

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO

Princípios Gerais de Direito Administrativo

Volume I

Introdução

DEDALUS - Acervo - FD



20400010751

23276

FORENSE
RIO

UNIVERSIDADE DE S. PAULO
FACULDADE DE DIREITO
BIBLIOTECA CIRCULANTE

fundas do Legis-

-se sob o aspecto

a lei inova origi-
mento não a al-
ecutivo, que de-
para o regula-
cação da ordem
s, deve já estar
as, que lhe dão
nária da ordem
utônomos ou in-
a. Porém, como

lei, pois nela se
ja quanto à sua
por ela traçadas
gulamento à lei,
acima dêle, que
pois não pode se

ão pode ser mo-
do direito, ao
ferior. Por isso,
ciam pela diver-

ulamentar.

atividade origi-
Tal debate tem

ris, Albert Forte-
ent, Paris, Arthur

SANTI ROMANO (Cf. *Principii* cit., págs. 16-17, § 10), RANELLETTI (Cf. ob. cit., págs. 299-309, ns. 194-198), RAGGI (Cf. ob. cit., vol. III, págs. 118-132) e D'ALESSIO (Cf. ob. cit., vol I, págs. 88-90, n.º 51) sustentam ser competência executiva originária, no uso do seu poder discricionário, pois se pode o órgão executivo praticar atos concretos, específicos, nos limites da lei, lícito será fazê-los de forma genérica, abstrata, isto é, desenvolver o que consta dos textos expressos da lei, e mesmo baixá-los, regulando certa ordem jurídica, na falta de lei a respeito. Já ZANOBINI (Cf. ob. cit., vol. I, págs. 69-71, ano 1936) e ALESSI (Cf. ob. cit., págs. 31-32, n.º 20) pretendem corresponde a competência derivada, só tolerada quando prescrita em lei, e exercida sempre nos termos por ela prescritos, mediante delegação geral ou especial. /

Como salientado por Kelsen (Cf. ob. cit., págs. 128-168), a formação do direito processa-se por graus, e, então, o ato jurídico inferior é execução do superior. Destarte, a lei é execução imediata da Constituição, como o regulamento da lei. /

Embora se tenha feito reserva quanto a essa teoria relativamente às duas funções que se considerou como fundamentais do Estado-poder: administrativa e jurisdicional, aquela no desempenho do poder político e esta no do poder jurídico, como anteriormente exposto, ela se afigura verdadeira em atenção a cada uma dessas funções, com a diferença que na administrativa há uma ordem decrescente de atos jurídicos em que se vai dos mais gerais, abstratos e impessoais, para os mais especiais, concretos e pessoais, enquanto na jurisdicional ocorre o inverso: inicia-se com os atos jurídicos concretos para chegar-se aos abstratos. /

/Nesse sentido, o regulamento é um ato, menos geral e abstrato que a lei, e, assim, corresponde à sua imediata execução. /

Entretanto, tomada a palavra executivo como ato concreto, específico e pessoal, em oposição ao ato normativo, abstrato, geral e pessoal, se há de concluir que o regulamento é um ato normativo e não executivo, e até, se se quiser, legislativo secundário.

Afinal, se se examinar a questão tendo em vista a classificação dos sistemas de órgãos fundamentais do Estado-poder em Legislativo, Executivo e Judiciário, a indagação circunscreve-se a qual dêles cabe a faculdade regulamentar, e a resposta, em princípio, há de ser ao Executivo, uma vez a êle incumbe, primacialmente, dar execução às leis, e o regulamento constitui o primeiro momento para essa execução. /

cer o último texto, seja lei ou regulamento independente, modificando o anterior, quer emanado pelo Legislativo quer pelo Executivo, ou, então, a ação do Legislativo absorve a do Executivo. A extensão desses regulamentos independentes oscila entre o disposto pelo costume constitucional ou pela Constituição escrita e a afirmação dos seus preceitos depende da construção desse direito costumeiro ou da legislação a respeito, pela decisão dos Tribunais.

40.3 — *Limites ao Poder Regulamentar.*

Ante o exposto, há de se concluir que o regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

Ademais, sujeita-se a comportas teóricas. Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei. Igualmente, não adia a execução da lei e, menos ainda, a suspende, salvo disposição expressa dela, ante a alcance irrecusável da lei para êle. Afinal, não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sobre êle.

