# DO REGULAMENTO

TIRSO BORBA VITA
Advogado em São Paulo

*SUMÁRIO: A separação e a harmonia dos poderes do Estado. Hierarquia das leis. Lei e regulamento. A lição de Pimenta Bueno. Regulamentos de execução, delegados e independentes. Delegação legislativa. Conclusão.*

O presente estudo sôbre o regulamento, repetindo conceitos e princípios já consagrados, outro objetivo não tem senão ressaltar certas questões doutrinárias de repercussão imediata na ordem prática.

Preliminarmente, porém, necessárias se tornam considerações a respeito do princípio geral da separação dos poderes, porque daí se poderá deduzir a natureza do poder regulamentar.

Já tradicional na maioria dos povos democráticos, como garantia da liberdade, foi o princípio da separação dos poderes consagrado pelas leis maiores da Nação, a partir da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, artigo 9.º, e através das Constituições de 24 de fevereiro de 1891, artigo 15, mantido em 1926, por ocasião da republicação da Constituição de 1891, com emendas, da Constituição de 16 de julho de 1934, artigo 3.º, da carta de 37 e, finalmente, na atual Constituição, artigo 36:

"São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si."

As razões que justificaram a inscrição dêste princípio na ciência política, devemo-las a Montesquieu:

"Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados o poder legislativo está unido ao poder executivo, não há liberdade; porque é de recear que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas para executá-las tirânicamente."

"Também não há liberdade, acrescenta o autor *De l'Esprit des Lois*, se o poder de julgar não se acha separado do poder legislativo e do executivo; se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sôbre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, porque o juiz seria legislador; se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a fôrça de um opressor."

"Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou a mesma corporação, exercitasse os três poderes, o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e questões particulares".[1]

1 Soriano de Sousa, *Princípios Gerais de Direito Público Constitucional*, p. 90.

Não obstante constituir-se hoje num verdadeiro axioma político, vale repetir, considerando-se a separação dos poderes como três momentos, três operações de uma mesma e única vontade — a indivisível soberania do Estado.

Referindo-se a êsse princípio, fundamental na ciência do direito público e que está vinculado ao sistema dos povos democráticos, Maurice Hauriou ensina:

"De pasada hemos indicado cuál es esta base de separación. Ha de establecerse según las diversas operaciones de voluntad, atribuyendo a cada uno de los poderes públicos una competencia especial para cada una de estas operaciones, todas las cuales reconstruyen la unidad de una perfecta voluntad de gobierno. La idea de esta base psicológica se remonta hasta Aristoteles, y no parece dudoso que inspiró a Montesquieu, por más que éste no la siguiera siempre con fidelidad. Esta idea fundamental es la única que permite definir los poderes públicos con independencia de la función principal que realizan, y, por consiguiente, no subordinandolos a sus funciones."

"Por ejemplo, si se define el poder de hacer la ley, se lo define por su función, se lo subordina a ésta, y bien pronto desaparecerá entonces el poder legislativo tras la función legislativa; pero si se define este poder como el poder de deliberación, se lo define por su modo de operación, se lo reconoce un poder deliberante que no está absorbido por la función de hacer la ley, y entonces permanece el poder por encima de la función, lo cual es conforme al orden".[2]

Como a referendar a magnífica lição de Hauriou, Bielsa ao examinar o assunto esclarece:

"En sentido subjetivo, el poder es "atribuición" o "derecho", al paso que la *función* es la realización de ese poder", esto es, de esa atribución o ese derecho Por eso importa observar no tanto la estructura como la extensión de las atribuiciones que los poderes tienen, para determinar cuándo puede en realidad decirse que el legislativo, el ejecutivo y el judicial, sobre todo esto último, constituyen verdaderos poderes, según la concepción pristina del princípio, es decir, la concepción de Montesquieu."[3]

Assim, guiados pelo poder ou atribuição delegado a cada um dos órgãos institucionais — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário — podemos dizer, num sentido restrito, sem perdermos de vista seus verdadeiros fundamentos, que ao primeiro compete elaborar a lei, executá-la, dar-lhe eficiência ao segundo e, dirimir as controvérsias que êle suscita, compete ao terceiro.

Certo é, indeclinável mesmo, que independentes entre si, ajam em harmonia os três poderes para alcançarem a plena execução de seus fins, que são os do Estado, sob pena de se aniquilarem, de um se sobrepor aos demais conduzindo à tirania ou, serem levados à apatia, à indolência.

