizada, na forma seguinte: "A idéia de desenvolvimento não suporta redução de alcance, devendo corresponder ao processo de modernização global, aplicável a um determinado Estado nacional, tendo de atingir todos os pontos vitais da sociedade".

Prossegue o ilustre Doutrinador: "Observa Ernst Forsthoff que até a I Guerra Mundial considerava-se que a ordem social era animada de impulsos próprios e imanes, sendo reconhecida pela ordem jurídica como um dado natural e, por conseguinte, justa. Era essa relação entre a ordem jurídica e a ordem social

que caracterizava em sua essência o Estado Liberal".

Concluindo o pensamento de Ernst Forsthoff,<sup>7</sup> diz o mestre Fávila Ribeiro: "Modernamente, essa posição está modificada, passando a ordem social a ser o objetivo e o objeto das intervenções do Estado, partindo da "idéia de que a situação social deve ser melhorada e que não pode, assim, ser considerada justa". **Pelo vulto, verifica-se que não é tarefa que possa ficar em algum domínio isolado do viver coletivo, tendo de adquirir harmônica projeção nas ordens jurídicas, econômica, cultural e social"** (grifos nossos).

## 6. Ordem pública e ordem cultural

A ordem cultural nem sempre foi reconhecida pelo Estado como uma integrante da ordem pública. Durante muitos séculos foi desconhecido o efeito possuído pela ordem cultural, que é o de aumentar o valor do Estado, do País, aumentando-se o conhecimento dos indivíduos.

A Constituição mexicana de 1917 (art. 3.º) foi quem elevou os princípios e normas educativo-culturais à categoria de direitos constitucionais. Seguida foi pela Constituição russa, de 1918 (art. 17), e pela Constituição de Weimar (arts. 142-150). A ordem cultural na Constituição mexicana revelou-se materialista e supervisionada pelo Estado; na Constituição russa, materialista e puramente estatal; na Constituição alemã tomou um sentido espiritual e liberal, pois admitiu o ensino livre à iniciativa privada (art. 145), o ensino religioso facultativo (art. 149) e tornava gratuito o ensino primário e o profissional (art. 145). Entre nós, a ordem cultural só passou a existir com a Constituição de 1934, quando adotada foi a técnica de Weimar. Antes, o assunto era tratado de modo desordenado, sem o prestígio de um ordenamento de força constitucional. Assim, "a Constituição monárquica brasileira continha dois dispositivos, um assegurando a gratuidade da educação primária (art. 179, item 32); e o outro, a criação de colégios e universidades (art. 179, item 33). A Constituição de 1891 apenas assegurava a liberdade de ensino (art. 72, § 24) e a sua laicidade nas escolas públicas (art. 72,

§ 6.º), cabendo aos Estados provê-las em todos os graus, salvo no Distrito Federal, em que cabia à União (arts. 34, item 30, 35, itens 3 e 4, e 65, item 2)”.<sup>8</sup>

Na atualidade, de acordo com a nossa Carta Magna, nosso sistema educacional-cultural está regido, entre outros, pelos princípios seguintes: a) o da unidade nacional (art. 176); b) o do ideal de liberdade e de solidariedade humana (art. 176); c) o da iniciativa particular com amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos (art. 176, § 2.º); d) o do ensino obrigatório dos sete aos 14 anos e da forma gratuita nos estabelecimentos primários oficiais (art. 176, § 3.º, II); e) o de que constitui dever do Estado o amparo à cultura.

A ordem cultural tem como função precípua possibilitar o uso da inteligência do homem para promover o seu conteúdo social e político, necessidades básicas para a sua convivência grupal. No instante em que a ordem cultural afasta-se de tal função, como, p. ex., no atual momento, ao voltar-se para uma fase materialista, instala-se a crise de natureza cultural que é vivida e que foi vista por Armino Guedes da Silva,<sup>9</sup> com a observação seguinte: “Nesta fase materialista de nossa cultura, o homem usa inteligência sobretudo para conseguir realizações materiais, esquecendo de promover o social e o político, como se suas maiores necessidades humanas não fossem dessa ordem. É porque voltado se encontra ele para o progresso técnico da sociedade, outras causas têm surgido para agravar nossa crise de valores, entre as quais se destaca o crescimento desordenado da urbanização, conjugada com a explosão demográfica e seguida de transmissão acelerada e intensa de hábitos e costumes entre grupos sociais”.

