

VALOR JURÍDICO DA PORTARIA

J. CRETILLA JÚNIOR *

1. O mundo do ato administrativo. 2. A portaria entre os atos administrativos. 3. Conceito clássico da portaria. 4. Moderno conceito da portaria. 5. Modalidades de portaria. 6. O que a portaria pode fazer. 7. O que é interdito à portaria. 8. Destinatário da portaria. 9 Valor jurídico da portaria. 10 Conclusão.

1. O mundo do ato administrativo

No mundo do direito, cabe à lei o primeiro lugar dentre as várias ordens emanadas do Estado. A lei é o rochedo de bronze contra o qual se quebra qualquer outra disposição que lhe seja contrária. E é nisto que reside a superioridade da lei (Fleiner, Fritz. *Les principes généraux du droit administratif allemand*. 1933. p. 48).

Entre os vários tipos de leis ocupa lugar de realce a lei das leis, a Constituição, detentora do mais alto posto no escalonamento da pirâmide mandamental. Declaração solene da norma jurídica feita pelo poder competente, a lei é, considerada do ângulo formal, toda proclamação emanada do órgão que, por excelência, conforme a Constituição, tem a natureza de órgão legislativo.

Acima da lei, a Constituição, em posição hierárquica superior, de natureza formal. Abaixo da lei o regulamento. Entre estes também a hierarquia de caráter formal.

Se a lei conflita com disposição expressa do texto constitucional, é lei inválida; se o regulamento ofende o texto legal regulamentado, o valor que deveria ter desaparece. A hierarquia descendente é clara: dispositivo consti-

* Professor da Faculdade de Direito de São Paulo.

tucional, dispositivo legal, dispositivo regulamentar. Constituição. Lei. Regulamento. Hierarquia de natureza formal apenas, porque material ou substancialmente o regulamento apresenta os traços comuns à lei.

A lei é ato do legislativo. O regulamento é ato do executivo. Regulamento é ato administrativo geral. E nisto se identifica com a lei.

A lei ocupa um lugar à parte, na imperatividade jurídica. Nenhum pronunciamento se fará contra texto expresso de lei.

E o ato administrativo? Sabendo-se que há um desnível hierárquico entre a norma e o ato, indaga-se a respeito de uma possível escalonagem hierárquica entre os vários atos administrativos. Que vale mais? A portaria ou o aviso? A resolução ou a portaria? Decreto ou portaria? Instrução ou circular? Poderá estabelecer-se uma graduação entre os vários atos administrativos?

A resposta a tais perguntas dependerá de algumas considerações básicas anteriores.

Em sentido formal, o ato administrativo classifica-se em geral e especial. "Geral" é o ato administrativo cuja declaração diz respeito a uma pluralidade de pessoas ou casos *indeterminados e indetermináveis*, ou seja, é geral e abstrata (regulamentos, circulares). "Especial" é o ato administrativo cuja declaração se refere a uma ou mais pessoas ou casos individualmente determinados ou determináveis, ou seja, concreta (decretos de nomeação de vários administrados, que foram aprovados em concurso público, ou *decreto de nomeação* de um só administrado que foi aprovado em primeiro lugar e foi nomeado para cátedra universitária; *demissões*; ato que concede licença; *portaria* que suspende funcionário).

A *portaria* é um *ato administrativo especial*, ou seja, "declaração concreta de vontade, de opinião, de juízo, de ciência, de um órgão administrativo do Estado ou de outro sujeito de direito público administrativo no desdobramento da atividade de administração" (Ranelletti, Oreste. *Teoria degli atti amministrativi speciali*. 7. ed. 1945. p. 3).

Há, entretanto, a portaria geral, que consiste em declaração dirigida, de modo abstrato, a situações ou pessoas indeterminadas, impessoais, não-concretas, não-identificadas. Dirige-se a um conjunto de administrados, funcionários ou não.

Por sua vez, o ato administrativo encerra um conteúdo — a vontade da Administração, que pode coincidir ou não com a vontade do destinatário do ato.

Informada pelo interesse público, a vontade pode consistir numa permissão, autorização, concessão, admissão, sanção, dispensa, orientação (conteúdos), veiculadas ou formalizadas por atos administrativos que tomam nomes variados, tais como avisos, circulares, instruções, decretos, portarias, despachos, vistos, aprovações, homologações.