A harmonia de que fala o preceito constitucional implica num entrosamento de atos que reflita a mais ampla cooperação e coordenação:

"No homem os olhos são feitos para verem, os ouvidos para ouvirem, a bôca para falar, a mão para pegar e agir. Imitando a natureza, o estadista considera o Estado como um organismo vivo, tendo órgãos e funções específicas. A expressão usada — separação de poderes acrescenta o ilustre professor Heidelberg, induz

2 Maurice Hauriou, *Derecho Publico y Constitucional*, p. 382. Trad. Carlos Ruiz Del Castillo.

3 Rafael Bielsa, *Estudios de Derecho Publico*, vol. I, p. 245.

falsas aplicações; a separação completa resolveria a unidade, romperia o corpo social. No corpo animal os membros, pôsto que distintos, são ligados entre si; assim também o Estado exige distinção e ligação de poderes, mas não suporta separação. Deve, pois, haver unidade de soberania, e distinção de órgãos, mas não separação" [4], é a teoria orgânica esposada por Bluntschli, para explicar a independência e harmonia dos poderes.

Visando essa harmonia, o legislador constituinte de 46, como os anteriores, procurou preordenar as atribuições de cada um dos poderes a fim de que não sofressem, nas respectivas esferas de ação, qualquer esbulho por parte do poder fronteiriço, em prejuízo da estabilidade do regime (Cap. II, Seção IV Legislativo; Cap. III, Seção II — Executivo; Cap. IV, Judiciário, todos da atual Constituição).

Presente, portanto, a harmonia que deve reinar entre os poderes, melhor compreensão ter-se-á da natureza do Regulamento, o qual, somado às leis e, tendo por norte a Constituição, completa o ordenamento legal que garante a ordem política e jurídica do Estado.

Com efeito: no ápice da escala hierárquica das leis vamos encontrar a Constituição, a qual, além das normas que se destinam a regular a instituição e competência dos órgãos da soberania do Estado, e a fixar os limites de seu exercício, contém outras que refletem a preocupação de se delinear os princípios fundamentais da doutrina que se pretende tornar dominante em tôda Ordem Jurídica, é o que se colhe da lição de Marcelo Caetano. [5]

A seguir, temos a lei ordinária como,

"...um ato de govêrno, pelo qual se firma a ordem jurídica superior do Estado, definindo-se o sentido superior do seu pensamento e da sua ação;" [6], seguindo-se-lhe o regulamento "cujo objeto é a aplicação das normas gerais enunciadas na lei." [7]

O regulamento, ao consignar normas jurídicas, se identifica, pelo conteúdo, com a lei — é lei no sentido material —, dela se diversifica no que tange ao aspecto formal, pois emana do poder executivo enquanto aquela do legislativo.

Essa diferença reflete, desde logo, na diversa eficácia jurídica da lei e do regulamento, subordinando-se, sempre, êste àquela. É o que se pode afirmar com D'Alessio:

"Fra la legge ed il regolamento existe perciò una differenza di forma la quale non si riflette sul contenuto, ma può riflettersi sulla diversa efficienza giuridica dei due atti. Entrambi gli atti creano norma, mas l'uno si pone in un rapporto di subordinazione respetto all'altro." [8]

No nosso direito, essa subordinação do regulamento à lei está consubstanciada no princípio legal de que uma lei só se revoga por outra lei (artigo 2.º da nova Lei de Introdução ao Código Civil, decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-1942); se assim não fôsse, o Poder regulamentar invadiria atribuições próprias do legislativo.

Isto pôsto, temos que ao Executivo compete privativamente, além da participação efetiva na elaboração da lei, através da sanção, veto e promulgação, *expedir*

---

4 Soriano de Sousa, ob. cit., p. 93.
5 Marcelo Caetano. *Tratado Elementar de Direito Administrativo.*
6 Idem, idem, p. 79.
7 Rui, *Rev. Forense,* VII, p. 37.
8 D'Alessio, *Diritto Amministrativo Italiano,* p. 123.

*decretos e regulamentos* para a sua fiel execução (artigo 87 da atual Constituição, incisos I e II; além das matérias constantes dos demais ítens do citado artigo).

Aliás, já a Constituição Política do Império atribuía ao Imperador a competência de "expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis", nada mais fazendo do que repetir um princípio comum às Constituições contemporâneas.

