DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS — REUNIÕES INTERNACIONAIS

HÉSIO FERNANDES PINHEIRO
Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO: — *Delegação e mandato. Subdelegação. Delegação nominal. Substituição legal. Reuniões internacionais. Decreto-lei n.º* 1.565, *de* 1939. *Decreto n.º* 44.721, *de* 1955. *Conclusão.*

Matéria comum, mas pouco versada em Direito Administrativo, é a que se refere à configuração jurídica das *delegações de atribuições* pelas autoridades burocráticas.

O aparente raquitismo do tema transforma-se e robustece-se diante de questões concretas, criando, não raramente, dúvidas e sérios embaraços, na prática.

Êstes apontamentos não têm o objetivo de abraçar copiosas hipóteses, nem de profetizar solução para todos os casos que possam surgir mas, sim, de insinuar cautelas adequadas apenas para os mais encontradiços.

Delegação administrativa ocorre tôda vez que uma autoridade transfere a outra, de nível hierárquico inferior, ou a um funcionário categorizado qualquer, uma ou algumas das atribuições que legìtimamente possui em conseqüência do cargo ou da função que ocupa, para que o delegado as exerça e, isto, quando não defesa em lei tal transferência.

Não é com propriedade absoluta nem sem cuidadosas restrições que se aplicam aos casos de delegação as regras do instituto do *mandato* do Direito Civil.

Tôda delegação administrativa há-de ser expressamente feita, mediante ato especial (geralmente Portaria), em que se consignem, com precisão, quais os poderes transmitidos e quais os limites da sua possível utilização.

De regra, não cabem ser admitidas subdelegações. Excepcionalmente, porém, quando elas houverem de ser previstas, deverão constar do instrumento, de modo indubitável, com a ressalva esclarecedora e necessária de se a subdelegação pode ser realizada *com* ou *sem reserva de poderes.*

As subdelegações só terão valia quando permitidas em ato escrito de competente autoridade. Subdelegações tácitas ou implícitas não encontram agasalho no Direito Administrativo, inadmitida, por isso e sempre, a prática de atos sob a caução *de rato.*

Quando no instrumento é mencionado o nome civil do delegado, além do cargo que ocupa, sòmente êle, *pessoalmente,* pode exercer o mandato e, isto é claro, enquanto desempenhar a função pública paralelamente mencionada.

Afastando-se do cargo o delegado, transitória ou permanentemente, a delegação não pode ser exercida, nesse caso, pelo servidor que o vier a substituir.

Daí implicar o afastamento ou a mudança de situação funcional do delegado, se nominalmente citado, na revogação ou suspensão automática do ato de delegação.

Os substitutos eventuais do delegado não podem praticar atos abrangidos pela *delegação nominal*. Se, entretanto, ao cargo ou à função, *apenas*, foi endereçada a delegação, o substituto eventual usará dos poderes como se o próprio delegado fôra e, isto, sòmente enquanto estiver ocupando o cargo a mesma autoridade delegante.

Em decorrência, o cuidado que se recomenda à autoridade delegante quando redigir tais instrumentos é: — se, pela sua vontade, a delegação é feita com base na confiança pessoal, indicará *nominalmente* o delegado, afora referir-se ao cargo por êle ocupado; caso não tenha êsse propósito e admitir que, além do titular do cargo qualquer dos seus substitutos, eventuais ou legais, possa exercer a delegação, grafará no instrumento, *apenas*, o cargo do delegado, sem mencionar o nome do seu titular.

A delegação de atribuições administrativas, nunca pode ser ampla, indiscriminada ou total, pois isso implicaria, em última análise, num deslocamento de funções peculiares de um cargo para outra pessoa, dêle não titular e nêle não legalmente investida. Seria uma flagrante ilegalidade com nulidade conseqüente de todos os atos praticados.

A delegação não é regra; é uma praxe que, administrativamente, se tolera e aceita quando ocorre uma necessidade premente, uma conveniência notória de serviço ou uma impossibilidade material do titular exercer, a contento, tôdas as funções do cargo.

A viabilidade do amplo exercício destas últimas por uma só pessoa, já é pressuposto dos cargos.

Daí a delegação dever ser considerada, sempre, como medida extrema, excepcional e tansitória, vez que importa numa transferência de atribuições presumìvelmente bem analisadas e dosadas pelo legislador quando as cometeu a certa autoridade.