Em consequência, não cabe aos regulamentos, por iniciativa própria e sem texto legal, prescrever penas, seja qual fôr a espécie; estabelecer restrições à igualdade, à liberdade e à propriedade ou alterações ao estado das pessoas; prever tributos ou encargos de qualquer natureza, que repercutam sobre o patrimônio das pessoas de direito; dar organização administrativa às repartições governamentais, através da criação de cargos e prescrição de novas competências.

Portanto, o regulamento não pode ampliar os poderes jurídicos constantes da lei. Quanto às restrições desses poderes se suscitam dúvidas. Entendem alguns juristas que também não os pode restringir, porque impor restrições ao exercício de uma competência envolve, na verdade, em sua modificação. Parece que a melhor orientação é outra.

Quando as atribuições conferidas ao Executivo deixam a êle discricção para praticá-las segundo a conveniência e oportunidade públicas, cabe-lhe autolimitar-se, mediante regulamento, condicionado o exercício dessa discricção administrativa, por parte dos seus órgãos, traçando comportas aos agentes públicos. Ao contrário, se essas atribuições correspondem ao exercício de uma obriga-

Daí a diferença nos seus efeitos, quanto às leis que dependem de regulamento, se declaram em um dos seus artigos que ela só *entrará em vigor* depois de regulamentada, ou simplesmente que ela depende *para a sua aplicação* de ser regulamentada.

Assim, um regulamento pode facultar a produção de efeitos anteriores à data da sua promulgação, embora posteriores à da entrada em vigor da lei. Isso porque lhe cabe dar aplicação a esta, processar a execução das suas determinações.

40.5 — *Atribuição Regulamentar.*

Em princípio, cabe ao Chefe do Executivo o poder regulamentar. Mas, por texto competente da lei, se tal atribuição não lhe ficou constitucionalmente atribuída, em caráter privativo, pode ser conferida aos Ministros ou Secretários de Governo, mediante habilitação legislativa, e o próprio Chefe do Governo pode transferir-lhes essa competência.

Esse poder é exercido, outrossim, pelos chamados Poder Legislativo e Judiciário, através de regimentos internos, que regem a vida desses sistemas de órgãos autônomos.

Além deles, as entidades político-administrativas menores e as autarquias de serviços ou estabelecimentos públicos exercem estas prerrogativas, para efeito de aplicação das leis que regulam a sua organização e ação.

A Lei Orgânica das entidades político-administrativas, que não têm poder de se autoconstituir ou, melhor, de dar a elas próprias a sua constituição, é obra dos órgãos legislativos da pessoa jurídica maior de que se desdobram.

Já os Estatutos das autarquias de serviços ou estabelecimentos públicos são baixados mediante regulamentos pelos órgãos executivos, da pessoa jurídica maior de que se desdobram, em desenvolvimento, e nos limites das leis que cogitam da criação delas, tendo em vista a natureza do cometimento, em princípio, estritamente executivo, dessas entidades públicas. Então se entende que o seu estatuto pode ser promulgado mediante regulamento, dispensando a lei, o que dá maior flexibilidade à sua ação, e constitui a razão da sua criação.

40.6 — *Forma do Regulamento.*

O regulamento tem a mesma forma da lei. Compreende, portanto, três partes: preâmbulo, texto e fecho. E cada uma delas possui iguais elementos aos existentes na lei.

tada. Se houver apenas modificação da lei, permanecem eficazes os dispositivos que lhe forem compatíveis.

Por outro lado, se houver sucessão de uma entidade por outra, seja pelo fracionamento da primeira e criação da nova em consequência, ou desaparecimento da anterior e surgimento de outra em seu lugar, os regulamentos da antiga, como ocorre com as leis, permanecem em vigor enquanto não revogados. No caso de transferência da competência regulamentar de um órgão para outro da mesma entidade e não haja disposição em contrário do novo órgão, os regulamentos anteriormente promulgados continuam em vigor.

40.9 — *Obediência aos Regulamentos.*

A desobediência aos textos regulamentares pode acarretar penalidades, criminais e disciplinares, aos cidadãos em geral e aos agentes públicos encarregados de obras e serviços públicos.

As penas criminais devem ser legalmente previstas. Igualmente as disciplinares contra os cidadãos em geral. Mas, as últimas, se aplicáveis aos agentes públicos ou encarregados de obras e serviços públicos, podem ser simplesmente regulamentares.

