

## PÁGINAS CLÁSSICAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Dos Agentes Administrativos <sup>(1)</sup>

VISCONDE DO URUGUAI

*Senador, diplomata, chefe do Partido Conservador e Conselheiro de Estado, o Visconde do Uruguai (Paulino José Soares de Souza) foi, também, um dos primeiros escritores de Direito Administrativo, no Brasil.*

O seu notável "Ensaio de Direito Administrativo", publicado em 1862, nesta capital, constitui com os volumes de Vicente Pereira do Rêgo (Recife, 1857) e de Antônio Joaquim Ribas (São Paulo, 1866) a trilogia inicial da bibliografia bra-

*sileira na especialidade. Ao passo que esses dois últimos são, sobretudo, manuais didáticos, visando ao ensino da cadeira criada em 1851, o trabalho do primeiro, Paulino de Souza possui, a par da substância doutrinária, a experiência do estadista e do administrador.*

O capítulo que ora reproduzimos, com a ressalva da ortografia da época, faculta um panorama seguro do regime da função pública no II Império, composto, sobretudo, sob acentuada inspiração da doutrina francesa contemporânea.

\* \* \*

COMO vimos, o Poder Executivo preenche a sua missão administrativa, por meio de tres especies de instrumentos — Agentes administrativos, Conselhos administrativos e Tribunaes administrativos.

A acção administrativa he confiada a uma serie de agentes, dispostos em uma subordinação hierarchica, em harmonia com as divisões territoriaes.

No centro e nas grandes circumscripções territoriaes ha agentes superiores que imprimem o movimento.

Nas subdivisões das grandes circumscripções territoriaes ha tambem agentes administrativos inferiores, apropriados aos diversos ramos de serviço, e que recebem o impulso dos superiores, os quaes não podem ver tudo por si, è executar ou promover por si a execução das leis e regulamentos em todas as localidades.

(1) Os Francezes distinguem entre agentes do Governo e funcionarios. Os funcionarios são em geral os que exercem uma porção de autoridade publica. Agentes do Governo aquelles funcionarios que estão debaixo da dependencia directa do Governo. Nem todo o funcionario he agente do Governo. O Magistrado he funcionario, e não he agente do Governo. Esta palavra — funcionario — tomada modernamente do francez para significar, em geral, qualquer pessoa que exerce officio, emprego ou ministério publico, tem sido empregada em leis nossas modernas. O Cardeal e celebre Philologo, D. Francisco de S. Luiz, no seu Glossario de gallicismos, diz que ella tem boa origem e derivação, e não desdiz da analogia.

São agentes directos administrativos no centro do Imperio os Ministros. São agentes directos nas Provincias os Presidentes. Chamão-se agentes directos porque estão em immediato contacto com o Chefe do Poder executivo ou com seus Ministros.

Os que recebem o impulso dos agentes directos, com elles estão em contacto e os auxilião, sãc agentes auxiliares.

Esses agentes ordinariamente correspondem a certas circumscripções territoriaes.

Macarel considera agentes directos na França:

Os Ministros.

Os Prefeitos dos Departamentos.

Os Subprefeitos dos *arrondissements*.

Os Maires nas *communes*.

Os Commissarios de Policia.

Os Agentes Coloniaes.

Os Commandantes das Divisões Militares.

Os Prefeitos dos *arrondissements* maritimos.

Os Procuradores Geraes Imperiaes (Ministerio publico) nos districtos dos Tribunaes Imperiaes.

Os Bispos nas Dioceses, pelo que respeita á administração temporal do culto e das Fabricas.

O serviço dos agentes auxiliares pôde ser interno e externo; por quanto cumpre distinguir na administração duas especies de serviço, interior e exterior.

O serviço interior tem por fim coordenar e preparar os actos da administração. Tem portanto um caracter especialmente sedentario. O seu trabalho consiste sobre tudo em estudos, em combinações, exames de papeis, redacções, relatorios, expedição de ordens, &c.

Tal he por exemplo o caracter do serviço das Secretarias de Estado e das Presidencias. Essas Repartições não tem acção propria e distincta da dos agentes aos quaes auxilião. A que tem refunde-se na d'esses mesmos agentes.

O serviço exterior tem por fim realizar a execução das concepções assim elaboradas. O seu caracter principal he o movimento e actividade. O seu trabalho, que não exclue o de gabinete, tem um caracter de especialidade, e he, para assim dizer, technico.

