

ANOTAÇÕES SOBRE O PODER REGULAMENTAR

*Álvaro Lazzarini

SUMÁRIO: 1. Conceito 2. Regulamentos 3. Existência do Poder Regulamentar 4. Caracteres do Regulamento 5. A Redação de um Regulamento 6. Regulamento e Regime Interno 7. O Regulamento e o Direito Intertemporal

1. CONCEITO

Poder Regulamentar é faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicitar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei (Hely Lopes Meirelles, "Direito Administrativo Brasileiro", 7.^a edição, 1.979, Editora Revista dos Tribunais, página 104).

A competência é **privativa** do Chefe do Poder Executivo, como decorre do artigo 81, item III, da vigente Constituição da República. Por privativa que é, ela não comporta delegação aos subordinados.

2. REGULAMENTOS

Regulamentos são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público (Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, "Princípios Gerais de Direito Administrativo", volume I, 1.^a edição, 1.969, Forense, página 303).

Eles são atos normativos gerais. Materialmente, são leis e a elas se equiparam para efeito de controle judicial. Todavia, formalmente, não o são e, na hierarquia das leis, estão abaixo destas.

Mas, de qualquer modo, **regulamento** é uma importantíssima fonte de Direito Administrativo (Marcelo Caetano, "Manual de Direito Administrativo", 1.^o volume, 9.^a edição, 1.970, Coimbra Editora, Portugal, página 92).

(*) Álvaro Lazzarini, Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, é Professor de Direito Administrativo da Academia de Polícia Militar do Barro Branco.

3. EXTENSÃO DO PODER REGULAMENTAR

No exercício do Poder Regulamentar, não pode o Chefe do Poder Executivo, ao expedir regulamentos, invadir as chamadas reservas de lei, isto é, aquelas matérias só disciplináveis por lei, ou seja, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados na Constituição (artigo 153). Regulamento é complemento da lei. Embora, como se disse, materialmente seja lei, com ela, porém, não se confunde e nem a substitui. Ele é ato administrativo normativo e geral. É expedido através de decreto. Objetiva explicar o modo e forma de execução da lei (**regulamento de execução**) ou prover situações não disciplinares em lei (**regulamento autônomo ou independente**). Lei é ato legislativo, aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Poder Executivo. O regulamento só é lei, repete-se, no sentido material. Não no formal. Estando abaixo da lei, na hierarquia respectiva, a ela adere, complementando-a nos pormenores que escaparam à acuidade do legislador responsável pelo texto básico.

O **regulamento autônomo** — ou **postura**, no dizer de Marcelo Caetano (obra, volume e edição citadas, página 99) —, na realidade brasileira, inexistente, ao que assevera José Cretella Júnior (“Dicionário de Direito Administrativo”, 3.^a edição, 1.978, Forense, página 44, verbete: **Regulamento**). Aliás, esse mestre diz ser o **regulamento autônomo** ou **independente** conhecido na doutrina estrangeira e, em especial, na italiana, que o admite. Porém, Diógenes Gasparini, na sua monografia sobre o “Poder Regulamentar”, demonstra em contrário, isto é, que “o exame da Constituição Federal vigente permite, como vimos, além de uma interpretação sistemática, cabalmente demonstradora da existência dos regulamentos autônomos, a separação de um grupo de disposições cujas matérias albergadas, só podem ser versadas por tais atos” (“Poder Regulamentar”, 1.978, José Bushatsky, Editor, São Paulo, página 245). E a razão está com Diógenes Gasparini.

As leis que trazem a recomendação de serem regulamentadas não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é **conditio juris** da atuação normativa da lei. O regulamento opera, então, como **condição suspensiva** da execução da norma legal, deixando os seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo. Se a lei fixa prazo para a regulamentação, decorrido este **in albis**, os destinatários da norma legislativa podem invocar utilmente os seus preceitos e auferir todas as vantagens dela decorrentes, desde que se possa prescindir do regulamento. A omissão do Executivo não invalida os comandos legais do Legislativo (Hely Lopes Meirelles, obra e edição citadas, página 106).

4. CARACTERES DO REGULAMENTO

O regulamento é

- a) ato administrativo (e não legislativo)
- b) ato explicativo ou supletivo da lei

c) ato hierarquicamente inferior à lei

d) ato de eficácia externa

Tanto as leis que dependem de regulamentação para a sua execução, como as leis auto-executáveis podem ser objeto de regulamento. Naquelas, como visto, o regulamento é condição de aplicabilidade; nestas, o ato é facultativo do executivo. Mas, de qualquer modo, o regulamento terá que observar os caracteres acima indicados.