Cabe à doutrina — e este trabalho ainda não foi realizado — estabelecer a relação entre conteúdo e forma, indagando-se até que ponto determinada forma é compatível, podendo ablegar um dado conteúdo. Há inúmeros casos em que o mesmo, conteúdo pode ser veiculado, indiferentemente, por várias modalidades de atos. Outras vezes determinada matéria está de tal modo vinculada ao aspecto formal do ato que, se for veiculada por outra espécie de ato, inquina a manifestação da vontade do Estado de vício formal, invalidando-a.

Sabendo-se, por exemplo, que, no Brasil, o veículo compatível com a declaração expropriatória é o decreto. Não se pode desapropriar por nenhum dos outros atos administrativos mencionados (aviso, circular, instrução, despacho, portaria). No estado de São Paulo, por exemplo, a utilização privativa de bem público, dependendo das condições, pode ser outorgada por portaria, por decreto ou por ato complexo, conforme se trate, respectivamente, de autorização, de permissão (simples ou qualificada) ou de concessão.

Determinadas formas de atos administrativos são fixadas *ratione personae* (autoridades que os editam) e *ratione materiae* (objeto sobre que versam), como, por exemplo, os avisos, fórmulas mediante as quais os Ministros de Estado se comunicam a respeito de serviços referentes a áreas ministeriais comuns. O aviso é, pois, de competência ministerial, e versa assunto setorial (saúde, educação, trabalho, comércio, indústria, crédito).

Ainda recentemente o Ministro da Fazenda expediu (7.11.1973) avisos ao Banco Central e ao Banco do Brasil, determinando o corte de crédito a determinadas empresas atacadistas, por terem aumentado abusivamente as margens de preços na comercialização de materiais de construção, produtos químicos, papel e papelão, além de especulação com estoques.

Assim também as circulares que, regra geral, são editadas por autoridade categorizada (Secretário da Segurança, por exemplo), encerrando ordens que devem ser obedecidas de maneira uniforme por todos os delegados de polícia (manutenção da ordem durante a chegada de certa personalidade, no Estado).

2. *A portaria entre os atos administrativos*

A natureza jurídica da portaria é incontestável. Inscreve-se entre os atos administrativos, ou seja, encerra a manifestação da vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular das funções que exercem, que tem por finalidade imediata a criação, o resguardo, o reconhecimento, a modificação ou a extinção de situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa (cf. nosso *Do ato administrativo*. 1972. p. 32).

É a portaria ato administrativo geral ou especial? Ao contrário do regulamento que se classifica só e só entre os atos administrativos especiais, a portaria tanto pode ser geral como especial. Refere-se, às vezes, a portaria, de maneira abstrata, a uma pluralidade de pessoas, a casos indeterminados e indetermináveis. Abstrata, geral, nesse caso, a portaria traça normas, como se fosse regulamento ou lei; concreta, individual, específica, a portaria dirige-se, outras vezes, a pessoa determinada, administrado ou agente público. Se a portaria nomeia funcionário de menor categoria é ato administrativo especial; se a portaria encerra providências relativas ao público, tendo, pois, como conteúdo, normas gerais e abstratas, impessoais, é classificada como geral.

3. *Conceito clássico da portaria*

No tempo do Império as portarias, também denominadas ordens, são “fórmulas que as autoridades públicas empregam quando se dirigem a empregados subalternos” Ribas, Conselheiro Antonio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. 1866. p. 214-5). “Também se fazem por meio de *portarias* as criações de alguns lugares, como agências de correio, etc., e as nomeações de alguns desses empregados subalternos” (Decreto nº 514, de 7 de janeiro de 1847, nº 779, de 15 de abril de 1851, art. 74, citação de Ribas, p. 215).

Como se percebe, a portaria imperial é apenas interna, dirigindo-se a funcionários públicos subalternos. Não se dirige ao público. Inexiste ainda a portaria externa.

A I República endossa a conceituação anterior de Ribas, como se depreende da lição dos autores que, no mesmo sentido, esclarecem que “também se fazem por meio de *portarias* as criações de alguns lugares subalternos e as nomeações dos respectivos empregados” (Viveiros de Castro, Augusto. *Tratado de ciência da administração e direito administrativo*. 3 ed. 1914. p. 546). Portaria é, nessa época, sinônimo perfeito de ordem. “Os Ministros da Fazenda serviam-se de *ordens* quando se dirigiam aos inspectores

das tesourarias, como presidentes do extinto Tribunal do Tesouro” (cf. Viveiros de Castro. *Tratado* ... 3. ed. 1914. p. 546, nota 2).