A lei, ao instituir de modo sintético normas de caráter geral e abstratas, exige para sua exequibilidade, outras normas igualmente gerais, obrigatórias e permanentes, mas de caráter analítico, como são as do regulamento. Em princípio tem-se como certo, presente a natureza das atribuições e a própria estrutura dos órgãos dos quais emana, que à lei é defeso descer a minúcias e pormenores que ao regulamento se reservam, como mais adiante se exporá.

Em verdade, nada mais natural que ao órgão incumbido da execução da lei fique reservado o poder de regulamentá-la, já também, porque ao Executivo é permitido sentir em todos os seus pormenores os diversos aspectos da matéria para a qual a lei, refletindo o pensamento da maioria, gizou preceitos genéricos.

Daí a razão por que, como salientado, o legislador constituinte atribuiu ao Executivo a faculdade de expedir regulamentos.

Tendo por escopo a fiel execução da lei, segue-se que não pode o regulamento contrariá-la, inová-la, ampliá-la.

Segundo Pimenta Bueno, deve o Executivo evitar os seguintes excessos na elaboração dos regulamentos:

"nem pretender criar direitos ou obrigações novas, não estabelecidos pela lei; não ampliar nem restringir direitos ou obrigações legais; em não ordenar ou proibir o que a lei não ordena ou proíbe; em não facultar ou proibir diversamente do que a lei estabelece; em não anular ou extinguir direitos ou obrigações, porque isso equivaleria à revogação da lei."

Êsses impedimentos, enumerados por Pimenta Bueno, devem conjugar-se com os princípios que regem a atividade do executivo ou da administração.[9]

Assim, demarcados os seus limites, temos caracterizado o *regulamento de execução*, único admitido pelo legislador pátrio, tendo em vista a clássica divisão dos regulamentos: de execução, delegados e autônomos ou independentes.

Com efeito: dando um rigor técnico ao consagrado princípio da independência dos poderes, levando-o a extremos, o atual legislador constituinte proibiu expressamente a delegação de poderes:

"É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições" (§ 2.º do artigo 36 e § 2.º, do artigo 2.º da Constituição Estadual) proibição esta também determinada pela Constituição de 1934, artigo 3.º, § 1.º, e que não constava da de 1891.

Resultante dêsse estrito sistema de divisão de poderes, há que se acrescentar mais um elemento à distinção feita por D'Alessio entre a lei e o regulamento, linhas atrás mencionada. É a novidade ou a modificação que ao regulamento é vedado. Tal elemento envolve diversidade também no sentido material. Com efeito, é Seabra Fagundes quem esclarece, ao tratar do regulamento:

---

9 Tito Prates da Fonseca, *Direito Administrativo*, p. 113, e Temístocles Brandão Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. II, ps. 233-234.

"É certo que, como a lei, reveste o aspecto de norma geral, abstrata e obrigatória. Mas não acarreta, e aqui dela se distancia, modificação à ordem jurídica vigente".

"Não lhe cabe alterar situação jurídica anterior, mas, apenas, pormenorizar as condições de modificação originária do outro ato (lei). Se o fizer, exorbitará, significando uma invasão pelo Poder Executivo da competência legislativa do Congresso".[10]

Não advogando a amplitude exagerada do poder regulamentar, permitimo-nos discordar da rigidez da orientação adotada pela Constituição — *separação absoluta de poderes* —, onde sequer a delegação explícita e limitada é tolerada.

Se, em outros tempos, lento era o progresso social, e, por isso, suas consequências fàcilmente aquilatadas, hoje, com as descobertas decisivas para a humanidade, tornou-se incomensurável, criando situações absolutamente novas e imprevisíveis, e que a cada passo se renovam, se alteram. Antes, ao legislador era dado fixar preceitos que plenamente atendiam, no tempo e no espaço, na forma e no fundo, aos problemas que surgiam; já agora, em que pese ao louvável esforço de consegui-lo, nem sempre é possível, sôbre certos assuntos, dado o ritmo acelerado com que se desenvolvem, a complexidade de sua trama e o grau de imprevisibilidade, atendê-los de forma adequada.