É claro que qualquer autoridade sòmente pode delegar as atribuições que possui legìtimamente. Se assim não fizer e, pràticamente, extravazar os poderes na delegação, estará cu exercitando uma "usurpação de funções" ou uma "invasão de funções", na expressão de Bonnard, *ou* agindo com "usurpação de poder", ou com "excesso de poder", no dizer de Prates da Fonseca.

A *"delegação"* não se deve nunca mesclar com a *"substituição legal"*. São institutos diversos. A *primeira* apresenta-se como medida esporádica, casual, para atender a situações prementes, ou de mera conveniência burocrática, não prevista em lei; a *última* (embora também impregnada de tarnsitoriedade, pois que a autoridade competente para exercer as atribuições do cargo é o seu verdadeiro ocupante), visa a impedir soluções de continuidade na execução dos serviços e a superveniência de órgãos acéfalos. Por isso prevê-se, de regra, que nas faltas ou impedimentos seja uma autoridade substituída por outra que agirá em seu lugar, sem restrições e com idênticos poderes, enquanto no exercício da substituição.

Assim, tôda substituição regular, mesmo transitória, redunda num deslocamento de atribuições da autoridade substituída para o substituto que fica, por isso, investido da mesma competência que aquela possui, salvo dos poderes que encontrar delegados.

Pode, entretanto, o substituto — e isso é faculdade que se lhe não é de negar — revogar as delegações que encontra, avocando a si o desempenho dos encargos que foram voluntàriamente desviados pela autoridade substituída.

Para que tal seja legìtimamente feito, exige-se ato expresso, razão pela qual instrumento similar ao que conferiu a delegação haverá de ser baixado pelo substituto, observando-se idênticas formalidades legais. Vero é que, na prática, poucos serão os exemplos que se poderão recolher de tal procedimento, pois raramente, um substituto eventual expede atos que colidam com os do substituído ou os revoguem.

A inexistência de ato ab-rogatório, de autoria do substituto, faz presumir uma ratificação das delegações que encontra, não lhe sendo lícito, por isso mesmo, exercer as atribuições nelas contidas. Caso, entretanto, venha a praticar ações cujos poderes acha delegados pelo substituído, sem profligá-los antes, não se configura uma cassação tácita dos mesmos mas, sim e tão-só, um abuso de autoridade. O delegado poderá, com boa razão, protestar e exigir a revogação dos atos assim praticados.

Limitam-se os atos delegatórios, no tocante à sua expedição, ao período que perdura a delegação e aos têrmos desta; quanto aos seus efeitos, entretanto, estendem-se pelo tempo a fora, mesmo que ela não mais exista e a autoridade comitente já não seja titular do cargo.

Em que pêse a vigência de um ato expresso para o exercício da delegação, pode ela vir a extinguir-se:

a) pela conclusão do negócio para o qual foi baixada;

b) pela exoneração, demissão, dispensa, morte ou mudança de situação funcional do delegante ou do delegado;

c) pela recusa do delegado a aceitar o encargo e antes de usar das atribuições no ato compreendidas;

d) pela renúncia do delegado;

e) pela subdelegação, total e sem reserva, dos poderes a terceiro, quando não expressamente admitida;

f) pelo advento de qualquer caso fortuito ou de fôrça maior que torne impossível a prática da delegação;

g) pela revogação ou cassação escrita do ato.

Embora extinta por qualquer dessas causas a delegação, os atos legìtimamente desempenhados pelo delegado, durante a sua vigência, valem e prevalecem para todos os fins de direito, assim como subsistem aquêles por êle consumados enquanto comprovadamente ignorar a razão rescisória da delegação.

Com a extinção da delegação apagam-se, lògicamente, as subdelegações, aplicando-se no caso o apoftegma *accessorium sequuntur jus ac dominium rei principalis*.

Afora êsses alinhavos sôbre as *delegações de atribuições administrativas*, não se mostra de todo extravagante pontilhar, aqui, alguns outros relacionados

com as *delegações governamentais* para a representação do Brasil em Congressos, Conferências e oturas Reuniões internacionais, no país e no estrangeiro.

O assunto está principalmente cuidado no Decreto-lei n.º 1.565, de 5 de setembro de 1939, recentemente regulamentado pelo Decreto n.º 44.721, de 21 de outubro de 1958, que revogou o de n.º 38.099, de 18 de outubro de 1955 e mais disposições em contrário.

Dispondo sôbre a matéria, o citado Decreto-lei subordinou-a ao Ministério das Relações Exteriores, ao qual deverão ser dirigidos ou encaminhados, necessàriamente, todos os convites formulados pelas instituições promotoras de tais reuniões (art. 1.º).