Carlos Porto Carrero ensinava que as portarias “são resoluções ministeriais, semelhantes aos *decretos executivos*, com a diferença de não serem assinadas pelo Presidente da República por serem os respectivos assuntos da exclusiva competência dos ministros” (*Lições de direito administrativo*. 1918. p. 154-5). Para este autor, os decretos executivos têm por objeto: a) pôr em execução uma disposição legal; b) estabelecer medidas gerais para cumprimento da lei; c) providenciar sobre matéria de ordem funcional; d) resolver sobre interesses da Administração; e) decidir sobre algum interesse de ordem privada, que se prenda ao da Administração; f) criar, modificar, limitar ou ampliar uma situação jurídica; g) organizar, reformar, ou extinguir serviço público dentro da competência do Poder Executivo” (Porto Carreiro, Carlos. *Lições de direito administrativo*. 1918. p. 142-3). Fixando a competência da expedição de portarias na autoridade dos Ministros, Porto Carrero, sem muita precisão, aliás, procura, delimitar-lhes o objeto.

José Matos de Vasconcelos, ao contrário, alarga o rol das autoridades competentes para baixar portarias. Não são apenas os Ministros. São todos os funcionários superiores. Por outro lado, preso ainda ao conceito de portaria interna, delimita os funcionários inferiores, como os destinatários únicos da medida. Para esse autor, a portaria ou é geral, referindo-se ao cumprimento de norma de serviço, ou é especial, configurando meio hábil ou idôneo para a formalização de nomeações ou de sanções (advertência, suspensão, demissão).

Do mesmo modo, Lopes Meirelles, preso ainda ao antigo conceito de portaria, define-a como os “atos administrativos internos, pelos quais o chefe do Executivo (ou do Legislativo e do Judiciário, em funções administrativas), ou os chefes de órgãos, repartições ou serviços, expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou nomeiam servidores para funções e cargos secundários. As *portarias*, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração pública” (*Direito administrativo brasileiro*. 2. ed. 1966, p. 192).

Themístocles Brandão Cavalcanti prende-se também ao conceito rígido e interno das portarias, conceituadas como “o meio, ou melhor, a forma de que se revestem os atos administrativos destinados a produzir efeito dentro das repartições, e a regular a ordem interna dos serviços. Constitui também a *portaria* o instrumento das autoridades administrativas para no-

mear, demitir, suspender, licenciar certos empregados, quando não gozem estes de garantias e prerrogativas legais” (*Curso de direito administrativo*. 6. ed. 1961. p. 63).

Tais conceituações da doutrina chegaram aos tribunais, a ponto de a mais alta Corte de Justiça do país ter consagrado a tese, válida até certa época, de que “as circulares, instruções e portarias não se incluem entre as fontes de direito administrativo; falecem-lhes as características de lei, pois apenas se dirigem aos funcionários administrativos, traçando-lhes diretrizes, ministrando-lhes esclarecimentos e orientações” (STF, em *RDA*, 7 p. 120). Do mesmo, em outras ocasiões, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “entre as fontes do direito administrativo não se encontram as portarias ministeriais, simples instruções a seus subordinados e incapazes de revogar a lei”; que “as circulares e portarias das autoridades superiores a seus subordinados não obrigam a particulares”; que “as portarias são ordens internas de serviço e prescindem da publicidade dada para as leis e atos de maior hierarquia no direito administrativo” (STF, em *RF*, v. 107, p. 65; *RF*, v. 107, p. 277 e *RF*, v. 112, p. 202-3).

Nesse primeiro período de nosso direito administrativo, o regime jurídico da portaria é o seguinte: a) ato administrativo interno; b) editado por autoridades administrativas superiores (ou por Ministros de Estado, exclusivamente); c) dirigindo-se a funcionários subalternos; d) matéria de serviço (geral); e) formalizando situações concretas e individuais (especial): nomeações, demissões, suspensões, advertências; f) dispensam a publicidade, sendo afixadas no âmbito da própria repartição; g) são baixadas (verticalidade) e não expedidas (horizontalidade), porque descem na escala administrativa.