Muita vez, a matéria que se pretende disciplinar é de tal sorte complexa que necessàriamente exige o concurso de verdadeiros especialistas. Êstes, com maior facilidade encontramos distribuídos pelos diversos órgãos técnicos da Administração Pública, a qual, ressalte-se desde logo, pode imprimir continuidade às suas funções, o que por si só constitui inegável fator de maior eficiência. Tal não se verifica com o Legislativo. Além das circunstâncias já apontadas, há que se assinalar o fato de constituir-se, o Legislativo, de elementos dos mais variados matizes, membros que são das diversas camadas sociais e, por isso, se de um lado lhe enseja a possibilidade de suscitar medidas de alto alcance social e sentido público, de outro o impede de solucionar, em seus pormenores, aquêles problemas que envolvem conhecimentos especializados e exigem prolongada continuidade de seu exame.

Por tais razões, sucintamente expostas, é que entendemos ser o chamado regulamento "delegado" o meio mais adequado para, em determinados casos, atender o interêsse público, evitando-se os presumíveis excessos que dêle poderiam resultar, mediante a dependência de autorização explícita e limitada.

Aliás, antepondo-se ao princípio ortodoxo da separação absoluta dos poderes, encontramos no direito público, em matéria legislativa e regulamentar, orientação que, apregoando a necessidade de uma íntima relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, admite a existência dos regulamentos delegados e dos *regulamentos independentes;* êstes últimos, no dizer de Oviedo:

"... son los nacidos de la actividad legislativa de que disfruta el Poder ejecutivo, y se proponen, a falta de ley, proveer lá satisfacción de las necessidades públicas. Emanam de la potestad discrecional inherente a toda acción de gobierno y se apoyam en la impossibilidad en que se halla el Poder Legislativo cuando está constituido por assambleas, dada sua acción lenta e intermitente, de atender

10 Seabra Fagundes, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, p. 36.

a los problemas que cotidianamente se presentam. Los más usuales de estos reglamentos son los de organización y regimen de los servicios publicos y de sus funcionarios". [11]

Assim, na Itália, a Lei de 31 de janeiro de 1926, distinguiu três categorias de regulamentos, consagrando-os, a saber: os de execução, os delegados e os independentes ou autônomos.

Quer com amplitude, quer de maneira restrita, o certo é que países como a França, Inglaterra e até mesmo os Estados Unidos da América do Norte, onde o princípio geral é contrário às delegações legislativas, aceitam a delegação, em situações especiais, como medida imposta pelo interêsse público. Neste particular, a respeito das delegações legislativas, vale transcrevermos a lição de Fritz Fleiner, citado por Temístocles Brandão Cavalcânti, a saber: [12]

"O legislador pode confiar a missão de criar o direito às autoridades administrativas. Êle transfere, assim, a êsses órgãos, funções de legislação".

E mais adiante:

"A regularidade de semelhante habilitação (delegação) não pode mais hoje ser posta em dúvida e na prática do Império e das Provincias em particular, desde a guerra mundial, o poder regulamentar das autoridades administrativas adquiriu uma importância que excede de muito, quanto à sua extensão, à da própria legislação. Mas não é menos incontestável que a autoridade investida dêsse poder não pode transferir a uma outra autoridade por delegação, salvo se o legislador o autorizar expressamente. Os motivos que podem levar o legislador a remeter às autoridades administrativas, a regulamentação de relações especiais ou de assunto interior, são numerosas: a necessidade, no meio de circunstâncias que se transformam ràpidamente, de ter à sua disposição um aparelho de criação do direito mais simples que o aparelho legislativo; o desejo de aliviar a lei de disposições de detalhe; a necessidade de incluir no regulamento de determinadas matérias disposições de interêsse local; a idéia de que as autoridades administrativas colocadas no centro dos negócios possuem melhores conhecimentos técnicos do que o legislador para a regulamentação de particularidades técnicas".

Entre nós, Rui Barbosa, embora se alinhasse entre os que combatiam a inclinação de se amenizar o rigor constitucional, reconhecia a legitimidade da delegação legislativa, ao comentar:

"E, bem que entre nós vários teoristas do regime imperial, inspirando-se no exemplo da Inglaterra, hoje por ela mesma refugado, e na ficção incientífica da separação absoluta dos poderes, orgânicamente inconciliável com a psicologia do princípio parlamentar, averbassem de inconstitucionais as delegações legislativas o certo é que os grandes expositores do direito administrativo em sua mais alta expressão atual lhes têm comprovado jurìdicamente a legitimidade, e, que, sob o Império, no Brasil, o uso da faculdade regulamentar delegada, pela sua continuidade e sua amplitude, constituiu um verdadeiro direito consuetudinário..." [13]

Noutra passagem, cita Freuzier-Hermann, *in La séparat des pouvoirs*, pág. 313:

---

11 Carlos Garcia Oviedo, *Derecho Administrativo*, p. 73.

12 Temístocles Brandão Cavalcânti, ob. cit., ps. 238-239.

13 *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, 1891, p. 210, a qual não proibia *taxativamente* a delegação.