Consiste principaimente em operações que os agentes executão nas localidades, sobre os assumptos que lhes são incumbidos. Taes são, por exemplo, os Engenheiros addidos a certas Repartições.

O serviço interior e exterior ligão-se e são correlativos. Reunem os seus productos, combinão-os e os poem em harmonia.

Já se vê que o serviço interior deve estar em harmonia com o exterior, que he principalmente de acção. Aliás o serviço interior será puramente theorico, e inaxequível se o exterior lhe não corresponder.

He este o grande defeito das nossas administrações. Tem grande luxo de pessoal. Tem cabeças enormes, quasi não tem braços e pernas. Compare-se o serviço interno de grande parte das nossas Repartições com o externo. Quaes são os meios e auxiliares que tem fóra? Gasta-se muito papel, discute-se muito, theoreticamente, e o resultado, que se vê e se apalpa, he quasi nenhum. Temos infelizmente grande tendencia para o apparatus. Uma grande parte dos nossos regulamentos de Secretarias, e outros são mais apparatus que realidade, porque não correspondem a essas Repartições meios externos de acção sufficientes.

São agentes auxiliares todos os que auxilião os agentes directos da administração.

Para que uma Repartição possa funcionar bem, he indispensavel que tenha auxiliares e meios sufficientes, não só para organizar e dispôr a sua acção, como para leva-la efficaçmente aos pontos onde tem de tornar-se effectiva.

Não farei aqui a enumeração dos agentes auxiliares que he muito longa e variada. Reservo essa materia para outro trabalho. Então veremos quaes são os agentes directos e auxiliares que tem a nossa administração.

Ver-se-ha que a nossa organização administrativa pecca pela falta de meios e de acção.

He uma cabeça enorme em um corpo entanguido.

A organização dos auxilios da administração apresenta grandes difficuldades.

1.º He necessario que o serviço interno esteja em proporção com o externo.

2.º He necessario que os agentes directos tenham sufficientes auxiliares, e ao mesmo tempo que não se eleve muito o seu numero, principalmente em paizes, nos quaes não he avultado o das pessoas habilitadas, e que sirvão com zelo, imparcialidade, e desinteressadamente.

3.º A nomeação d'esses auxiliares he tambem uma difficuldade. Cumpre não centralisar muito, e ao mesmo tempo deixar aos agentes directos a acção indispensavel sobre os seus auxiliares e subordinados.

Nos lugares onde cada ramo especial de serviço offerece pouca occupação, e onde he deficiente o pessoal habilitado, cumpre accumular diversos ramos, tanto quanto não forem absolutamente incompativeis. He indispensavel que a legislação dê alguma largueza ao Executivo e de modo que a possa accommodar ás circumstancias.

Sendo os agentes administrativos, agentes da administração a qual faz parte do Poder Executivo, he fóra de duvida que he este quem os deve nomear, quando são destinados a levar a effeito attribuições relativas a negocios e interesses geraes.

Primeiramente porque esses agentes são os instrumentos da administração, e não deve ella ser privada de escolher os instrumentos, por meio dos quaes ha de satisfazer a tarefa da qual he incumbida pelas leis.

Em segundo lugar porque he necessario que esses agentes estejam imbuidos do pensamento do Governo e lhe sejam leaes. Não he possivel attingir bem esse fim não sendo taes agentes escolhidos e demittidos pela mesma administração cujos agentes são.

Em terceiro lugar porque esses agentes obrão debaixo da responsabilidade, pelo menos moral, do Poder Executivo e podem empenha-la e compromettê-la. He portanto de rigorosa justiça, que, salvas certas excepções, lhe pertença nomea-los e demitti-los.

Não devem portanto os agentes administrativos ser perpetuos e inamoviveis.

São estas as regras geraes, as quaes comtudo soffrem excepções, porquanto as garantias necessarias á sociedade, a importancia de certas funcções, a difficuldade de certas habilitações e o tempo que requerem, sobretudo em paizes onde são raras, determinão certas restricções e regras, que limitão e coartão o direito de demittir em certos casos. Tal he, por exemplo, a inamovibilidade dos Professores de instrucção, a estabilidade das patentes no Exercito e na Armada, &c.