4. *Moderno conceito da portaria*

A análise da realidade brasileira refletiu-se na doutrina que, observando, os fatos, passa a registrar o alargamento do campo da portaria. Mário Masagão, por exemplo, vê as portarias, regra geral, como as “determinações baixadas por chefe de serviço ou estabelecimento, e cujo conteúdo pode variar, referindo-se a atividades, ou a providências relativas aos funcionários” (*Curso de direito administrativo*. 5. ed. 1974. p. 159) e, por exceção, “ao próprio público”. “Pelas portarias também se fazem nomeações e demissões de funcionários de menor categoria” (Masagão, Mário. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. 1974. p. 159).

Como se vê, Mário Masagão, ao elaborar o conceito da portaria, tem em mente a definição clássica, que põe em relevo apenas o aspecto interno da medida.

Bandeira de Mello ressalta que a portaria é “usada para baixar instruções sobre andamento dos serviços ou para transmitir determinações aos cidadãos em geral ou a particulares diretamente interessados, conforme o assunto em foco, dando-lhes conhecimento do procedimento a seguir em casos especificados, nos termos da lei. Publicam-se *na porta* da repartição, ou na repartição do Governo, bem como em órgão de divulgação dos atos oficiais” (*Princípios gerais de direito administrativo*. 1969. v. 1, p. 484).

Na realidade, “o raio de ação das *portarias* é variado, porque, ao mesmo tempo que produzem efeitos *dentro* das repartições, regulando o funcionamento dos serviços, dirigindo-se, pois, neste caso, aos funcionários, também *ultrapassam* aqueles limites, impondo normas de conduta ao público” (cf. nosso *Tratado de direito administrativo*. 1966. v. 2. p. 136).

Mostramos, há alguns anos, que a portaria pode ser interna e externa, geral e especial. “Na órbita interna da própria Administração, dirigindo-se a funcionários menos categorizados, a portaria ou é geral, inclinando-se para uma classe toda do pessoal, ou é especial, reportando-se a um só funcionário. Baixa das autoridades mais graduadas para as mais subalternas da escala administrativa. O inverso não se verifica. É sempre coativa. Na órbita exterior, dirigindo-se ao público, reúne a portaria traços de generalidade e coatividade, mas não de novidade. Portaria não inova, não cria, não extingue direitos, não modifica, por si, qualquer impositivo da ordem jurídica em vigor. Não dispõe *contra legem*, mas atua *secundum legem*. Interpreta o texto legal com fins executivos, desce a minúcias não explicitadas em lei. Pela portaria, por exemplo, disciplina-se o trânsito, indicando as mãos, os estacionamentos, desviando-se os movimentos de pedestres e veículos, em casos de festas, comícios, incêndios. Também pela portaria fixam-se preços a gêneros alimentícios, impõe-se um teto para serviços particulares prestados ao público” (cf. nosso *Tratado de direito administrativo*. 1966. v. 2, p. 137).

Antes a portaria BAIXAVA das autoridades superiores para os funcionários inferiores ou subalternos; agora a portaria não só é BAIXADA, como também é EXPEDIDA; no primeiro caso, o problema é interno: é a portaria dirigida do superior ao subordinado, no segundo caso, o problema é externo: trata-se de portaria dirigida ao público, que não está ligado por nenhum vínculo de subordinação à autoridade da qual emana a medida.

5. Modalidades de portarias

Como se depreende das observações anteriores, o conceito de portaria alargou-se, sendo, hoje, o ato administrativo, geral ou especial, interno ou externo, que se impõe coativamente a quem quer que seja dirigida, ao funcionário público, ou ao particular, *secundum legem*, interpretando o texto legal ou regulamentar, com fins executivos, descendo a hipóteses não explicitadas no diploma legal anterior.

Portaria geral é a que se dirige a toda uma classe de funcionários ou administrados; especial é a portaria que enquadra uma situação jurídica individual; interna é a portaria que baixa de autoridade colocada em grau mais elevado na hierarquia administrativa para os agentes públicos colocados em nível menos elevado; portaria externa é a expedida quer ao público, em geral, quer a uma determinada classe diferenciada da coletividade.

A portaria interna caracteriza-se pelo traço de verticalidade, a portaria externa distingue-se pelo traço de horizontalidade. Por isso se diz, repetimos, que a primeira “é baixada”, ao passo que se diz que a segunda “é expedida”. Ambas, porém, revestem-se do traço da coatividade. E da auto-executoriedade.