"Em presença dêles (fatos de notoriedade irrefragável, dos quais resulta a possibilidade da delegação), na praxe de *tôdas* as monarquias conhecidas, a noção elementar a *tôdas* as Constituições, de que os regulamentos se formulam para executar ùnicamente as leis, ficou reduzida a "uma ficção". [14]

Assim, em face da atual tendência, preponderante há tempos, é que não compreendemos o rigor excessivo dos legisladores constituintes de 1934 e 1946, inserindo proibição expressa à delegação, *ipso fato* admitindo a possibilidade de uma absoluta separação de poderes, quando a evolução da vida real tem demonstrado ser isso impossível, sob pena de resolver a unidade, romper o corpo social, na expressão de Bluntschli.

De passagem, abrindo um parêntese, cumpre notar que sob a Carta de 37, o poder regulamentar, em alguns casos se apresentava com o sentido do de legislar. Naturalmente, isso em consequência do sistema político alí consagrado, em que ao Executivo era concedido tal poder absorvente, que chegava mesmo a participar, em grande parte, através dos decretos-leis, do exercício legislativo (arts. 11, 12, 13, 14 (emanado pela Lei Constitucional n.º 9) etc...)

Concluindo: a delegação deve ser entendida, não como a transferência de um poder privativo do Legislativo ao Executivo, ou melhor, não como o consentimento, por parte de um poder, de despojar-se de uma função que constitucionalmente lhe pertence em favor de outro poder, mas, como um acôrdo entre ambos feitos para fixarem o modo de colaboração, em face de uma regra geral.

Voltando ao regulamento de execução, presente o princípio vedativo expresso no citado § 2.º do artigo 36 da Constituição vigente, lícito é, além dos limites referidos por Pimenta Bueno, acrescentarmos o que se segue:

a) diante do dispositivo supra mencionado não pode o regulamento suspender ou adiar a execução da lei a que se refere. Embora se reconheça que a lei, cuja execução dependa de regulamento, só se torna obrigatória a partir do ato regulamentar, deve ela fixar ao Executivo prazo para êsse fim, além do qual, regulamentada ou não, entrará em vigor. Admitir-se que o regulamento se constitua em condição suspensiva por tempo indeterminado, seria submeter a vigência da lei ao arbítrio exclusivo do Executivo, contrariando-se, assim, frontalmente, o preceito constitucional. [15] Na prática anterior à Constituição de 1934 era possível, desde que a própria lei o autorizasse.

*b*) o regulamento, como ato do executivo, tôda vez que fere princípio legal, ou melhor dito, que ultrapasse por qualquer forma os limites de seu campo de ação, sofre o contrôle do Poder Judiciário, poder competente para dizer de sua ilegalidade ou de sua inconstitucionalidade. Neste último caso, quando a inconstitucionalidade se dá perante a Constituição federal, teria aplicação o artigo 200, que exige o *voto da maioria absoluta* dos membros dos Tribunais de Justiça, para sua decretação.

*c*) Se existe para dar execução à lei, não pode, dentro de seus estreitos limites, o regulamento ser baixado sôbre matéria não regulada em lei. Restrição que não se verifica nos sistemas políticos que permitem os regulamentos delegados, onde a função da lei, em alguns casos, se cinge apenas à autorização.

---

14 Rui, ob. cit., p. 306.

15 V. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, p. 138.

*d*) Objetivando facilitar a execução da lei, especificá-la de modo mais inteligível, nunca pretendendo tirar dela conclusões, o regulamento pode repeti-la.

