DELEGAÇÕES LEGISLATIVAS

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: 1 — A Constituição de 1946 e a proibição das delegações legislativas. 2 — Breve discussão do assunto. 3 — Conceito de regulamento no regime da proibição. 4 — Problemas relativos às delegações efetuadas anteriormente à proibição.

1. Mesmo antes de terminados os trabalhos da Assembléia Constituinte, é de se prever que o novo texto constitucional estipule a proibição das delegações legislativas.* Êste é um dos mais velhos e debatidos temas do nosso direito constitucional. No Império e na Primeira República, foi assunto de árduas controvérsias, mas a nossa prática política aceitou e tolerou o uso das delegações legislativas. [1] Muitas vêzes o Supremo Tribunal, como veremos mais adiante, afirmou a nulidade das delegações, mas contornou a situação interpretando extensivamente o poder regulamentar do Presidente da República.

O eco de tais tertúlias repercutiu decisivamente na Constituinte da Segunda República, e o princípio da proibição foi inscrito expressamente na Constituição de 1934 (art. 3.º, § 1.º). Nem seria isso

---

* Já estava escrito êste artigo quando se concluiu a votação da nova Constituição. As delegações legislativas foram vedadas pelo art. 36, § 2.º, nestes têrmos: "É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições".

1 "A êste respeito tem sido vacilante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ora declara que tal delegação é inconstitucional, ora se manifesta em sentido contrário. Como quer que seja, em nenhum outro país se terá talvez mais abusado da delegação de poderes do que entre nós. Semelhante prática era já frequente no Império, merecendo formal condenação de PIMENTA BUENO. Na República, as mais importantes reformas têm sido feitas pelo Executivo, em virtude de autorização legislativa. Pode-se dizer sem exageração, escreve CÂNDIDO DE OLIVEIRA, que cada lei anual de orçamento é um compêndio de transferências da faculdade legislativa" (ARAÚJO CASTRO, *Manual da Constituição Brasileira*, Rio, 1918, pág. 104. Na transcrição, suprimimos as referências).

de estranhar numa Assembléia dominada pelo propósito de cercear os poderes do Executivo, objetivo que realizou, como sabemos, por meios diversos, que aqui não caberia enumerar.

A Constituição de 1937, inspirada no pensamento oposto, de ampliar quanto possível a liberdade de ação do Chefe de Estado, acolheu, em texto expresso também, a regra inversa, da permissão das delegações legislativas (art. 12). Agora, tudo indica que os constituintes de 1946 sigam o exemplo de 1934.

Já é tempo, portanto, de suscitar algumas questões que poderão surgir da transição de um regime em que a delegação era permitida, para outro em que passará a ser vedada. E' esta a finalidade das presentes notas.

Estamos convencidos de que a proibição absoluta das delegações legislativas não consulta melhor os interêsses da boa condução dos negócios públicos. [2] E' desnecessário repisar, aqui, os argumentos teóricos relacionados com o regime da divisão de poderes. [3] Êsses argumentos são muito valiosos, quando o texto constitucional é omisso sôbre o assunto. Tal era a nossa situação na vigência das Constituições do Império e da Primeira República. Quando o texto constitucional é expresso, ou permitindo a delegação, como a Carta de 1937, ou proibindo-a, como a Constituição de 1934, que provàvelmente será imitada pela de 1946, *tollitur questio*. Em tais condições, o problema, no seu valor intrínseco, se transpõe do plano jurídico para o plano político, e cabe então verificar se o legislador constituinte foi feliz ou infeliz na sua opção.

---

2 "Das próprias palavras dos publicistas que verberam o abuso das delegações legislativas, conclui-se que em todos os países são elas usadas em larga escala. É que acima das teorias, dos preceitos rígidos, dos textos veneráveis, estão os fatos incoercíveis e fatais (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, 3.ª ed., 1929, pág. 314.).

3 BARBALHO: "Sendo os poderes criados pela Constituição divisos e cada um com esfera sua, se se lhes deixasse o arbítrio de delegar funções uns aos outros, a separação dos poderes seria uma garantia anulável ao sabor dos que os exercessem" (*Const. Fed. Bras.*, Rio, 1902, pág. 50, com. ao art. 15).

RUI BARBOSA: "Donde vêm ao legislador as suas perrogativas? Da Constituição, que as enumera, as define, as circunscreve. Como êle, os outros dois poderes têm, igualmente, a sua competência taxada na lei fundamental. Desta deriva, para cada um dos três, a autoridade, que exercita. Logo, dessa autoridade, nenhum dêles se pode aliviar em outro... Mas, quando os mesmos textos da Constituição não bradassem contra tais abdicações da competência exclusiva do Congresso Nacional, um obstáculo ainda mais poderoso as vedava: a essência do nosso regime constitucional, que é, por natureza e substância, diversamente do parlamentar, um sistema de atribuições precisas, limitadas e intransferíveis entre os poderes, nos quais a soberania nacional tem os seus órgãos ordinários de ação" (*Com. à Constituição Fed. Bras.*, col. por HOMERO PIRES, vol. I, págs. 410 e 411).