6. O que a portaria pode fazer

Em primeiro lugar a portaria atua *secundum legem*. Interpreta o texto legal com fins executivos. Desce a minúcias não explicitadas em lei.

Como ato administrativo que é, a portaria não tem vida autônoma. Ao contrário, fundamenta-se sempre em lei, regulamento ou decreto anterior, sua base jurídica.

Em nosso direito, não existe portaria autônoma ou independente, como também não existe regulamento dessa natureza (autônomo ou independente). Desse modo, a portaria, apoiada em lei, decreto ou regulamento anterior, pode descer a minúcias que o texto básico não previu, mas que exigem tomada de posição imediata, do poder público, diante de eventos inesperados, ditados pelas circunstâncias. Precisamente aí é que reside a sensibilidade do administrador, informado pela conveniência e pela oportunidade, sem, no entanto, afastar-se da legalidade, barreira que o limita. Diploma prévio (lei, decreto, regulamento) traça os limites de um dado regime jurídico. A portaria põe em execução as conotações desse regime jurídico. Delineado o regime global de um instituto, o administrador faz uso da portaria para dosar cada um dos pontos caracterizadores desse instituto, na gradação plástica exigida pela imprevisibilidade da vida.

Cabe à portaria flexionar um ou alguns pontos de um instituto, desde que em harmonia com a configuração global do delineamento, na letra e no espírito. Se o regulamento dinamiza a lei, a portaria é o ato administrativo indicado para a dinamização do decreto; os limites legais do regulamento são os dispositivos do texto legal regulamentado; os limites legais da portaria encontram-se em texto anterior, por esta dinamizado.

7. O que é interdito à portaria

A portaria não pode contrariar princípios gerais do direito, como o da igualdade de todos perante a lei; não pode criar situações de privilégio entre aqueles aos quais se dirige, funcionários ou administrados; não pode encerrar qualquer dispositivo de caráter particular, conflitante com dispositivo paralelo do diploma anterior ao qual se refere; não pode ab-rogar ou modificar normas contidas no texto básico dinamizado; não pode criar direitos novos ou obrigações novas, não estabelecidos no texto básico; não pode ordenar ou proibir o que o texto fundamental ordena, ou não proíbe; não pode facultar, ou proibir diversamente do que o texto básico estabelece.

A portaria limita-se a desenvolver os princípios e a completar a sua dedução, a fim de facilitar o cumprimento dos dispositivos, muitas vezes genéricos, dos textos básicos.

Sempre que órgão administrativo (ou pessoa administrativa) baixa ou expede portaria sobre matéria já disciplinada em texto genérico anterior (lei, decreto, regulamento), cumpre indagar a respeito da adequação perfeita da portaria ao texto básico anterior, porque, sendo a portaria uma particularização ou desenvolvimento de um dispositivo ou de uma série de dispositivos, em vigor, será ilegal e, portanto, inaplicável, a disposição da portaria que conflita com o comando a que reporta.

Onde a portaria fere de modo frontal a lei, o regulamento, o decreto, o intérprete concluirá, de imediato, por sua ilegalidade. Onde a portaria inova, criando, inaugurando regime jurídico disciplinador de um instituto, é ilegal e, pois, suscetível de censura jurisdicional.

Ao contrário, a portaria que, incidindo sobre este ou aquele ponto de um regime jurídico, procura dinamizá-lo, diante da realidade, quantitativamente, informada pela conveniência ou pela oportunidade das circunstâncias, é ato administrativo legítimo.

Vale a portaria dentro do texto básico a que se vincula; portaria independente, autônoma, absoluta, não vale. Tratando-se de norma jurídica de direito formal, a portaria não pode ir além da edição de regras que indiquem

o modo pelo qual se observará a regra básica. Servindo de ponte entre a vida e a lei (regulamento, decreto), a portaria tem por objetivo adaptar as circunstâncias da vida ao texto legal e não àquelas.