5. A REDAÇÃO DE UM REGULAMENTO

A função do regulamento não é de reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade ou atribuição está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará, se lhe der forma articulada e explícita (Carlos Medeiros da Silva "Revista de Direito Administrativo", volume 33, página 453). O regulamento, porém, não pode estabelecer normas criadoras de direito (acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, "Revista de Direito Administrativo", volume 84, página 97). Aliás, tal orientação deve ser observada, diga-se de passagem, por todos os demais atos normativos, como, por exemplo, os conhecidos **regimentos internos**. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "As instruções para execução dos serviços públicos são desenvolvimento do poder regulamentar, que não se esgota nos regulamentos expedidos pelo Chefe do Poder Executivo, continua a órbita dos Ministérios de Estado e dos chefes de cada serviço, sob a forma de Portarias, Instruções, Avisos, etc." (agravo de petição n.º 12.704, de São Paulo, Relator Ministro Castro Nunes, 28 de maio de 1.946, "Revista de Direito Administrativo", volume 11, página 137). Mas, repete-se, no Brasil o poder regulamentar cabe ao Chefe do Poder Executivo. Assim era no Império e continua a ser na República, no dizer autorizado de Carlos Medeiros Silva ("O Poder Regulamentar no Direito Comparado", "Revista de Direito Administrativo", volume 30, página 32, n.º 21). Não podendo ser delegado a órgãos de menor hierarquia (Processo P.R. n.º 31.031.64, da Presidência da República, parecer do Consultor Geral da República Adroaldo Mesquita, "Revista de Direito Administrativo", volume 81, página 439), nem por isso impede — ao contrário, tudo recomenda — que os princípios relativos ao Poder Regulamentar, no que aplicáveis, sejam observados na elaboração de outros atos normativos de menor hierarquia ou, ainda, atos ordinatórios, como aqueles indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

6. REGULAMENTO E REGIMENTO INTERNO

Distinção merece ser feita entre esses atos normativos, largamente usados. Os **regulamentos** independentes ou de execução disciplinam situações gerais e estabelecem relações jurídicas entre a Administração e os administrados; os **regimentos**, como atos normativos de atuação interna, destinam-se a prever o funcionamento dos órgãos

da Administração, atingindo unicamente as pessoas vinculadas às atividades regimentais. Os regulamentos externos emanam do Poder Regulamentar, privativo dos Chefes dos Poderes Executivos da União, Estados-Membros e Municípios; os regimentos internos decorrem não do Poder Regulamentar e sim do Poder Hierárquico do Executivo ou da capacidade de auto-organização interna das corporações legislativas e judiciárias, isto é, dos Poderes Legislativo e Judiciário. Os regimentos, por isso, só se dirigem aos que se acham sujeitos à disciplina do órgão que os expediu (Hely Lopes Meirelles, obra e edição citadas, páginas 157).

Pelo regimento, comumente, se estabelece a tramitação interna dos recursos administrativos, disciplinando-se, ainda, o andamento dos papéis no âmbito das repartições. Em se tratando de normas regimentais, o regimento é a lei da casa que, violada, pode ensejar a invalidação do ato anti-regimental, desde que lesiva de direito individual ou de prerrogativa da função. Os regimentos, segundo os publicistas, "se destinam a disciplinar o funcionamento dos serviços públicos, acrescentando às leis e regulamentos disposições de pormenor e de natureza principalmente prática" (Carlos S. de Barros Júnior, "Fontes do Direito Administrativo", "Revista de Direito Administrativo", volume 28, página 6).

Na verdade, é a qualidade de quem impõe o regulamento e a matéria sobre que este versa que distingue esta norma geral, obrigatória e permanente, doutras normas por igual gerais, obrigatórias e permanentes (Marcelo Caetano, obra, volume e edição citadas, página 92).

De qualquer modo, tanto para o regulamento como o regimento deve ser lembrado que "a Constituição exclui da competência regulamentar do Poder Executivo toda a matéria relativa à liberdade individual, que não poderá ser objeto de disposições ou de preceitos de caráter administrativo, seja para condicionar o gozo do direito de liberdade, seja para lhe definir o alcance, o conteúdo ou a forma de seu exercício", pois, "o decreto ou o regulamento há de destinar-se a pôr em execução um preceito formulado pela lei, e não a formular um preceito ausente do texto legal, e que só poderia ser editado pelo Poder Legislativo" (parecer do Professor Francisco Campos, em 25 de maio de 1.952, "Revista Forense", volume 146, página 69). Não podem, assim, por exemplo, criar sanções. Contudo, "o regulamento pode suprir as lacunas da lei, determinando a forma de desempate na promoção da República. Parecer do Consultor Geral da República Temístocles Brandão Cavalcanti, "Revista de Direito Administrativo", volume 45, página 426).

7. O REGULAMENTO E O DIREITO INTERTEMPORAL

Os regulamentos existentes ficam revogados pelo aparecimento de uma lei que estatua contrariamente às suas disposições. Pode, também, cessar a sua vigência:

- a) pela expiração do prazo de validade nele mesmo estatuído (regulamento temporário)
- b) pela publicação de outro regulamento dimanado da mesma autoridade e

- providenciado em sentido contrário ou que expressamente o revogue (tácita ou expressa revogação)
- c) pela revogação da lei a que o regulamento sirva de complemento e se propo-
nha executar, se essa lei não for substituída por outra nova, pois, sendo-o,
o regulamento continuará vigorando em tudo o que não contraria a lei nova
 - d) por resolução dos tribunais perante os quais tenha sido impugnada a ilegali-
dade ou inconstitucionalidade do regulamento (artigo 116 da Constituição
da República). Marcelo Caetano diz que o ataque do regulamento em
situação de defesa só produz efeitos para o caso concreto, mas não a
anulação da norma, que só atacada diretamente pode ser anulada (obra,
volume e edição citadas, página 108).