Além disso, os atos praticados em desobediência aos regulamentos padecem de nulidade, pois, como as leis, constituem regras jurídicas imperativas, também obrigam, e, de forma coercitiva. Sequer o órgão executivo que o emana pode desobedecê-lo, sob pena de nulidade do seu ato concreto e específico. Certo, lhe é lícito modificá-lo, mas, enquanto em vigor, se impõe a sujeição às suas regras normativas, ao praticar atos concretos e específicos.

40.10 — *Aplicação do regulamento no tempo e no espaço.*

As mesmas regras pertinentes à aplicação da lei no tempo e no espaço se aplicam ao regulamento. O regulamento não pode ter aplicação retroativa e há de respeitar o direito adquirido ou situação jurídica definitivamente constituída, bem como o ato jurídico perfeito. Só tem aplicação imediata, e, por isso, cumpre respeitar os fatos jurídicos realizados no passado. Por outro lado, em princípio, só obriga no espaço nacional. Excepcionalmente, obriga, também, no espaço estrangeiro, quando lá tiver aplicação a lei por êle regulamentada.

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO

Princípios Gerais de Direito Administrativo

Volume I

Introdução

DEDALUS - Acervo - FD



20400010751

23276

FORENSE
RIO

UNIVERSIDADE DE S. PAULO
FACULDADE DE DIREITO
BIBLIOTECA CIRCULANTE

cutivo, e as normas pertinentes à sua criação, oriundas do Legislativo.

40 — RELAÇÃO ENTRE A LEI E O REGULAMENTO *

40.1 — *Distinção entre Lei e Regulamento.*

A lei e o regulamento, na verdade, distinguem-se sob o aspecto material e formal.

Segundo a matéria, a diferença está em que a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera. Isso é verdade tanto para o regulamento executivo, que desenvolve a lei para efeito da sua aplicação, como para o regulamento autorizado ou delegado, porquanto a modificação da ordem jurídica, que resulta dos seus preceitos expressos, deve já estar virtualmente contida nas disposições programáticas, que lhe dão habilitação legislativa. Destarte, a inovação originária da ordem jurídica é da lei e não dêle. Só os regulamentos autônomos ou independentes inovam livremente na ordem jurídica. Porém, como observado, constituem verdadeiras leis.

Formalmente, o regulamento subordina-se à lei, pois nela se apóia como texto anterior, para a sua execução, seja quanto à sua aplicação, seja quanto à efetivação das diretrizes por ela traçadas na habilitação legislativa. Sujeita-se, então, o regulamento à lei, como regra jurídica normativa superior, colocada acima dêle, que rege as suas atividades, e ser por êle inatingível, pois não pode se opor a ela.

Portanto, a lei anula tôdas as anteriores, e não pode ser modificada senão por ela mesma. É fonte primária do direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior. Por isso, ainda quando têm o mesmo conteúdo, se diferenciam pela diversidade dos seus efeitos.

40.2 — *Natureza Jurídica da Atividade Regulamentar.*

Muito se discute se o regulamento constitui atividade originária do Executivo ou derivada do Legislativo. Tal debate tem apaixonado principalmente os juristas italianos.

* Cf. FELIX MOREAU, *Le Règlement Administratif*, Paris, Albert Fortemoing, Éditeur, 1902; GEORGES CAHEN, *La Loi et le Règlement*, Paris, Arthur Rousseau, Éditeur, 1903.

fundas do Legis-

-se sob o aspecto

a lei inova origi-
mento não a al-
ecutivo, que de-
para o regula-
cação da ordem
s, deve já estar
as, que lhe dão
nária da ordem
utônomos ou in-
a. Porém, como

lei, pois nela se
ja quanto à sua
por ela traçadas
gulamento à lei,
acima dêle, que
pois não pode se

ão pode ser mo-
do direito, ao
ferior. Por isso,
ciam pela diver-

ulamentar.