Os Agentes administrativos devem pertencer, quanto fôr possivel, sómente á ordem administrativa, para que possa ser exercida sobre elles, por em cheio, a acção administrativa superior.

Na verdade a mistura de attribuições administrativas e judiciais no mesmo agente, tem graves inconvenientes. Esta mistura, desde os tempos em que vivemos sujeitos á Monarchia Portugueza, tem se dado, e ainda se dá entre nós, e repugna á divisão dos Poderes.

Os antigos Juizes de Fóra, e Ouvidores de Comarca accumulavão attribuições de natureza administrativa e judicial. Os Juizes de Paz, Delegados, Subdelegados, Juizes Municipaes e de Direito as tem accumulado e accumulão.

Provêm isso primeiramente de que não temos uma organização administrativa completa e perfeita, nem agentes administrativos distinctos nas localidades, aos quaes podessem ser incumbidas attribuições de natureza meramente administrativa e geral. (2) E mesmo em alguns lugares não ha pessoal sufficiente e sufficientes negocios para uma completa separação.

Provêm em segundo lugar de não haverem sido ainda bem analysados, extremados e classificados os assumptos na nossa legislação.

Na França, por exemplo, foi estabelecida uma nomenclatura pratica, exacta e minuciosa dos negocios e attribuições administrativas, classificadas segundo a sua natureza e alcance. Por meio dessa nomenclatura separou-se e definio-se pratica e minuciosamente o que constitue o governo economico das municipalidades, o que he policia municipal, policia administrativa e preventiva, e a judiciaria. Estas classificações forão postas em harmonia com as dos Codigos e outras leis, e estas com aquellas, formando um todo completo, ligado e homogeneo.

Assim, quando o Decreto de 30 de Março de 1852 (chamado de decentralisação) tratou de decentralisar mais, na França, a accção administrativa, devolvendo ás localidades maior quinhão della, realizou essa importante mudança simplesmente por meio de quatro tabellas, as quaes referindo-se ás classificações existentes comprehendem miudamente os negocios e attribuições devolvidas.

Reformámos a nossa antiga legislação, a Portugueza, e accommodámo-la ás nossas novas insti-

tuições politicas por meio de leis, que contém algumas theses e proposições muito geraes. A legislação que regula a nossa organização e hierarchia administrativa, a que creou as Municipalidades, os Juizes de Paz, o Código Criminal, o do Processo, o Acto adicional, a lei de 3 de Dezembro de 1841, a do Conselho d'Estado, &c. tudo isso foi feito aos pedaços, sem verdadeiro nexos, em épocas diversas, nas quaes dominavão vistas e idéas descontraçadas, e não tem portanto, nem outra cousa podia ser, aquelle nexos, aquelle previsão, aquelle harmonia, aquelle desenvolvimento que uma boa, completa e perfeita legislação deve ter.

Tem-se clamado pela reforma da Lei de 3 de Dezembro de 1841, especialmente e com paixão. Mas quem não vê que os defeitos principaes de que a arguem e tem, são os mesmos da legislação anterior, da lei dos Juizes de Paz de 1827, e do Código do Processo de 1831? Como era possível em 1841 tentar uma reorganização completa e mais vasta na presença de uma opposição forte e numerosa, em uma lei urgente, simplesmente judiciaria, e instituir nella a separação da Policia administrativa e judicial, a da geral da Municipal, quando as leis e a organização administrativa não estavam em harmonia, quando as classificações do Código penal, feito antes do Código do processo e do acto adicional, não se prestavão a uma reforma ampla, e devião tambem ser, em conformidade e em harmonia com esta modificadas? E quando não faltava quem acreditasse que havia uma Policia Provincial que ninguem ainda definio, e que impossivel he definir. E se a lei de 3 de Dezembro encontrou tamanha opposição nas Camaras, se a sua discussão foi tão demorada, o que aconteceria se a reforma, abandonando o systema da legislação existente, comprehendesse tambem modificações profundas na parte administrativa.

Tudo que diz respeito á organização das sociedades liga-se e prende-se intimamente, e portanto as partes da legislação que as regem ligão-se, prendem-se, influem e, mais ou menos, dependem umas das outras. Para que um paiz seja bem governado e administrado, he preciso que todas as suas instituições se liguem e se coadjuvem mutuamente, que joguem certo, e estejam em harmonia.