2. Não é nosso propósito aprofundar êsse exâme. Lembraremos apenas que o principal obstáculo de ordem política às delegações legislativas é o receio da hipertrofia do Poder Executivo, beneficiário de tais autorizações. O Parlamento acabaria por abdicar de sua prerrogativa fundamental, que é fazer as leis. [4] Nem seria por outra razão que os regimes autoritários sempre tiveram o cuidado de permitir as delegações legislativas.

O raciocínio não é, porém, completamente verdadeiro, porque consiste em tomar a parte pelo todo, o acidental pelo essencial. As delegações legislativas, sobretudo as delegações amplas, nunca foram causa ou fundamento da hipertrofia do Executivo. Ou são efeito dessa hipertrofia, ou não passam de um dos muitos meios através dos quais se manifestam os fatôres sociais e políticos que conduzem aos regimes autoritários. Quando um Parlamento se serve da delegação legislativa para agigantar o Executivo, renunciando simultâneamente às suas próprias prerrogativas, é que as condições gerais da vida política chegaram a um ponto deplorável. Com ou sem a possibilidade das delegações, não faltarão, em tal hipótese, os meios adequados a favorecer as ambições absolutistas do Executivo.

Nossa história recente é bem ilustrativa a êsse respeito. Foi na plena vigência da Constituição de 1934 que o Parlamento votou a lei de segurança nacional, aprovou as emendas constitucionais, criou o Tribunal de Segurança e permitiu a decretação do estado de guerra em todo o território nacional, armando, assim, o Presidente de todos os recursos que lhe permitiram desfechar o golpe de Estado de 10 de novembro. A proibição das delegações legislativas, consagrada na Constituição de 1934, não impediu que se encontrassem os caminhos adequados ao livre trânsito das idéias autoritárias.

E' certo que as Constituições dos chamados Estados fortes consagraram a regra da permissão das delegações legislativas. [5] Mas é engano supor-se que essa medida parcial traduzisse, em si mesma,

---

4 ARISTIDES LOBO: "Uma das causas que mais desmoralizaram os parlamentos da monarquia, foi o princípio funesto das delegações legislativas. Estas câmaras julgavam-se quites com os seus deveres decretando leis demasiadamente sucintas, resumidas em magros textos, deixando aos regulamentos do Executivo a ampliação do seu pensamento e de suas disposições... Outro deve ser o molde da legislação republicana... Nós estamos aqui para fazer as leis e não para mandar fazê-las" (Cit. por BARBALHO, *op. loc. cit.*).

5 Veja-se a justificação do art. 12 da Constituição de 10 de novembro, feita pelo Sr. FRANCISCO CAMPOS, em *O Estado Nacional* (3.ª ed., 1941, págs. 50 e 87), onde se mostra a enorme extensão das delegações legislativas nas democracias britânica e norte-americana.

tôda a técnica de construção do Executivo autoritário. Nem era esta, em matéria legislativa, a principal arma do autoritarismo, a qual consistia, não em permitir que o Executivo fizesse leis mediante autorização expressa e determinada do Parlamento, mas em permitir que fizesse leis por si mesmo, sem necessidade de qualquer autorização do Legislativo.

E isto ainda não era o fundamental. O fundamental foi a criação de uma maquinaria destinada a sufocar qualquer manifestação de pensamento ou arregimentação política em desacôrdo com a orientação oficial, e a garantir uma estrita fidelidade na composição das câmaras legislativas e dos demais órgãos de atuação pública, como os sindicatos e as associações de qualquer tipo. O crivo preliminar para a composição de tais órgãos e a possibilidade, admitida em certos casos, de excluir os representantes cuja conduta viesse a tornar-se duvidosa do ponto de vista do govêrno, tinham muito maior importância, no conjunto das medidas destinadas a construir ou reforçar o Executivo autoritário, do que a autêntica migalha representada pela delegação legislativa. Também importava muito, nos Estados autoritários, conferir ao govêrno um completo contrôle da marcha dos negócios parlamentares, seja pelo monopólio da iniciativa legislativa, seja pela faculdade de substituir projetos, seja pela maior eficácia dos vetos do Executivo, etc. O domínio da vida trabalhista, pelo rigoroso contrôle das associações sindicais e a completa proibição das greves, era, por outro lado, essencial ao objetivo de conter as massas operárias. Basta recordar, em traços sumaríssimos, a gigantesca, complexa e variada técnica com que os Estados autoritários garantiam ao Executivo a completa absorção da vida pública, para se ver que nesse bem suprido arsenal a delegação legislativa não passava de uma arma auxiliar, de pequeno alcance.

