

PÁGINAS CLÁSSICAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Regulamentos de Administração Pública

VICENTE PEREIRA DO RÊGO

VICENTE PEREIRA DO RÊGO é, na cronologia do continente, o primeiro autor em Direito Administrativo. Os seus "Elementos de Direito Administrativo Brasileiro", publicados em Recife, no ano de 1857, reivindicam para o Brasil a primazia na especialidade.

Criada a cadeira de Direito Administrativo nas Faculdades jurídicas do país, pela lei de 16 de agosto de 1851, coube-lhe inaugurar essa cátedra na Faculdade de Direito de Recife, enquanto AN-

TÔNIO JOAQUIM RIBAS lecionava a disciplina na Faculdade de S. Paulo.

Inspirado na necessidade didática da cadeira recém-criada, o seu manual, em dois pequenos volumes, constituiu, em sua época, uma síntese apreciável dos conhecimentos da novel ciência, sobretudo no tocante aos figurinos franceses que tomou como modêlo.

Reproduzindo um excerto dessa obra de pioneiro, prestamos tributo ao inovador da bibliografia continental de Direito Administrativo.

O REGULAMENTO de administração pública é um ato legislativo complementar, cuja redação fôra delegada ao Chefe de Estado por uma disposição expressa ou especial da lei.

Um regulamento não previsto pela lei não é mais do que um ato administrativo feito em virtude dos poderes gerais, conferidos por ela ao Chefe de Estado, ou ainda a certos funcionários públicos.

Não há uma definição legal de regulamento de administração pública, e alguns autores parecem não tê-lo distinguido claramente do regulamento administrativo. MACAREL, por exemplo, serve-se indiferentemente de uma e de outra expressão. Todavia não se devem confundir; por isso que em Direito Administrativo há diferença entre o regulamento de administração pública e o decreto expedido na forma de um tal regulamento.

Ora, se o regulamento de administração pública consistisse somente num decreto promulgado, com audiência do Conselho de Estado, não se distinguiria de um decreto expedido na forma do regulamento de administração pública, e esta palavra — na forma — não teria significação alguma.

Daqui resulta que o regulamento de administração pública não tem uma razão de ser, nem um caráter próprio, senão quando é considerado como um ato reservado ao poder executivo para formular disposições legislativas em virtude de uma delegação especial do poder competente.

A confusão, porém, a que temos aludido, provém da que reina nos fatos. Na verdade é muito difícil traçar a linha divisória entre o domínio da lei e o do regulamento. Os princípios gerais, se os há universalmente admitidos deixam subsistir muitas dúvidas que têm sido diferentemente resolvidas, segundo as épocas.

Matérias evidentemente regulamentares têm sido submetidas ao legislador, e disposições legislativas têm dimanado do poder executivo.

Não é, pois, de admirar que os redatores de certas leis nem sempre tenham distinguido os regulamentos que entram nas atribuições ordinárias do Chefe do Governo, dos que excedem a sua competência, e cuja redação é mister que lhe seja expressamente devolvida.

Daí vem que vemos algumas vezes delegações especiais, onde bastariam simples regulamentos administrativos. Todavia, tendo-lhes o legislador prestado a sua adesão, tem-se aumentado a sua importância teórica, mas não a sua importância prática; porque tanta obediência se deve ao regulamento legal, como à própria lei.

Os argumentos que se têm feito valer para demonstrar a utilidade, e até a necessidade do regulamento administrativo, militam igualmente a favor do regulamento de administração pública. Esses argumentos resumem-se nos termos seguintes:

Ainda quando os poderes legislativo e executivo se achassem reunidos nas mesmas mãos, não

deixaria de haver inconvenientes em compreender-se no mesmo texto os princípios e as suas aplicações, as leis que devem permanecer estáveis, e os meios de execução que a experiência corrige e aperfeiçoa incessantemente.

Quando, porém, os poderes legislativo e executivo estão separados, ainda mais necessária se torna a distinção que acabamos de estabelecer. Só o poder legislativo tem autoridade para decretar as disposições fundamentais que constituem uma lei; mas as secundárias, destinadas a pôr a lei em ação, exigem um exame muito minucioso, disposições muito especiais, modificações muito frequentes para que o poder legislativo possa fazê-las por si mesmo. Ele delega este direito ao poder executivo. Esses regulamentos derivam-se da mesma fonte das leis, e têm a mesma autoridade que elas.