atividade origi-
Tal debate tem

ris, Albert Forte-
ent, Paris, Arthur

SANTI ROMANO (Cf. *Principii* cit., págs. 16-17, § 10), RANELLETTI (Cf. ob. cit., págs. 299-309, ns. 194-198), RAGGI (Cf. ob. cit., vol. III, págs. 118-132) e D'ALESSIO (Cf. ob. cit., vol I, págs. 88-90, n.º 51) sustentam ser competência executiva originária, no uso do seu poder discricionário, pois se pode o órgão executivo praticar atos concretos, específicos, nos limites da lei, lícito será fazê-los de forma genérica, abstrata, isto é, desenvolver o que consta dos textos expressos da lei, e mesmo baixá-los, regulando certa ordem jurídica, na falta de lei a respeito. Já ZANOBINI (Cf. ob. cit., vol. I, págs. 69-71, ano 1936) e ALESSI (Cf. ob. cit., págs. 31-32, n.º 20) pretendem corresponde a competência derivada, só tolerada quando prescrita em lei, e exercida sempre nos termos por ela prescritos, mediante delegação geral ou especial. /

Como salientado por Kelsen (Cf. ob. cit., págs. 128-168), a formação do direito processa-se por graus, e, então, o ato jurídico inferior é execução do superior. Destarte, a lei é execução imediata da Constituição, como o regulamento da lei. /

Embora se tenha feito reserva quanto a essa teoria relativamente às duas funções que se considerou como fundamentais do Estado-poder: administrativa e jurisdicional, aquela no desempenho do poder político e esta no do poder jurídico, como anteriormente exposto, ela se afigura verdadeira em atenção a cada uma dessas funções, com a diferença que na administrativa há uma ordem decrescente de atos jurídicos em que se vai dos mais gerais, abstratos e impessoais, para os mais especiais, concretos e pessoais, enquanto na jurisdicional ocorre o inverso: inicia-se com os atos jurídicos concretos para chegar-se aos abstratos. /

/Nesse sentido, o regulamento é um ato, menos geral e abstrato que a lei, e, assim, corresponde à sua imediata execução. /

Entretanto, tomada a palavra executivo como ato concreto, específico e pessoal, em oposição ao ato normativo, abstrato, geral e pessoal, se há de concluir que o regulamento é um ato normativo e não executivo, e até, se se quiser, legislativo secundário.

Afinal, se se examinar a questão tendo em vista a classificação dos sistemas de órgãos fundamentais do Estado-poder em Legislativo, Executivo e Judiciário, a indagação circunscreve-se a qual dêles cabe a faculdade regulamentar, e a resposta, em princípio, há de ser ao Executivo, uma vez a êle incumbe, primacialmente, dar execução às leis, e o regulamento constitui o primeiro momento para essa execução. /

Porém, o problema resolve-se, antes de mais, em face do texto constitucional. Se nada disser, cabe ao Executivo a prerrogativa de regulamentar a lei para a sua aplicação, isto é, estabelecer as regras jurídicas orgânicas e processuais para tanto. Isso é verdade, todavia, com referência aos regulamentos executivos.

Com pertinência aos regulamentos autorizados ou delegados, em princípio, faz-se precisa a manifestação legislativa, porquanto envolve habilitação legislativa. Assim, não se pode dizer, de modo absoluto, que a matéria não disposta pela lei cabe ao regulamento, porquanto, como regra normativa de execução, não pode inovar na ordem jurídica, senão em havendo habilitação legislativa. Contudo, lícito lhe será desenvolver as normas jurídicas legais, através de regulamento, se implícitas no seu contexto, se virtualmente nêle constantes. Portanto, regulamento *inter legem*. Então, exerce atividade do Executivo subsidiária do Legislativo.

¶O regulamento *praeter legem*, e mesmo *contra legem*, só se admite com referência aos independentes ou autônomos, que correspondem a atividade legislativa primária do Executivo, ou com referência aos autorizados ou delegados se equivalerem às ordenanças delegadas, nos países em que o Legislativo tem a possibilidade de delegar essa atribuição.]

¶Em consequência, compete ao Executivo adaptar a lei para a sua boa aplicação, mediante regulamentos executivos. Logo, deve ser essa atividade considerada, enquanto tal, atribuição do Executivo, independente de textos expressos, como problema técnico-jurídico para a sua execução.]

¶Entretanto, se o Legislativo não quiser dispor pormenorizadamente sobre certa matéria e apenas fixar as diretrizes, o seu desenvolvimento pelo Executivo, modificando a ordem jurídica existente, lhe compete por receber dita atribuição, para dispor em minúcias, complementarmente, de modo expresso ou implícito. Então, a emanção dêsse regulamento autorizado ou delegado tem os seus poderes derivados da lei e deve ser exercido nos termos por ela prescritos, não obstante constitua elemento de sua execução.