As designações dos membros das delegações governamentais brasileiras hão de ser feitas mediante decreto executivo, referendado pelo Ministro das Relações Exteriores (art. 2.º, combinado com o art. 4.º) e, sempre que possível, sem ônus para o Tesouro Nacional (art. 2.º e parágrafo único).

Os representantes oficiais, *de regra*, viajarão com *passaporte especial*. Quando, entretanto, forem conferidos plenos poderes para assinar tratados, convenções ou acôrdos internacionais, terão direito a *passaporte diplomático* (art. 3.º).

No desempenho do encargo não são livres os delegados para agir como bem lhes aprover. Limitações legais lhes são impostas, tais como, *v.g.*: a de não poderem assumir quaisquer compromissos que onerem o Tesouro Nacional sem prévia e expressa autorização do Presidente da República (atr. 6.º); de apresentar, em 3 vias, relatório das atividades exercidas, bem como, também, 3 vias de todos os documentos e atos relacionados com a Reunião (art. 8.º); de manter, no exterior, contactos com os chefes das Missões Diplomáticas, de modo a permitir-lhes um perfeito conhecimento do desenrolar dos trabalhos (art. 5.º); de ficarem adstritos ao cumprimento rigoroso das instruções que lhes forem dadas (art. 4.º).

Em breve resumo e com muita poupança das expressões usadas, para não ferir involuntàriamente o verdadeiro intento do legislador, passamos à verificação das principais normas regulamentares que se articulam no Decreto n.º 44.721, de 1958.

Procurando complementar o texto do decreto-lei mencionado, em verdade, poucos elementos novos para a sua execução contém o dito regulamento.

O processamento das designações, afeto privativamente ao Ministério das Relações Exteriores, transforma êsse Ministério no ponto de convergência de todos os convites dirigidos às entidades governamentais brasileiras, sejam da Administração direta ou indireta (art. 2.º). Não obsta a norma, entretanto, que as indicações de nomes e os pareceres emanem das repartições públicas ou de outros órgãos governamentais convidados (art. 2.º).

O Presidente da República, mediante Decreto, designará a Delegação (art. 2.º).

Aconselha-se — por medida de salutar economia — o aproveitamento, sempre que possível, dos funcionários lotados nas missões diplomáticas e repartições consulares existentes nos respectivos países, recomendando-se que, no constituir as Delegações, sejam observadas, estritamente, as pautas e as normas especiais da reunião (art. 3.º).

A participação dos membros do Poder Legislativo — à época do Decreto-lei, inexistentes — não está agora esquecida, tanto assim que faculta o Regulamento (art. 5.º) a designação, pelo Presidente da República, de dois observadores parlamentares, que ficarão equiparados ao chefe da Delegação para o efeito de percepção de vantagens financeiras. A designação de tais observadores, entretanto, sòmente terá cabida quando o Congresso, a Conferência ou a Reunião internacional fôr "da mais alta importância e de interêsse direto para o Parlamento Nacional", e já não tenha êste feito designações de representantes seus, para integrar a Delegação brasileira (art. 5.º).

Anote-se, entretanto, que as vantagens previstas nos arts. 11 e 12 do Regulamento, sòmente são conferíveis às *Delegações oficiais*.

Para as Reuniões promovidas pelas entidades ou organizações *não governamentais* a designação dos representantes brasileiros foge à competência do Govêrno e não deve onerar o Tesouro Nacional (art. 6.º). Quando muito pode o Ministério das Relações Exteriores determinar providências para que sejam credenciados os delegados brasileiros pela Missão diplomática situada no país em que se realizar a reunião (art. 6.º).

No que tange às atividades do delegado oficial, recomenda o regulamento que recebam instruções gerais da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores e orientação especial, de ordem técnica, do Ministério ou órgão administrativo ao qual o tema da reunião interessar (art. 7.º).

Por outro lado, quando no estrangeiro, não ficam os delegados governamentais libertos de obrigações imediatas pois que lhes cabe informar ao "chefe da missão diplomática brasileira, no país, onde estiver se realizando a reunião, da marcha dos seus trabalhos e, sendo necessário, pedirão instruções complementares ao Ministério das Relações Exteriores por intermédio do mencionado agente diplomático" (art. 8.º).

Reproduz, ainda, o Regulamento, as normas sôbre apresentação de relatórios e documentos relacionados com a reunião, ditadas pelo Decreto-lei n.º 1.565, de 1939.