Se consideramos que o próprio texto constitucioanl poderia traçar limitações às delegações legislativas, impedindo que fôssem dadas autorizações em branco e exigindo sempre que a lei de delegação contivesse os princípios básicos da regulamentação autorizada, os possíveis receios ficam reduzidos a proporções bem menores. Mesmo na ausência de limitações constitucionais, se o Congresso resiste em conceder delegações genéricas, se não se curva servilmente diante do Executivo, se considera a si mesmo uma emanação da vontade soberana do povo, nada terá que temer.

A atual Assembléia Constituinte transformar-se-á em Congresso ordinário, segundo os têrmos do ato de convocação. Certamente, não

será porque receie da própria fraqueza que se inclina a proibir as delegações legislativas, pois isso seria uma confissão profundamente desprimorosa. Provàvelmente, receia que as legislaturas de amanhã sucumbam às ambições presidenciais ; mas, se assim é, estará praticando ato inútil, ao proibir as delegações legislativas, porque isso não impedirá que a vida política nacional se corrompa até o abastardamento do seu Poder Legislativo, se o ambiente nacional se encaminhar para êsse resultado. Além disso, é um pouco duvidoso que a Assembléia Constituinte se disponha a proibir as delegações legislativas pelo mero temor de fortalecer o Executivo, pois no seu próprio seio é forte a tendência para permitir, ainda que por maioria qualificada, a suspensão das imunidades de deputados e senadores que se tornem "perigosos". Também não é menos acentuada a tendência para admitir o estado de sítio preventivo. Não são estas providências muito mais eficazes para o govêrno do que a pequena concessão das delegações legislativas, se as condições externas e internas favorecerem novo surto autoritário ?

Também não é provável que a assembléia se tenha impressionado com a advertência de Barbalho, segundo a qual são muito freqüentes os casos de inconstitucionalidade, quando o govêrno legisla por delegação. [6] E' que não passará, sem dúvida, pela cabeça dos constituintes retirar ao Judiciário o contrôle da constitucionalidade das leis, e é bem provável que ao novo Senado, à semelhança do que ocorria na Constituição de 1934 (art. 91, IV), se venha a permitir a suspensão das leis declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário.

A gigantesca produção legislativa do Estavo Novo, tôda ela emanada do Chefe de Estado, deve ter influído muito para que se adote a solução oposta, de impedir que o Govêrno legisle, mesmo por via de delegação. Mas, se assim é, estar-se-á cometendo o êrro de confundir coisas diversas. No Estado Novo, o Govêrno era a única agência legislativa, pois não havia Parlamento que estabelecesse as diretrizes da legislação ou pudesse revogar as leis em que o Executivo fizesse mau uso da autorização recebida. As delegações, que as leis costumavam fazer em favor dos regulamentos, tinham valor meramente jurídico, de puro interêsse técnico, mas sem qualquer alcance político, porque em tais casos era o Presidente quem autorizava o próprio Presidente a dispor, em decretos, sôbre aquilo que êle mesmo deixara de regular nos decretos-leis. Não é possível confundir se-

---

6 *Op. loc. cit.*

melhante situação com as delegações legislativas feitas pelo Congresso ao Chefe do Executivo.

Restaria ainda uma explicação final, que talvez ajudasse a esclarecer a verdadeira posição da Assembléia : a inclinação conservadora. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, o uso amplo da legislação delegada tem tido por motivo principal a necessidade de acelerar a elaboração legislativa, ou seja, apressar as reformas que as circunstâncias impõem. E' claro que essa faculdade também pode acelerar as reformas de sentido reacionário. Mas, se o Parlamento está vigilante, pode a qualquer tempo revogar as leis promulgadas mediante delegação e que tenham êsse caráter ; mais que isso, ao Parlamento é que compete, no próprio ato de delegação, fixar os princípios e a orientação das leis que o Executivo estará habilitado a decretar.

Quaisquer que sejam os móveis verdadeiros que justifiquem a hostilidade da Assembléia às delegações legislativas, estamos convencidos de que sua atitude não é a mais acertada. E' bem provável que o obstáculo da proibição venha a favorecer precisamente às fôrças conservadoras, impedindo, no domínio econômico, medidas legislativas rápidas que lhes contrariem os interêsses. Seremos os primeiros a aplaudir a não confirmação dos nossos prognósticos.