### 7. Componentes da ordem pública

No universo da ordem pública estão situados, como demonstrado, os seus componentes: a) ordem social; b) ordem política; c) ordem cultural; d) ordem econômica; e) ordem jurídica.

Cada ordem é componente de uma realidade social. Necessita, conseqüentemente, de uma atuação interativa que se subordina a um disciplinamento peculiar a ser imposto, pelo Estado. Este, por sua

vez, consciente de que a sociedade contemporânea reveste-se de grande complexidade, necessita de pôr ao seu próprio alcance instrumentos capazes de fazer atuar os componentes da ordem pública a fim de ser atingido um estágio de segurança, situação que lhe é exigido alcançar por todos os elementos humanos que estão sob sua tutela.

De um modo simplístico, prepondera a afirmação de que o fortalecimento da segurança nacional repousa na existência de uma ordem pública bem equacionada. Por ordem pública equacionada há de se conceber um fazer constante que caracteriza permanentemente uma ordem social, uma ordem política, uma ordem cultural, uma ordem econômica e uma ordem jurídica bem estruturadas e atendendo aos anseios da população.

Na fase atual da vida brasileira, há de se reconhecer a existência de uma crise afetando os componentes da ordem pública, pelo que se está a exigir do Estado uma política agressiva, direcionada para lhe impor uma mais forte estrutura, consolidando a segurança interna, tão necessária para a segurança nacional.

Sabido é que não vem se apresentando fácil o trabalho de se encontrar um conceito sobre segurança nacional. Creio, contudo, que o entendimento defendido pela Escola Superior de Guerra está conforme com a nossa realidade, em face de comportar os objetivos e aspirações de toda a coletividade. Assim, entender segurança nacional como “garantia que, em grau variável, é proporcionada à Nação principalmente sob a égide do Estado, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares para a conquista e manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais”, representa um reconhecimento de que ela só existirá se ao seu lado ocorrer um desenvolvimento de ordem pública com a presença integrada dos seus componentes atuando com eficácia e em comunhão com os anseios dos indivíduos.

### 8. A crise da ordem pública acarretando clima de insegurança

A ordem pública brasileira apresenta-se estruturada sob o comando de regras básicas fixadas pela Constituição Federal,

assegurando a sua existência tanto no plano interno como no plano externo. Cientificamente se justifica a afirmativa, pois a função do Direito Positivo é, entre outras, a de instaurar ou manter a segurança do grupo comunitário, quer tenha nascido para coibir o ilícito, como defende Kelsen, quer para garantir a faculdade, consoante prega Karl Engisch. A credibilidade no Direito impera tanto no período de paz como no período de intranquilidade social, em face de em tais momentos aumentarem ou diminuírem as condições de segurança jurídica.

Não se está a afirmar, contudo, que seja absoluto o conceito de segurança, em face de o processo contínuo de mudança social impedir que assim se apresente. Entendo, da mesma maneira, que também não pode ser analisada de modo formal. Deve ser vista sob o prisma de garantia proporcionada pelas instituições básicas da comunidade contra qualquer ameaça ou violência aos direitos dos cidadãos. A segurança não é fim, ela é meio, pois só existe sentido em nela confiar-se quando for para a realização do justo, uma vez que, num possível conflito de valores entre segurança e justiça, esta deve sobrepor-se àquela, conforme observação, que apóio, de Arnaldo Vasconcelos, ao escrever sobre "Segurança do Direito".<sup>10</sup>

A garantia da ordem pública só pode alcançar os efeitos dela exigidos pela comunidade se for exercida com apoio no Direito Positivo. Se a ordem pública for buscada através de um sistema de ação não apoiado em um Estado de Direito, gera uma crise com proporções capazes de alimentar o caos e a total insegurança interna e externa.