Referindo-se aos regulamentos, instruções e portarias. Seabra Fagundes ressalta que “se estes atos revestem os caracteres de *generalidade* e *coatividade*, falece-lhes, no entanto, o de *novidade*. Não acarretam, não podem acarretar qualquer modificação à ordem jurídica vigorante. Não de restringir-se a interpretá-la com finalidade executiva. O conterem disposições de sentido geral não basta, pois a *generalidade*, sendo característica da lei, não o é somente dela. Existem atos administrativos de alcance impessoal, ou pelo menos, comum a grupos de pessoas. Tais as ordens eventuais de regulação do trânsito, por ocasião de festas, de incêndios, etc., tais, as tabelas de preços impostas a certas mercadorias e serviços” (*O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 4. ed. 1968, p. 32-3, nota 2).

8. *Destinatário da portaria*

Se a portaria é interna, destina-se aos funcionários, baixando das autoridades mais categorizadas para as menos categorizadas; se a portaria é externa, dirige-se ao público, às pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sendo expedida pelo órgão competente e destinando-se ao público, em geral.

9. *Valor jurídico da portaria*

O valor jurídico da portaria entre os atos administrativos ainda não foi ressaltado de maneira clara e suficiente pelos autores.

Deixando-se de lado a lei, cuja força atuante é singular — e à parte — temos, no mundo jurídico, lugar todo especial reservado aos atos administrativos que, numa escala de valores, agrupam-se logo abaixo dos textos legais. Ato administrativo em oposição à lei não vale.

Entre os atos administrativos, o regulamento, ato genérico e impessoal, de grande força, veiculado por decreto, só tem valor na medida em que complementa a lei, descendo a aspectos específicos não disciplinados pelo texto maior.

Na mesma linha de raciocínios, a portaria vale na medida em que, apoiando-se em texto mais graduado anterior, desde a hipótese, ou rege minúcias, que deixaram de ser explicitadas no diploma básico.

Assim, modificação substancial em regime jurídico a ponto de inová-lo é interdito à portaria; flexionamento de traços do regime jurídico para

adaptá-lo a circunstâncias impostas pela própria natureza do instituto, em questão, está na esfera discricionária do poder competente para a edição da portaria.

Na esfera da União, o Chefe do Serviço de Censura de Diversões Públicas, do Departamento de Polícia Federal, no uso das atribuições que lhe são conferidas por vários Decretos, expediu portaria, proibindo, em todo território nacional, a exibição de determinada película cinematográfica, consultando, para isso, tão-somente, a oportunidade e a conveniência, ou seja, fazendo uso de seu poder discricionário, por entender que o mencionado filme tinha por finalidade “incentivar a prática de crimes e atentar contra a moral e os bons costumes” (cf. *RDA*, v. 105, p. 319-20).

Do mesmo modo, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) fez amplo uso de portarias, como se depreende do Processo PR n.º 1.045/6 (cf. *RDA*, v. 102, p. 398). Discutida, em juízo, a Portaria n.º 1.129, “cujos efeitos estavam suspensos porque posta em xeque sua legalidade”, “o Poder Judiciário dirimiu a controvérsia em favor do ato da autarquia”. E concluiu: “Logo, não se há de exigir desta continue com os efeitos dele, sustados, obrigando-a a admiti-los, apenas em relação aos que foram parte no *mandamus*. O IBC nunca os quis interrompidos. A tanto foi compelido por ordem superior. Agora, ao revigorar seu ato impugnado, o faz com o aval do Poder Judiciário, não se lhe podendo recusar a decisão administrativa de conferir ao mesmo a plenitude de seus efeitos, como sempre desejou. Por conseguinte, a legitimidade dos atos da entidade autárquica se tornou irrecusável na esfera administrativa, em virtude da decisão judicial a respeito, dadas as circunstâncias e condições especiais verificadas, na espécie, sobretudo porque a manifestação do Judiciário veio ao encontro da vontade da autarquia e ratificou a legalidade de seu ato” (Romeo de Almeida Ramos, Consultor-Geral da República, resumindo o conteúdo da decisão). “Assim sendo, válido o enquadramento resultante da Portaria n.º 1.129/65, tantas vezes referida, indiscutível se torna o *status* do Procurador que a mesma conferiu aos servidores por ela abrangidos” (Id. *ibid.* em *RDA*, v. 102, p. 401).

Declarando, por portaria, “isentos do imposto sobre produtos industrializados os produtos vendidos, por estabelecimentos industriais e pelos que lhes são equiparados, diretamente a pessoa domiciliada no exterior em trânsito no país, mediante pagamento em cheques de viagem” (cf. *RDA*, v. 104, p. 353-4), o Ministro da Fazenda empregou aquele ato administrativo para traduzir a vontade do poder público, fazendo, para tanto, uso de suas

atribuições e tendo em vista o disposto no art. 10, inciso II, do Regulamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (RIPI), aprovado pelo Decreto nº 61.514, de 12 de outubro de 1967.