Devemos agora notar uma das conseqüências mais importantes da diferença bem saliente que temos feito entre o regulamento administrativo e o da administração pública. O primeiro não pode criar penalidades fora das previstas por leis especiais; pelo contrário o segundo pode ter esse direito, porque o regulamento da administração pública é uma lei que o poder executivo foi autorizado a fazer.

E' precisamente esta autoridade particular, inerente aos regulamentos de administração pública, que tem feito estabelecer como princípio inutável, que eles devem ser discutidos pelo Conselho de Estado, reunido em assembleia, como as propostas de leis. E por isso é que todos eles contêm a fórmula — ouvido o Conselho de Estado.

E', porém, escusado acrescentar que o regulamento de administração pública só pode dimanar do Imperador (M. BLOCK).

FORMAS DOS REGULAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entre as formas dos regulamentos de administração pública algumas há a que todos eles são sujeitos, e outras que, pelo contrário, são exigidas somente para aquêles a cujo respeito a lei especialmente as prescreveu.

Todos os regulamentos de administração pública devem preencher duas condições:

Em primeiro lugar devem ser precedidos de uma deliberação do Conselho de Estado. Assegurar a uniformidade da aplicação das regras administrativas, impedir que para casos semelhantes variem as soluções com os serviços ou com as repartições ministeriais; e dar à redação a ordem, simplicidade e clareza, que são as qualidades essenciais aos mesmos regulamentos: tal é o fim da intervenção do Conselho de Estado.

Se, pois, se atender à alta importância dos regulamentos de administração pública, compreender-se-á facilmente a razão por que o legislador

deve querer que eles sejam esclarecidos pelas luzes de uma corporação, em quem a experiência prática dos negócios públicos deve achar-se reunida à ciência das leis em grau tão eminente.

A segunda condição imposta aos regulamentos de administração pública é a promulgação; porque devem ser levados ao conhecimento dos cidadãos, a fim de se tornarem executórios para com todos, assim como a lei de que eles formam um apêndice.

Por via de regra tôdas as vezes que se trata de disposições que estatuem de um modo geral e permanente, que impõem deveres aos cidadãos, e dão lugar, no caso de infração a uma regressão penal, tem lugar um regulamento de administração pública.

Em regra entende-se que o ato, que constitui propriamente a promulgação da lei, é o da sua inserção no Boletim das Leis, nos termos da Ordenança de 27 de novembro de 1816. Entre nós, porém, entende-se que ela resulta da publicação ou anunciação oficial feita na Secretaria de Estado respectiva pelo Oficial-maior, nos termos do art. 3.º da Lei de 4 de dezembro de 1830 (citada no fim deste parágrafo) que aboliu a Chancelaria-mor.

REGULAMENTOS EXPEDIDOS NA FORMA DOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há, com efeito, uma classe de decretos que são às vezes promulgados na forma dos regulamentos da administração pública; isto é, com audiência do Conselho de Estado; os quais vêm a ser atos expedidos para a execução das leis que organizam um serviço público, e prescrevem disposições obrigatórias, ou para a totalidade, ou para uma classe de cidadãos. As diferenças entre esses decretos e as leis são, em geral, puramente teóricas.

Todavia nem todos os decretos que contêm a fórmula — ouvido o Conselho de Estado — são regulamentos de administração pública. A fim de dar mais madureza às suas providências, usa o Governo voluntariamente do seu direito de consultar o Conselho de Estado, e aproveita-se dos pareceres que este lhe dá. São esses, pois, os regulamentos administrativos que se revestem da forma dos de administração pública sem o serem; porque não são expedidos em virtude de uma delegação especial, mas somente dos poderes gerais. Ora, o regulamento administrativo só adquire autoridade moral com o parecer do Conselho de Estado. Este parecer é, todavia, indispensável para a validade do regulamento de administração pública.

Há, porém, certos decretos especiais que a lei manda submeter à deliberação do Conselho de Estado sem que só por isso sejam de administração pública. O simples exame da matéria que o decreto é destinado a regular, fará conhecer melhor do que a mais minuciosa explicação, se o ato é ou não um regulamento.