¶ Afinal, em tendo prerrogativa constitucional de baixar regulamentos independentes ou autônomos, o fará dentro dessas prerrogativas sem necessidade de qualquer manifestação do legislativo, e a êste poderá mesmo ser vedada a interferência nessas matérias para dispor sobre elas, se reconhecida como privativa a competência constitucional do Executivo a respeito. Se concorrente, ainda e sempre, na conformidade do regime constitucional, pode prevale-

cer o último
cando o ant
vo, ou, em
A extensão
posto pelo
afirmação
costumeiro

40.3 —

Ante o
mites decor
titucionais,
subsidiárias

Adema
modifica e
da lei, isso
consiste em
execução da
pressa dela,
pode ser em
cia desta só

Em con
própria e se
estabelecer
alterações
de qualque
pessoas de
governamen
competência

Portant
cos constan
tam dúvida
restringir, p
cia envolve,
orientação

Quando
discrição pa
públicas, ca
cionado o e
seus órgãos,
rio, se essas

cer o último texto, seja lei ou regulamento independente, modificando o anterior, quer emanado pelo Legislativo quer pelo Executivo, ou, então, a ação do Legislativo absorve a do Executivo. A extensão desses regulamentos independentes oscila entre o disposto pelo costume constitucional ou pela Constituição escrita e a afirmação dos seus preceitos depende da construção desse direito costumeiro ou da legislação a respeito, pela decisão dos Tribunais.

40.3 — *Limites ao Poder Regulamentar.*

Ante o exposto, há de se concluir que o regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

Ademais, sujeita-se a comportas teóricas. Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei. Igualmente, não adia a execução da lei e, menos ainda, a suspende, salvo disposição expressa dela, ante a alcance irrecusável da lei para êle. Afinal, não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sobre êle.

Em consequência, não cabe aos regulamentos, por iniciativa própria e sem texto legal, prescrever penas, seja qual fôr a espécie; estabelecer restrições à igualdade, à liberdade e à propriedade ou alterações ao estado das pessoas; prever tributos ou encargos de qualquer natureza, que repercutam sobre o patrimônio das pessoas de direito; dar organização administrativa às repartições governamentais, através da criação de cargos e prescrição de novas competências.

Portanto, o regulamento não pode ampliar os poderes jurídicos constantes da lei. Quanto às restrições desses poderes se suscitam dúvidas. Entendem alguns juristas que também não os pode restringir, porque impor restrições ao exercício de uma competência envolve, na verdade, em sua modificação. Parece que a melhor orientação é outra.

Quando as atribuições conferidas ao Executivo deixam a êle discricção para praticá-las segundo a conveniência e oportunidade públicas, cabe-lhe autolimitar-se, mediante regulamento, condicionado o exercício dessa discricção administrativa, por parte dos seus órgãos, traçando comportas aos agentes públicos. Ao contrário, se essas atribuições correspondem ao exercício de uma obriga-

ção legal, não lhe será lícito estabelecer qualquer barreira a elas, mesmo por via regulamentar.

Assim, se a lei fixa a multa entre 5% ou 10% sobre o valor da mercadoria, cuja venda se faça em desobediência ao texto legal, pode o regulamento dispor sobre as hipóteses de aplicação de 5%, de 7,5% ou de 10%.

40.4 — *Leis que Dependem de Regulamentos.*

Há leis que independem de regulamentos para a sua aplicação. Diz-se leis auto-executáveis. Salvo dispositivo em contrário, nesta categoria estão as que conferem poderes, estabelecem garantias, e prescrevem proibições. Outras, no entanto, necessitam de regulamento, para tornar possível a sua aplicação. A falta dêste impede a sua execução. Por vêzes, apenas parte dela se sujeita à regulamentação. Então, a que dela não precisa passa a ter eficácia desde logo, da data da sua vigência.

As leis, que ficam subordinadas a regulamentação para ter aplicação, podem marcar prazo, para feitura do regulamento, que as porá em execução. Há quem sustente ser inconstitucional tal determinação legal, quando o poder regulamentar do Executivo decorra de texto constitucional, sob alegação de que porá o Legislativo limites à sua prerrogativa, por lei ordinária, quando disso não cogitar a Lei Magna.