Deve sempre estar presente a lição de que: "O ser humano está, assim, dilacerado entre forças conflitantes: o impulso para a atividade, para a ação, que pressupõe um ambiente de convivência social; e o receio do contato, pelo que ele oferece de riscos imprevisíveis. Isso é o que determina basicamente a inevitabilidade das regras sociais que disciplinam o comportamento individual, compatibilizando-o com as expectativas do grupo. Essas regras correspondem a sistemas perfeitamente ajustados às características culturais de cada sociedade. Embora tenham de comum o fato de assegurarem a vida grupal, elas refletem o nível de

desenvolvimento econômico, os contornos históricos, as peculiaridades sócio-políticas, que particularizam os agrupamentos, diferenciando-os entre si. São, portanto, construções humanas, com motivações e objetivos suscetíveis de compreensão e análise, conhecidos os fatores materiais e ideacionais que as determinam".<sup>11</sup>

A ordem pública instalada com apoio na eficácia da ordem jurídica estabelece o clima de segurança almejado pelos vários segmentos da sociedade. De modo contrário, mesmo que as diretrizes traçadas para alcançá-la provenham do povo, em atendimento a certas tendências e aspirações, o que não é suficiente para atribuir-lhes o valor institucional merecido, tende a gerar insegurança entre os membros do grupo, em face da convivência permanente com a incerteza da crise instalada.

## 9. Ordem social e segurança

O Estado, até a I Guerra Mundial (1914-1918), só havia se preocupado com a ordem política e civil. Predominava, segundo a melhor doutrina, o primado do individualismo racionalista de 1789, não vencido pelas Constituições francesas de 1793 e 1848, que, embora contendo alguns dispositivos de caráter econômico-social, não conseguiram que fossem aplicados. Era o império do princípio de que a sociedade deve visar, como fim único, ao bem dos indivíduos que a constituem, por serem eles a realidade mais essencial ou o valor mais elevado.

A partir da I Guerra, em face do desenvolvimento do setor industrial, agrícola e pastoril, nenhum Estado deixou de estabelecer, em suas Constituições, normas e princípios que regulassem a nova ordem econômico-social, sempre voltada para as necessidades de uma vida digna e considerando o bem-estar como o seu fim. Assim, ao lado da segurança e da justiça, a promoção do bem-estar social aparece, com maior ou menor relevo, como preocupação central do Estado, que tenta ordená-lo de acordo com o surgimento das necessidades impostas pela credibilidade do grupo.

Na atualidade brasileira, a ordem social é buscada ao lado da ordem econômica. A Carta Magna estabelece os princípios básicos no art. 160, I a VI, e

que são: "I — liberdade de iniciativa; II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III — função social da propriedade; IV — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; e VI — expansão das oportunidades de emprego produtivo".

A defesa de tais princípios e a execução de suas determinações são fatores condizentes para que a ordem pública, em tais setores, não atinja um estágio de crise. A exemplificar, suficiente torna-se a situação de desemprego para que desestabilizada fique a ordem pública e se passe a exigir do Estado o estabelecimento de medidas que expandam as oportunidades de trabalho a fim de que as necessidades vitais do ser humano sejam atendidas.

A necessidade de ser imposta uma ordem econômica e social estável é visualizada de forma tão potencializada pela Constituição Federal que obriga o Estado e os administrados a obedecerem às regras seguintes: a) a desapropriação de imóveis rurais por interesse social, a fim de assegurar a função social da propriedade; b) o impedimento de greve nos serviços públicos e atividades essenciais, conforme definição da lei; c) a intervenção no domínio econômico, quando o exigir a segurança nacional ou quando for necessário organizar qualquer setor industrial, comercial ou agrícola; d) garantia aos trabalhadores de condições que visem à melhoria de sua vida social, tais como: salário mínimo; salário-família para os seus dependentes; salários por trabalhos extras; turno máximo de trabalho; participação dos trabalhadores nos lucros das empresas e, excepcionalmente, na gestão das mesmas, conforme dispuser a lei; repouso semanal remunerado férias anuais; higiene e segurança no trabalho; licença-gestante; estabilidade no emprego ou fundo equivalente; assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva; aposentadoria; greve, na forma definida em lei; melhoria da condição social e econômica do deficiente; previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte; seguro-desemprego; seguro contra acidentes do trabalho e prote-

ção à maternidade; e outras garantias explícitas e implícitas que visem a assegurar a ordem econômica e social.

