PODER REGULAMENTAR — COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

— A prática administrativa conhece decretos independentes, elaborados para disciplinar matérias ainda regidas pela legislação.

— As determinações do Presidente da República, em forma solene de decreto, devem ser observadas por todos os órgãos administrativos.

PARECER

PARECER

N.º de Referência: 28 U.

I — O Ministro da Agricultura, por provocação do Serviço de Expansão do Trigo, daquele Ministério solicita o parecer da Consultoria Geral da República a respeito das atribuições daquele órgão em cotêjo com as da Comissão Consultiva do Trigo, subordinada ao Ministro das Relações Exteriores, para o efeito de fixação do "critério quanto à instalação de moinhos no território nacional, ou melhor permitir, autorizar ou recomendar a instalação de moinhos e a ampliação dos existentes" sugerindo seja feito um esquema para ser cumprido, com o objetivo de melhor distribuir os moinhos do território nacional e limitar a indústria moageira.

II — O Serviço de Expansão do Trigo foi criado pelo Decreto-lei n. 6.170, de 5 de janero de 1944, alterado pelo Decreto-lei n.º 8.873, de 24 de janeiro de 1946, tendo, entre outros objetivos, o de incrementar a produção do trigo no território nacional (Decreto-lei n.º 8.873, artigo 1.º, n.º I), elaborar e realizar um programa de expansão tritícea nacional, bem como do aperfeiçoamento dos métodos de cultura e aperfeiçoamento (art. 1.º, n.º II), proceder a estudos dos problemas de armazenagem a longo prazo e à realização do programa resultante, objetivando a instalação de silos e armazéns para estocagem do trigo, com o fim de regular-lhe a distribuição (art. citado n.º X), fiscalizar e orientar o comércio e a industrialização do trigo e seus derivados (art. cit., n.º XI).

A seu turno, a Comissão Consultiva do Trigo foi criada por decreto, Decreto n.º 29.916, de 27 de agôsto de 1951, subordinada ao Ministério das Relações Exteriores, com *caráter consultivo*, "mas, sua audiência será obrigatória em todos os assuntos relacionados com a produção, importação, transporte, armazenagem e comércio de trigo e derivados" (Decreto citado, artigo 3.º).

III — É entre nós princípio de ordem constitucional o da "liberdade de iniciativa", conjugado com a valorização do trabalho humano (Constituição federal, artigo (143), permitindo-se ao legislador ordinário, nessa conjugação de interêsses e para reprimir quaisquer formas de abuso do poder econômico e financeiro, disciplinar e organizar a ordem econômica nacional, decretando normas legais a respeito.

No que concerne a critério para instalação de moinhos, no território nacional, ou melhor, para usarmos dos têrmos da Consulta, "permitir, autorizar ou recomendar a instalação de moinhos no território nacional e limitar a indústria moageira", não há texto legal proibitivo. De sorte que qualquer pessoa pode instalar sua indústria moageira onde melhor lhe parecer.

Apesar da amplitude dêsse direito que se reconhece às pessoas físicas e jurídicas, no seu particular interêsse, no seu interêsse de ordem patrimonial, não se pode negar tenha o Govêrno, a respeito, os seus princípios, os seus programas de expansão, de defesa, de aperfeiçoamento da indústria tritícea brasileira e possa fazer um esquema com o objetivo de melhor distribuir os moinhos no território nacional.

E, então, poderá o Govêrno dar instruções ao Banco do Brasil, que é, pode-se dizer, um departamento financeiro da União, para que, pelas suas competentes carteiras, propicie câmbio especial para importação de maquinismos àquele que se sujeitar às normas a propósito traçadas pela administração pública federal.

IV — Surge, então, a questão: qual o órgão competente para estabelecer os mencionados critérios para instalação dos moinhos?

Examinemos primeiro a natureza jurídica e as atribuições da Comissão Consultiva do Trigo do Ministério das Relações Exteriores. Essa Comissão criada pelo Decreto n.º 29.916, de 27 de agôsto de 1951, como assinalou o douto Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura doutor Jair Tovar, foi criada por Decreto "que não se engasta em nenhuma lei vigente".

Em princípio, o Presidente da República sòmente pode expedir decretos *para fiel execução das leis* (Constituição federal, artigo n.º 87, letra *a*). É certo que Rui Barbosa, citando Gneist, fala em "decretos independentes, em que o poder executivo obra sôbre si nos vários domínios constitucionais da administração pública, ainda não ocupados pela legislação" (Revista Forense, vol. 7.º, pág. 36). A êles Carlos Maximiliano também se refere, "decretos elaborados *praeter legem*". Dispõem sôbre o funcionamento de certos serviços públicos ou encerram preceitos de natureza policial obrigatòriamente observados por todos os cidadãos" (*Comentários à Constituição Brasileira*, n.º 343).

De qualquer forma, estamos diante da regra obrigatória imposta por ato do Presidente da República e esta é a definição da norma regulamentar: *une*

régle obligatoire imposé par une autorité publique autre que le Parlement, na definição de Moreaux, recolhida por Carlos Medeiros Silva (*O Poder Regulamentar no Direito Comparado*, Revista de Direito Admiinstrativo, vol. 30, pág. 28).

Ora, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, responsável pela administração pública, autoridade máxima do país, de sorte que as suas determinações, em forma solene de decreto, devem ser observadas por todos os órgãos administrativos, como observa o Professor Vitor Nunes Leal, em valioso estudo: *Lei e Regulamento*.

Por outro lado, foi ao Serviço de Expansão do Trigo, do Ministério da Agricultura, que a lei deu atribuição de "orientar o comércio e a *industrialização do trigo e seus derivados*" (Decreto-lei n.º 8.873, de 24 de janeiro de 1946, art. 1.º, item XI).

Nestas condições, a êsse Serviço cabe traçar o esquema para a instalação dos moinhos, de acôrdo com a política tritícia nacional e, como se trata de "assunto relacionado com a produção" do trigo (Decreto n.º 29.916, de 1951, art. 3.º), deverá o Ministro da Agricultura tomar, a propósito, o parecer da Comissão Consultiva do Trigo, que é órgão de "caráter consultivo", nos expressos têrmos do Decreto que a criou, e, com as modificações que entender cabíveis, submeterá o esquema à aprovação do Presidente da República, consubstanciando a política do Govêrno, a respeito, a qual deverá ser observada pelo Banco do Brasil, como assinalado neste parecer.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 19 de novembro de 1954. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.