O poder regulamentar conferido constitucionalmente ao Executivo é um direito, e, ao mesmo tempo, um dever. Corresponde ao chamado direito-função, porquanto atribuído ao órgão para que o desempenhe, sempre que se fizer mister. Assim, não se afigura lícito possa o Executivo protelar injustificadamente a ação de legislar do Legislativo. Do contrário, assistir-se-á à ab-rogação da lei pelo Executivo, através do seu silêncio.

Tal comportamento envolve, sem dúvida, o exercício abusivo de seu direito de regulamentá-la. Por conseguinte, não pode, ao depois de promulgado, ser revogado, se não é substituído por outro.

Observe-se, ainda, que a demora na promulgação do regulamento não suspende a vigência da lei, salvo se, expressamente, declarar o contrário, isto é, de que só então entrará em vigor. Conseqüentemente, os direitos outorgados pela lei a terceiros surgem com ela, se inexistir a supra referida restrição, embora o seu desfrute, por vêzes, fique dependendo de processo a ser prescrito pelo regulamento.

Daí a di
de regulame
entrará em
ela depende

Assim, t
anteriores à
entrada em
esta, process

40.5 —

Em prin
tar. Mas, p
ficou consti
ser conferida
habilitação
ferir-lhes ess

Esse pod
lativo e Jud
a vida dêsse

Além d
e as autarqu
ditas prerrog
a sua organi

A Lei C
não têm pos
próprias a su
soa jurídica

Já os Es
públicos são
vos, da pesso
mento, e nos
em vista a
executivo, de
estatuto pod
a lei, o que
da sua criaç

40.6 —

O regula
tanto, três p
possui iguais

Daí a diferença nos seus efeitos, quanto às leis que dependem de regulamento, se declaram em um dos seus artigos que ela só *entrará em vigor* depois de regulamentada, ou simplesmente que ela depende *para a sua aplicação* de ser regulamentada.

Assim, um regulamento pode facultar a produção de efeitos anteriores à data da sua promulgação, embora posteriores à da entrada em vigor da lei. Isso porque lhe cabe dar aplicação a esta, processar a execução das suas determinações.

40.5 — *Atribuição Regulamentar.*

Em princípio, cabe ao Chefe do Executivo o poder regulamentar. Mas, por texto competente da lei, se tal atribuição não lhe ficou constitucionalmente atribuída, em caráter privativo, pode ser conferida aos Ministros ou Secretários de Governo, mediante habilitação legislativa, e o próprio Chefe do Governo pode transferir-lhes essa competência.

Esse poder é exercido, outrossim, pelos chamados Poder Legislativo e Judiciário, através de regimentos internos, que regem a vida desses sistemas de órgãos autônomos.

Além deles, as entidades político-administrativas menores e as autarquias de serviços ou estabelecimentos públicos exercem estas prerrogativas, para efeito de aplicação das leis que regulam a sua organização e ação.

A Lei Orgânica das entidades político-administrativas, que não têm poder de se autoconstituir ou, melhor, de dar a elas próprias a sua constituição, é obra dos órgãos legislativos da pessoa jurídica maior de que se desdobram.

Já os Estatutos das autarquias de serviços ou estabelecimentos públicos são baixados mediante regulamentos pelos órgãos executivos, da pessoa jurídica maior de que se desdobram, em desenvolvimento, e nos limites das leis que cogitam da criação delas, tendo em vista a natureza do cometimento, em princípio, estritamente executivo, dessas entidades públicas. Então se entende que o seu estatuto pode ser promulgado mediante regulamento, dispensando a lei, o que dá maior flexibilidade à sua ação, e constitui a razão da sua criação.

40.6 — *Forma do Regulamento.*

O regulamento tem a mesma forma da lei. Compreende, portanto, três partes: preâmbulo, texto e fecho. E cada uma delas possui iguais elementos aos existentes na lei.

40.7 — *Vigência do Regulamento.*

Na falta de preceito de quando entra em vigor o regulamento, divergem os autores a respeito.

Entendem uns que será nos mesmos prazos previstos para as leis entrarem em vigor. Já outros sustentam que entra, então, imediatamente em vigor.

Os primeiros se apegam ao argumento de que o regulamento, como regra geral, abstrata e impessoal, e com a mesma forma da lei, a ela se equipara quanto ao sistema de vigência dos seus preceitos.