Aquella lei não pôde ser bem reformada emquanto não tivermos agentes administrativos nas localidades, aos quaes sejam confiadas certas attribuições que não são judiciais, e emquanto as classificações do Código Penal não forem postas em harmonia com o novo systema. (3)

Reflectindo-se sobre a nossa actual organização administrativa reconhece-se que ella não consultou quanto convinha os principios que ficão expendidos. O mal não vem da Constituição.

(2) Cada Municipio em Portugal (Conselho) tem um administrador do Conselho nomeado por Decreto do Rei. Este agente administrativo he encarregado, sob a autoridade e inspecção do Governador Civil, da execução immediata das leis e regulamentos da administração, sem prejuizo das attribuições das Camaras Municipaes e seus Presidentes. Tem attribuições relativas ao aboletamento ou transporte de Tropas e bagagens, á administração militar, a contrabandos, legitimações, ao recrutamento, a impostos e bens da Fazenda, &c. Compete-lhe a vigilancia e inspecção, na conformidade das leis e regulamentos, dos diversos estabelecimentos de piedade, beneficencia e ensino publico, e a execução das leis e regulamentos de policia geral administrativa. He o administrador do Conselho a autoridade administrativa que leva a accção administrativa geral ás localidades. He o braço do Governador Civil, e reune certas attribuições administrativas que ainda estão entre nós confiadas a autoridades puramente judiciais e policiaes.

(3) Foi, em parte, com esses fundamentos mais desenvolvidos que impugnei na sessão do Senado de 24 de Julho de 1858, o projecto de reforma da Lei de 3 de Dezembro de 1841, que então se discutia.

A organização administrativa he a organização dos serviços de que se compõe a administração; he a organização da sua acção, dos seus agentes e das funções destes.

Ja observei que he essa materia essencialmente minuciosa; que se compõe de disposições e medidas, pela maior parte sujeitas a alguma mobilidade, e que he sem duvida por isso que nenhuma Constituição regula a organização administrativa. Marcão as grandes feições politicas do Poder Executivo, suas attribuições, seu jogo com os outros Poderes. Não entrão na miuda descripção dos meios e instrumentos de que se deve servir para administrar. Deixão isso com razão á legislação organica e regulamentar.

O capitulo 1.º do Titulo 7.º da Constituição, intitulado — *Da administração* — e o Capitulo 2.º, intitulado — *Das Camaras* — determinão sómente, que haverá em cada Provincia um Presidente nomeado pelo Imperador, e em todas as Cidades e Villas Camaras electivas, ás quaes competirá o Governo economico e municipal das mesmas Cidades e Villas.

A Constituição referio-se ás divisões então existentes, sujeitas a modificações; quiz que o primeiro agente administrativo nas Provincias fosse da nomeação do Imperador, e que o Imperador o podesse demittir quando entendesse conveniente; que fossem electivas as Camaras Municipais e lhes competisse o governo economico e municipal. São estas as bases que estabeleceu para a nossa organização administrativa, e são esses os unicos pontos constitucionaes. O seu desenvolvimento foi deixado ás leis organicas e regulamentares. Não vedou a Constituição a criação de outras autoridades, salvo aquelles pontos, e nem o Imperio poderia ser administrado sómente com aquellas. Tão pouco vedou outras divisões administrativas, dentro das quaes se movessem aquellas autoridades.

São estas as unicas bases constitucionaes da nossa organização administrativa. Presidentes de Provincia — Camaras Municipaes. A legislação regulamentar tomou-as muito ao pé da letra; não as alargou e desenvolveu como cumpria; isto he não lhe encheu ás lacunas, não separou devidamente a administração da justiça, o que era administrativo puro ou gracioso do contencioso, não creou agentes administrativos propriamente auxiliares dos Presidentes das Provincias nas localidades.

Nos Municipios não tem o Governo Geral, nem seus Presidentes agente algum administrativo de sua nomeação que exerça ahi a sua acção e fiscalisação, visto que as Camaras Municipais são de eleição popular, bem como seu Presidente, e devem restringir-se a negocios e interesses municipaes. Entretanto ha nos municipios negocios e interesses de outra natureza.