*e*) O regulamento só tem eficácia quando, mediante expedição de decreto, fôr devidamente publicado. Entre nós, a forma habitual é a de fazer constar o regulamento de texto separado ao do decreto que o aprova. Isso não obsta a que os preceitos do regulamento sejam consubstanciados no próprio decreto. Aliás, para comodidade das citações, Pontes de Miranda opta pela última forma. [16]

*f*) É o decreto regulamentar, no Estado, promulgado e assinado pelo Governador, com a referenda do Secretário ou Secretários competentes (ver alínea *a* da Constituição estadual de 47);

*g*) Entram em vigor os regulamentos, depois de publicados, no prazo estabelecido pela lei ou, no silêncio desta, no prazo que êle próprio prever.

Entre as várias razões mencionadas por Marcelo Caetano, cumpre destacar as que, no nosso sistema fazem cessar a vigência dos regulamentos:

"A fôrça obrigatória de um regulamento pode cessar por uma das seguintes razões:

*a*) pela expiração do prazo de validade nêle mesmo estabelecido para as suas disposições (regulamento temporário).

*b*) pela publicação de outro regulamento emanado da mesma autoridade e providenciando em sentido contrário, ou que expressamente o revogue (revogação tácita ou expressa).

*c*) ..... ... .....

*d*) ..... .... .....

*e*) pela revogação da lei a que o regulamento servia de complemento e se propunha executar, se essa lei não fôr substituída por outra nova, pois sendo-o, o regulamento continuará vigorando em tudo o que não contrarie a lei nova;

*f*) por sentença dos tribunais perante os quais tenha sido impugnada a legalidade do regulamento, em recurso contencioso fundado em incompetência, excesso de poder ou violação da lei, pois o caso julgado é então válido *erga omnes*. [17]

Repisando idéias e conceitos sôbre a matéria, como salientado no início dêste estudo, cingimo-nos ao exame dos regulamentos de execução e delegados, em face, de um lado, da moderna inclinação doutrinária e, de outro, da orientação imprimida pelo nosso atual legislador constituinte, sem entrarmos em maiores minúcias, como a de se indagar da natureza, condições, oportunidade, das inúmeras espécies de regulamentos, tais como, os de polícia, os de organização etc....

Através dêsse exame procuramos demonstrar a necessidade indeclinável, em determinadas hipóteses, do chamado regulamento delegado, desde que, fruto de autorização legislativa explícita e limitada.

Propositadamente, pelo seu alto significado, depois de tudo que se disse, deixamos por último a referência expressa a recente acórdão do Supremo Tribunal Federal que, ao interpretar o citado § 2.º do artigo 36 da Constituição

16 Ob. cit., vol. II, p. 139.

17 Marcelo Caetano, ob. cit., ps. 437-438.

federal, chegou à conclusão de que a proibição de delegação de poderes não é absoluta: *deve ceder quando houver necessidade de assegurar a execução de outros preceitos constitucionais.*

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato em seu voto esclarece:

"A Constituição vigente permite ampla intervenção do poder estatal na ordem econômica. Há, nesse sentido, uma série de providências que marcam, inequìvocamente, que ela não adotou — e nem podia adotar — o anacrônico *laissez faire, laissez passer,* em face da ordem econômica.

Se a Constituição manda que se reprima qualquer lucro ilícito, imodesto, exagerado, naturalmente não se pode compreender que, em seu mecanismo, um dos seus dispositivos torne inútil e ineficaz a proibição.

Se não é possível o lucro imodesto e se essa proibição consta da lei constitucional, em letra expressa e categórica, é preciso que tôdas as leis obedeçam, em sua estrutura, ao princípio capital da lei constitucional, a têrmos de possibilitar-se a repressão. E assim não pode a vedação das delegações impedir a repressão constitucional do lucro excessivo.

Há, pois, neste pouco, que enfraquecer a proibição das delegações, pois que sem o preenchimento, pelo executivo, da norma penal em branco, seria impossível adversar o lucro imoderado.

Seria impossível — e o Sr. Ministro Relator o demonstrou cabalmente — coibir o lucro imodesto, se deixasse apenas às Casas do Congresso o combatê-las por via de leis insensíveis às cotações do mercado, às flutuações econômicas, aos fatos de ordem comercial, que se sucedem às vêzes com uma vertiginosidade inafastável, através de longa elaboração das leis pelo Congresso". [18]

Razão, portanto, assistia a Rui quando se referiu à separação absoluta de poderes como uma "ficção incientífica" e, entendia contràriamente àqueles que julgavam ser inconstitucionais as delegações legislativas em geral. [19]

18 *Revista de Direito Administrativo,* vol. 21, ps. 134-139.
19 V. transcrição feita sob n.º 13.