Ao contrário, estes se arrimam na circunstância de que, sendo ato jurídico complementar da lei, para efeito da sua execução, nenhuma razão justifica prazo de espera na falta de fixação expressa. Deve-se-lhe aplicar, na hipótese, em consequência, o princípio de direito segundo o qual o preceito jurídico, emanado de poder competente, e publicado, contém em si quanto basta para tornar-se obrigatório.

Realmente, se o regulamento é sancionado e promulgado para dar melhor aplicação à lei, e, muitas vezes, para torná-la aplicável, em silenciando a respeito de quando entra em vigor, parece preferível, salvo texto legal dispondo em contrário, que deve se dar imediatamente após a sua aplicação. As razões políticas de conhecimento e análise do texto para obediência, que aconselham dilatação de prazo para entrada em vigor da lei, não têm o mesmo alcance para o regulamento executivo.

Já se se trata de regulamento autorizado ou delegado e regulamento autônomo ou independente, a situação é diversa. Correspondendo êste a uma verdadeira lei, e aquêle, embora deva se conter nos termos da habilitação legislativa, e, virtualmente, nela constante, acarreta inovação da ordem jurídica a justificar regime jurídico semelhante ao da lei quanto à sua entrada em vigor.

40.8 — *Nulidade, Revogação e Suspensão do Regulamento.*

A nulidade, revogação e suspensão de efeitos do regulamento se sujeitam aos princípios da nulidade, revogação e sustação da eficácia da lei.

Será nulo o regulamento que contraria a lei regulamentada ou outra lei em vigor, e a Constituição.

A sua eficácia suspende-se pela transferência do poder regulamentar para outra entidade e pela revogação da lei regulamen-

tada. Se l
os disposit

Por ou
seja pelo f
quência, o
em seu lug
permanece
ferência d
da mesma
órgão, os
em vigor.

40.9 —

A deso
nalidades,
agentes p

As pe
mente as
mas, se ap
e serviços

Além
mentos pa
jurídicas
Sequer o ó
de nulida
modificá-l
regras nor

40.10

As m
e no espa
ter aplica
situação j
jurídico p
respeitar o
em princí
obriga, ta
ção a lei

tada. Se houver apenas modificação da lei, permanecem eficazes os dispositivos que lhe forem compatíveis.

Por outro lado, se houver sucessão de uma entidade por outra, seja pelo fracionamento da primeira e criação da nova em consequência, ou desaparecimento da anterior e surgimento de outra em seu lugar, os regulamentos da antiga, como ocorre com as leis, permanecem em vigor enquanto não revogados. No caso de transferência da competência regulamentar de um órgão para outro da mesma entidade e não haja disposição em contrário do novo órgão, os regulamentos anteriormente promulgados continuam em vigor.

40.9 — *Obediência aos Regulamentos.*

A desobediência aos textos regulamentares pode acarretar penalidades, criminais e disciplinares, aos cidadãos em geral e aos agentes públicos encarregados de obras e serviços públicos.

As penas criminais devem ser legalmente previstas. Igualmente as disciplinares contra os cidadãos em geral. Mas, as últimas, se aplicáveis aos agentes públicos ou encarregados de obras e serviços públicos, podem ser simplesmente regulamentares.

Além disso, os atos praticados em desobediência aos regulamentos padecem de nulidade, pois, como as leis, constituem regras jurídicas imperativas, também obrigam, e, de forma coercitiva. Sequer o órgão executivo que o emana pode desobedecê-lo, sob pena de nulidade do seu ato concreto e específico. Certo, lhe é lícito modificá-lo, mas, enquanto em vigor, se impõe a sujeição às suas regras normativas, ao praticar atos concretos e específicos.

40.10 — *Aplicação do regulamento no tempo e no espaço.*

As mesmas regras pertinentes à aplicação da lei no tempo e no espaço se aplicam ao regulamento. O regulamento não pode ter aplicação retroativa e há de respeitar o direito adquirido ou situação jurídica definitivamente constituída, bem como o ato jurídico perfeito. Só tem aplicação imediata, e, por isso, cumpre respeitar os fatos jurídicos realizados no passado. Por outro lado, em princípio, só obriga no espaço nacional. Excepcionalmente, obriga, também, no espaço estrangeiro, quando lá tiver aplicação a lei por êle regulamentada.