PORTARIAS, INSTRUÇÕES E CIRCULARES MINISTERIAIS — CONCEITO E OBSERVÂNCIA

— A ação dos Ministros de Estado não fica adstrita ao disposto em portarias, instruções ou circulares que dêles tenham emanado.

PARECER

I

1. O Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio solicita o parecer desta Consultoria Geral sôbre a competência para alterar instruções ministeriais, questão suscitada no processo em que é interessada a Federação Nacional dos Condutores de Veículos Rodoviários.

2. Do exame dos papéis se verifica que a Federação Nacional impugnou o reconhecimento da Federação dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários do Estado de São Paulo, mediante ato ministerial de 2-10-53, o qual se deu sem a sua prévia audiência, conforme determina o item 22 da Portaria ministerial n.º 39, de 2-8-44.

3. O ilustre Consultor Jurídico do Ministério, chamado a opinar, ponderou :

"Não se tratando, porém, de imposição legal ou regulamentar, como vimos, mas de mandamentos estatuído em ato administrativo revestido da forma de Instruções, o expedido por Portaria, o respeitável despacho ministerial do qual se pede reconsideração sanou as faltas apontadas, suprindo, com o seu *placet*, a inobservância das formalidades antes referidas.

E assim entendemos porque Portaria, bem como Circulares e Instruções, são atos administrativos, que na lição clássica de Pimenta Bueno :

"... se destinam a desenvolver o pensamento dos regulamentos ou ordens do Govêrno, ou suas idéias sôbre o modo de resolver as dificuldades que possam ocorrer na execução das leis ou realização dos atos administrativos" (*Direito Público Brasileiro*, pág. 239) e Rivero, citado por T. Cavalcânti, bem observou que:

"As instruções estão para a decisão administrativa, assim como o "standard" está para a decisão judicial. Subsiste entre ambas uma diferença formal que consiste em que a instrução define logo a decisão-tipo, ou, pelo menos, os seus elementos, enquanto o "standard" não define logo os têrmos da decisão, mas apenas a orientação do juíz, as circunstâncias que influirão sôbre a decisão" (*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 412).

Dêsse modo, as Instruções, como a Portaria Ministerial ou o Aviso impõem observância obrigatória de seus têrmos aos funcionários submetidos à autoridade que a expedir. Nada impede, porém, que a própria autoridade da qual emanou o ato, ou a sua sucessora, decidindo caso concreto, afaste-se do "standard", derrogando nesse caso, ou revogando de vez a ordem, tal como o legislador, competente para expedir a lei, pode derrogá-la, revogá-la ou suspender sua aplicação, e o Judiciário pode sentenciar de modo disconforme a jurisprudência adotada. Poder-se-á

sem dúvida, questionar a conveniência dêste procedimento no que toca à boa normalidade dos negócios públicos; injurídico será, porém, discutir o ato sob os aspectos de poder e competência, afigurando-se-nos descabido pretender declarar *nulidade* de ato ministerial quando a regra inobservada decorreu de ordenação emanada igualmente do próprio poder ministerial".

II

4. A doutrina exposta pelo autorizado consultor é a que me parece acertada.

5. Os avisos e *portarias*, outrora, segundo a informação de Antônio Joaquim Ribas, sòmente regulavam o caso de que tratavam e não podiam prejudicar a terceiro, nem revogar ou alterar a legislação existente (*Direito Administrativo Brasileiro*", 1866, pág. 206).

6. Para Carlos S. de Barros Júnior, as circulares e instruções, não estabelecem "relações jurídicas pròpriamente ditas, não constituem direito e obrigações". "São atos êstes cujo fundamento está na hierarquia e no poder de auto limitar-se, que é próprio da Administração pública" (*Fontes de Direito Administrativo, in Revista de reito Administrativo*, vol. 28, pág. 6).

7. Os tribunais, aliás, pouco aprêço dispensam às portarias. Em acórdão de 7-5-46, o Supremo Tribunal Federal, sendo Relator o Sr. Ministro Orosimbo Nonato, decidiu que :

"Entre as fontes do Direito Administrativo não se encontram as portarias ministeriais, de simples instruções a seus subordinados e incapazes de revogar a lei" (*Revista Forense*, vol. 107, pág. 65).

Do mesmo Tribunal é a decisão seguinte, de 29-4-46, relatada pelo Sr. Ministro Barros Barreto :

"As circulares e portarias das autoridades superiores a seus subordinados não obrigam a particulares" (*Revista Forense*, vol. 107, pág. 277).

No mesmo sentido é o acórdão de 23-10-46, do egrégio Tribunal, da lavra do Sr. Ministro Castro Nunes :

"As portarias são ordens internas de serviço e prescindem da publicidade para as leis e "atos de maior hierarquia no direito administrativo" (*Revista Forense*, vol. 112, pág. 202-203).

Do Tribunal Superior do Trabalho, em acórdão de 15-9-49, é o seguinte conceito :

"As portarias são manifestações do poder regulamentar da Administração pública emanadas da pessoa de um secretário de Estado, e, por isso, tendo nêle seu intérprete autêntico" (*Revista Forense*, vol. 126, pág. 274).

III

8. Como se vê, não há embargo à ação ministerial, decorrente de portarias, instruções ou circulares que emanam da mesma fonte. No caso, a audiência da entidade reclamante era mera formalidade de instrução do processo de reconhecimento, cuja inobservância nenhuma conseqüência de ordem legal poderia acarretar, uma vez que o art. 534 da Consolidação das Leis do Trabalho autoriza a organização dos sindicatos em federações autônomas, sem aquela audiência.

E' o que me parece. S. M. J. Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 1954. — *Carlos Medeiros Silva* — Consultor Geral da República.

Nota : A respeito dêste parecer, o Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio exarou o seguinte despacho : "Nos têrmos dos pareceres do Sr. Consultor Jurídico dêste Ministério e do Sr. Consultor Geral da República, nego provimento ao pedido de reconsideração formulado pela Federação Nacional dos Condutores de Veículos Rodoviários. Publique-se e oficie-se ao Sr. Consultor Geral da República cientificando-o desta decisão. Em 18-2-54 — *João Goulart*. — D. O. de 5-3-54, págs. 34 e 35 — Publicado na íntegra no referido D. O.