Suficiente, apenas, que uma das garantias asseguradas pela Constituição Federal não seja cumprida a fim de que a ordem pública em seu conceito genérico seja atingida, com reflexos negativos na segurança interna.

#### 10. Ordem política e segurança

A ordem política é formada pelo conjunto de normas e instituições dedicadas à manutenção de um equilíbrio no Estado, tanto no campo administrativo como no da representação nacional. Tem como objetivo favorecer o desempenho das funções públicas e preservar a independência do Estado, não permitindo violações do seu território e da sua soberania.

A ordem política cabe, assim, a responsabilidade de assegurar a segurança interna e externa de um país. A segurança interna apresenta-se em forma de sistema que no Estado de Direito democrático deve atuar com base na legalidade, a fim de justificar o princípio de que ela deve resultar da ação de todos os cidadãos. Os passos de tal pensamento foram seguidos pela Constituição atual quando, em seu art. 86, aludindo à segurança nacional, dispõe que "toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional nos limites definidos em lei". A Lei Maior estabelece uma forma integrativa, de responsabilidade da qual participam o Estado e os indivíduos, com o sentido único de proporcionar à Nação um estado de garantia que conduza à consecução dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente. É através da implantação da ordem política que os objetivos nacionais são alcançados, fazendo imperar a soberania nacional, a integridade territorial, o regime representativo e democrático, a paz social, a propriedade nacional e a harmonia internacional (parágrafo único do art. 2.º da Lei 6.620, 17.12.78).

A ordem política é constituída por medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna. Aquela através de uma política internacional que coloque o País em pé de igualdade soberana entre os integrantes da grande sociedade de nações. Visa a garantir a existência

política da Nação, fazer valer a sua igualdade jurídica no plano internacional, impor a sua jurisdição nos limites do território nacional, não permitir a violabilidade territorial, poder agir em legítima defesa em caso de agressão, ter meios de conservação e de prosperidade, visando, finalmente, à sua integridade e independência.

A segurança interna é garantida por meio de medidas que previnam e reprimam a guerra psicológica adversa, a guerra revolucionária ou subversiva; que evitem as ameaças ou pressões antagônicas aos objetivos nacionais, os conflitos internos que dificultem ou impeçam o desenvolvimento, as condutas que contribuam para a violação da paz social e da ordem jurídica e que não desequilibrem o poder psicossocial.

A Constituição Federal dedica ao tema "ordem política e segurança nacional" os dispositivos abaixo enumerados, que constituem o seu ordenamento jurídico fundamental:

a) O art. 13, § 4.º, que atribui competência às Polícias Militares, na qualidade de forças auxiliares, reservas do Exército, à segurança interna nos Estados, Distrito Federal e Territórios, uma vez que são instituídas para a manutenção da ordem pública.

b) O art. 153, § 34, que, visando à preservação da segurança nacional, estabelece regime para aquisição da propriedade rural, através de lei ordinária, impondo condições, restrições, limitações e o mais que for necessário no sentido de manter a integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

c) O art. 8.º, IV, que atribui competência à União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional.

d) O art. 55, I, que concede poderes ao Presidente da República para, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, expedir decretos-leis sobre matéria do interesse da segurança nacional.

e) O art. 86, que fixa os limites da responsabilidade da pessoa natural ou jurídica pela segurança nacional, conforme for definido em lei.

f) O art. 92, que estabelece a obrigatoriedade dos encargos relativos à segurança nacional a todos os brasileiros.

g) O art. 87, que delimita o papel do Conselho de Segurança Nacional para a formulação da política de segurança nacional.

h) O art. 163, que faculta a intervenção no domínio econômico quando for indispensável para a manutenção da segurança nacional.

i) Os arts. 88 e 89, que registram a composição do Conselho de Segurança Nacional, quem deve presidi-lo e a sua competência.

j) O parágrafo único do art. 89, que determina competir à lei indicar os Municípios de interesse da segurança nacional e as áreas a esta indispensáveis.