Não tendo os Presidentes auxiliares naturaes seus ordinarios administrativos que levem a sua acção aos pontos remotos de extensissimas Provincias, servem-se das Camaras Municipaes com existencia propria e independente, dos Juizes de Direito, Municipaes, dos empregados de policia. Por isso têm se visto o recrutamento incumbido a juizes nos municipios de fóra, bem como outras diligencias e averiguações estranhas aos seus officios, e improprias do seu character official.

Algumas Assembléas Provinciales tem procurado suprir essa lacuna creando agentes administrativos, denominados Prefeitos, creação que não cabia nas suas attribuições. (4)

Toda a gerencia da administração das Provincias está amontoada nas mãos dos Presidentes, por modo que não ha talvez um paiz constitucional, onde tenha lugar uma tão forte concentração administrativa, e ao mesmo tempo uma tão grande falta de auxiliares naturaes do centro. E não conhecendo nós bem o contencioso administrativo, apesar de o termos, (nem poderíamos deixar de tê-lo); não fazendo a nossa legislação distincção efficaz entre elle e o gracioso, de modo que tudo quanto não he judicial, he puramente discricionario, todas as decisões ou, para melhor dizer, todos os julgamentos administrativos, que, em outros paizes, por pertencerem ao contencioso, competem a Tribunaes administrativos, são entre nós decididos por um homem só, o Presidente.

(4) A necessidade de agentes proprios e especiaes dos Presidentes, que levem a acção destes ás localidades, demonstra-se também pelas repetidas tentativas feitas para estabelecê-los. Os arts. 209 e 210 do projecto de Constituição apresentado á nossa Assembleia Constituinte, creavão em cada Comarca um Presidente, e em cada districto um Sub-Presidente. E note-se que as Comarcas serião mais pequenas que as actuaes Provincias. O projecto apresentado na Camara dos Deputados em 11 de Julho de 1826 pelo Sr. Diogo Antonio Feijó, para a administração e economia das Provincias, creava no Tit. 9.º, com a denominação de Commandantes das Villas, ou Sub-Presidentes, Delegados dos Presidentes das Provincias nos Municipios. Verdade he que esses Delegados do Presidente erão propostos pelas Camaras Municipaes em lista triplice, da qual o Presidente escolhia um. O projecto, apresentado na mesma Camara em 27 de Setembro do dito anno pelo Sr. Vergueiro para a organização das Camaras Municipaes, art. 17 e seguintes, continha disposição identica, com a differença de que a Camara Municipal propunha ao Presidente quatro individuos. Esse Delegado denominava-se Intendente Municipal. O § 12 do art. unico do projecto que mandou conferir poderes aos Deputados para a reforma de varios artigos da Constituição, remetido pela Camara dos Deputados ao Senado em 14 de Outubro de 1831, dizia assim: Nos Municipios haverá um Intendente, que será nelles o mesmo que os Presidentes nas Provincias. Já se vê portanto que a existência de agentes administrativos subordinados aos Presidentes das Provincias nos Municipios, he reconhecida como util e admittida por opiniões são suspeitas de pouco liberaes.

Todos os negocios e interesses administrativos nos Municipios, que não são da competencia das Camaras Municipaes, e ainda os que o são, por via do art. 73 da lei do 1.º de Outubro de 1828, ficarão assim immediata e directamente dependentes do Presidente da Provincia unicamente, o que dá lugar a uma accumulção de negociós e a uma centralisação extraordinaria; a uma instabilidade e a delongas perniciosissimas, para o serviço publico, e aos direitos e interesses dos particulares; sobretudo em Provincias faltas de meios de comunicação e muito extensas.

A nossa lei das Camaras Municipaes do 1.º de Outubro de 1828, ainda hoje em vigor, foi um verdadeiro embrião filho da inexperiencia. A sua

pessima disposição e redacção a torna demasiadamente confusa. Lançou alguns traços geraes que forão desenvolvidos por bons regulamentos praticos, que lhe terião feito sobresahir os defeitos e a necessidade de emenda. Attendeu sómente á deliberação e não á acção, porque confiou esta a uma corporação com reuniões periodicas.

Cuidou sómente de marcar attribuições, esqueceu-se dos meios necessarios para as levar a effeito. Esqueceu completamente o axioma — a deliberação deve pertencer a varios, a acção a um só. — Esqueceu-se de que a acção a um só he que torna a responsabilidade legal e moral uma realidade.