Ainda na área federal, “o Ministro da Fazenda, em decisão fundamentada, poderá determinar a prisão administrativa, por prazo não superior a noventa dias, do contribuinte que deixar de recolher aos cofres da Fazenda Pública o valor dos tributos de que é simples detentor” (art. 3.º do Decreto-lei nº 1.104, de 30 de abril de 1970).

Formalizando tais decisões fundamentadas, mediante portaria, a vontade da Administração se reporta a não-funcionários, ao público em geral, desvinculado de qualquer subordinação hierárquica em relação ao editor da medida.

Em São Paulo, no âmbito do Poder Judiciário, a Portaria nº 10, de 20 de agosto de 1956, expedida pelo Corregedor-Geral da Justiça, prescreveu regras de conduta a que devem subordinar-se as pessoas que ingressarem no recinto daquela Corte Judiciária (cf. Barros Monteiro, Washington de. *Direito de família*. p. 56).

Nos vários setores ministeriais, os Ministros estão empregando a portaria para veicular sanções administrativas, no âmbito do poder de polícia.

Assim o Ministro das Comunicações, mediante portaria, suspende transmissões de emissoras de rádio e televisão, pelo emprego de linguagem imprópria, atentatória aos bons costumes, em seus programas.

O Ministro da Agricultura expede portaria fixando a distribuição de leite no país.

A Superintendência da SUNAB cassou as cotas mensais dos frigoríficos que desrespeitaram o limite do abate, estabelecido para o período da entressafra.

Usando das atribuições que lhe confere o art. 1º, do Decreto nº 70.568, de 18 de maio de 1972 e considerando que a Resolução nº 7, de 10 de março de 1966, vinha sendo interpretada de modos diversos, causando congestionamentos nas linhas, foi expedida a Portaria nº 716, proibindo a participação de ouvintes e telespectadores em sua programação, por meio de ligações telefônicas.

Mediante portaria, expedida pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, foi proibido em todo o território nacional o uso de vários tipos de psicotrópicos e fixou diretrizes mais rígidas para determinadas drogas utilizadas em marcas de remédios fabricados pela indústria farma-

cêutica. Estabelece ainda a portaria que as autoridades fiscalizadoras deverão inutilizar todos os estoques irregulares dessa substância e remeter uma cópia da autuação para o serviço de repressão aos tóxicos e entorpecentes da Polícia Federal.

Também, mediante portaria, o Ministro da Fazenda autorizou a SUNAB a requisitar o boi em pé, nas pastagens, a determinado preço a arroba, caso o proprietário do gado se recuse a enviá-lo para abate depois de data prefixada.

Percebe-se, por esses exemplos, o valor jurídico da portaria, que vem aumentando com o decorrer do tempo. A princípio restrita ao âmbito da Administração e dirigindo-se aos funcionários, firma-se aos poucos a portaria, ganha prestígio, alarga seu campo de ação e coloca-se entre os atos administrativos de maior força.

10. *Conclusão*

No mundo do direito administrativo, portanto, dois impulsos devem ser considerados, o da lei e o ato administrativo, ficando o segundo sob o impacto do primeiro. Não existe um só ato administrativo que se sobreponha à lei. Por sua vez, no setor dos atos administrativos existe uma diferença de qualidade e uma de intensidade, ou seja, existem atos administrativos que, por sua própria natureza, aplicam-se a determinadas situações. São específicos. Quanto aos genéricos, a portaria apresenta, no direito brasileiro, um âmbito restrito, que é o antigo, e superado (ato administrativo de raio interno, referente apenas a funcionários públicos), e um âmbito amplo, que é o moderno e, em vigor (ato administrativo cujos efeitos recaem sobre os funcionários e também sobre os administrados, sobre os cidadãos, em geral).

Sob esse aspecto é que o valor da portaria, em nossos dias, precisa ser ressaltado, porque, no escalonamento hierárquico dos atos administrativos, está cada vez mais prestigiada, liderando os demais atos editados pelo poder público, principalmente no setor ministerial, em que se erigiu em fórmula adequada para a solução de problemas da maior relevância.