## 11. Ordem cultural e segurança

É dever do Estado impor a ordem cultural para que não seja atingido um elemento componente da ordem pública e, conseqüentemente, a insegurança quanto ao desenvolvimento e à formação educacional dos indivíduos deixe de existir.

A cultura aqui vista é no seu sentido sociológico e intelectual. É o sistema de atitudes, instituições e valores de uma sociedade, valorizando o estudo, a aplicação do espírito, o desenvolvimento que se dá às Ciências. É a aplicação objetiva do termo, referindo-se a todo o conjunto de criações pelas quais o espírito humano marcou sua presença na História. É cultura como fenômeno social, criado pelo grupo, por ele transmitido no tempo, de geração a geração.

A ordem cultural é desenvolvida através dos componentes **ensino** e **educação**. Funciona em decorrência do atuar de um sistema regulado pelo ordenamento jurídico, garantindo-lhe, assim, segurança. Todas as vezes que as regras de Direito Positivo são violadas, a ordem cultural é suscetível de desintegração ou de instabilidade provisória, gerando a insegurança social.

O sistema atual que mantém a ordem cultural da Nação brasileira está apoiado nos princípios seguintes: a) obrigatoriedade do Poder Público de incentivar o ensino científico e tecnológico (art. 177, § 1.º, da CF); b) gratuidade do ensino



primário e médio, em termos relativos, com concessão de bolsas de estudo (art. 176, § 3.º, III e IV, da CF); c) liberdade e amparo do Estado para o ensino particular (art. 176, § 2.º, da CF); d) ensino primário ministrado na língua nacional (art. 176, § 3.º, I, da CF); e) obrigatoriedade de educação aos deficientes (art. 176, § 2.º, da CF — EC 12/78); f) competência da União Federal e residual dos Estados para fixar as diretrizes e bases da educação (art. 8.º, XVII, “q”, e parágrafo único, da CF); g) competência da União em estabelecer e executar os planos nacionais relativos à educação (art. 8.º, XIV, da CF); h) isenção de impostos às instituições de ensino (art. 19, III, “c”, da CF).

## 12. A ordem jurídica como componente da ordem pública e como fator de segurança

A ordem jurídica é conceituada como sendo o conjunto de preceitos e normas jurídicas que o povo de determinado Estado deve observar. É um dos sustentáculos da sociedade política, regida que é por dois ordenamentos: um jurídico e outro moral. A ordem jurídica tem a responsabilidade de, através do Direito, reger os fatos exteriorizados, com base em um “todo composto por princípios, valores e vigências, aos quais se atribui uma substância específica, e aos quais as normas vêm completar como instrumento ou como desdobramento”, no falar sempre exato de Néelson Saldanha.

A ordem jurídica é quem fornece o balizamento para todas as leis de um modo geral, quer tratem de aspectos econômicos e sociais, quer tratem de situações culturais e psicológicas. Ela estabelece as condições genéricas das atividades humanas e possui a capacidade de criar a liberdade do espírito, indispensável à consecução da felicidade humana, no momento em que garante a coexistência humana e as condições mínimas de manutenção para que a vida se torne digna e capaz.

A ordem jurídica assegura, através do Direito, a segurança da pessoa humana e da sociedade. Contribui, ao desenvolver o trinômio liberdade-justiça-segurança, para criar um complexo de condições capazes de constituir o que é chamado de “bem comum”. O seu fim essencial é a

justiça, pois esta propicia a ordem e, como seu fruto principal, a segurança jurídica, considerada pela jurisprudência gaulesa como mais importante do que a própria legalidade, na observação de José Cretella Júnior, ao fazer referência à decisão do Conselho de Estado Francês, em 3.11.22, no caso da Sra. Cachet.

A ordem jurídica, por ser regime de legalidade, é representada por uma estrutura de normas. Os elementos essenciais dessa estrutura são: a) as leis constitucionais que formam a base, os fundamentos da organização jurídica, determinando os limites, a órbita na qual os Poderes Públicos, através dos seus agentes, podem desenvolver as suas atividades; b) as leis ordinárias, representadas pelas leis civis, penais, comerciais, processuais, administrativas etc., que completam a organização estabelecida pela Lei Maior, delimitando, também, o círculo dentro do qual cada pessoa pode exercer sua atividade.

A ordem jurídica positiva gira em torno de uma necessidade de ordem, de certeza e de segurança. Ela não é indiferente à idéia de justiça. Pelo contrário, nesta é que ela tem a sua superior justificação, por não poder prescindir do valor do justo para a exata compreensão do sistema positivo que impõe.

A inspiração dos ensinamentos de S. Tomás de Aquino sobre a justiça, lembrados por André Franco Montoro,<sup>12</sup> faz com que se seja levado a doutrinar que a essência da ordem jurídica consiste em dar a outrem o que lhe é devido, segundo uma igualdade; de que há uma justiça geral e uma justiça particular, que tem por objeto o bem dos particulares; que a justiça particular se subdivide em justiça comutativa, que rege as relações entre particulares, e justiça distributiva, que se refere às obrigações da sociedade para com os particulares; que o fundamento das obrigações de justiça é a própria natureza humana; e que, por fim, o Direito é o objeto da justiça.

## 13. Conclusões

1. O conceito de ordem pública é de natureza imprecisa, pelo que pode ser apresentado de várias formas, dependendo do ângulo como for visto.

2. A ordem pública pode ser considerada como instituto de Direito Constitucional, de Direito Administrativo, de Direito Privado, de Direito Processual e de Direito Internacional Público e Privado.

3. Qualquer que seja a visão construída a respeito da ordem pública, ela sempre diz respeito a tudo quanto se considera como indispensável à manutenção da ordem social.

A ordem pública é formada por cinco componentes: a) ordem econômica; b) ordem social; c) ordem política; d) ordem cultural; e) ordem jurídica. Elas atuam de modo coordenado e indissociável na busca de realizarem o bem comum.

5. A idéia de ordem jurídica corresponde à noção de Direito subjetivo, enquanto a ordem pública é vista como uma situação de legalidade normal, portanto, de caráter mais generalizado.

6. Na ordem pública está contida a ordem política e a violação desta será considerada, de acordo com o ordenamento jurídico positivo brasileiro, crime contra a segurança nacional.

7. A realidade social constitui um todo interdependente que funciona como componente da ordem pública.

8. A ordem econômica é um prolongamento da ordem social e visa a um desenvolvimento integrado com o intuito de satisfazer os anseios dos indivíduos na sua convivência social.

9. A ordem cultural constitui uma obrigação do Estado em preservá-la.

10. O Direito é o objeto da justiça e esta é o sustentáculo maior para a existência de uma ordem pública.

11. É dever do Estado zelar pela existência da ordem pública, organizando todos os seus componentes, por ser ela fator fundamental para um estado de segurança interna e externa.

#### NOTAS

1. Anacleto de Oliveira Faria, *Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 49/11.

2. V. García Maynez, *Filosofía del Derecho*, p. 23.

3. Francisco Ayala, *Introducción a las Ciencias Sociales*, 2.ª ed., Madri, Aguillar, 1955, p. 311.

4. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, verb. "Ordem econômico-social", *Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 56/256.

5. Alfredo Sauvi, ob. cit., vol. 1/241 e 242.

6. In revista *Nomos* 1/17-40.

7. Ernst Forsthoff, *Traité de Droit Administratif Allemand*, trad. de Michel Formont, Bruxelles, Etablissements Émile Bruylant, 1969, p. 127.

8. Observação feita por Paulino Jacques em sua obra *Curso de Direito Constitucional, Forense*, 1977, p. 558.

9. Armindo Guedes da Silva, "Fatores que impedem a realização da Democracia", revista *Nomos* 2/283, ed. Cursos de Mestrado das Universidades do Ceará, Bahia e Pernambuco.

10. In *Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 67/269.

11. Ivan Maciel de Andrade, *Contribuição dos Profissionais do Direito para a Eficácia da Ordem Jurídica*, s/ed., agosto de 1983.

12. André Franco Montoro, *Introdução à Ciência do Direito*, vol. 1/352.