3. Já muito nos estendemos sôbre o mérito intrínseco da permissão ou proibição das delegações legislativas. Resta examinar alguns problemas jurídicos que fatalmente surgirão da passagem de um regime de delegação permitida para outro de delegação proibida.

Esta mesma situação, com pequenas particularidades, se apresentou em 1934, quando saímos de um govêrno discricionário para um govêrno constitucional, em que era vedado legislar por delegação.

O primeiro problema que surge é o do conceito de regulamento. Embora a nova Constituição venha a vedar as delegações legislativas, não pode haver dúvida de que conservará nas mãos do Chefe de Estado a faculdade de expedir regulamentos para a fiel execução das leis. Entre o regulamento e a lei, como acertadamente observou Duguit, não há diferença substancial, mas formal, não há diferença de natureza, mas de grau ou hierarquia. O regulamento, exatamente como a lei, é um ato de natureza normativa ; a distinção reside na subordinação do regulamento à lei.

Mas o regulamento não é mera reprodução da lei. E' um texto mais minucioso, mais detalhado, que *completa* a lei, a fim de garantir

a sua exata e fiel execução. E' fundamental, entretanto, que, nessa sua função de complementar a lei, não a infrinja.

Ora, se o regulamento completa a lei (e sem êsse papel seria êle perfeitamente desnecessário), é evidente que a lei sempre *deixa* alguma coisa para o regulamento. Em outras palavras, tôda lei passível de regulamentação contém em si mesma certa margem, por pequena que seja, de *delegação* ao Poder Executivo, ao qual compete expedir os regulamentos.

E' claro que não nos referimos aqui à delegação, no sentido técnico, porque esta pressupõe um ato expresso e intencional da autoridade competente, transferindo a outra certa parcela da sua competência. Referimo-nos ao aspecto prático, ao resultado concreto: se o Congresso pode regular um assunto nos seus mínimos detalhes e não o faz, deixando certa margem para o regulamento, temos, pràticamente, situação que se assemelha à delegação, embora sem os requisitos técnicos que esta apresenta.

Por conseguinte, quando estamos em regime de delegação legislativa permitida, o conceito de regulamento se torna muito mais fácil e acessível: bastará que se contenha nos limites da lei para que o regulamento seja válido e eficaz, podendo, por isso mesmo, abrigar *inovações* expressa ou implìcitamente permitidas pela lei. [7] Se, ao contrário, a delegação é proibida, o conceito de regulamento se torna mais rígido: não bastará verificar a sua conformidade com a lei; também será imprescindível apurar se a lei regulamentada, nas margens ou nos claros que deixou ao regulamento, infringiu, ou não, o princípio da proibição das delegações legislativas. Por isso mesmo, dizia Pontes de Miranda, comentando a Constituição de 1934, que, em nosso país, o poder regulamentar não podia "*dissimular a delegação legislativa, vedado pelo art.* 3.º, § 1.º", da Carta política. [8]

---

7 ANÍBAL FREIRE DA FONSECA: "Pode, porém, o regulamento conter disposições, que, embora não afetem o espírito da lei, tratem de matéria de que esta não cuidou? Em outras palavras, o regulamento pode legisferar? É possível que, por omissão, o legislador tivesse esquecido na lei disposições capitais, que reforcem a sua execução e concorram melhor para o objetivo visado. Não havendo antinomia entre os dispositivos, o regulamento, que tem de completar a lei, pode tratar de matéria de que o legislador não cogitou, mas sòmente com o fim de ampliar o espírito da deliberação legislativa. Na hipótese do regulamento e da lei, o Legislativo faz o arcabouço e o Executivo completa a construção". (*Do Poder Executivo na República Brasileira*, Rio, 1916, pág. 81).

Cf. também nosso artigo *Lei e Regulamento*, nesta revista, vol. I, pág. 371.

8 *Com. à Const. da Rep. dos E.U. do Brasil*, tomo I, pág. 569.

Se houvesse uma clara e precisa definição das matérias que só podem ser reguladas em lei e das matérias sôbre as quais, nos limites da lei, pode o regulamento dispor, a questão se simplificaria. Mas semelhante enumeração é impossível de se fazer, porque seria sempre incompleta. Disse-o Rui Barbosa, nestes têrmos: "... a Constituição nìtidamente separa da função de legislar a de regular, cometendo cada uma, como privativa, a um só poder. Mas as duas, verdades seja, não se podem considerar substancialmente distintas e rigorosamente delimitáveis. Do regular ao legislar, do legislar ao regular nem sempre são claras as raias. Entre as duas competências medeia uma zona de fronteira, indecisa, mista, porventura comum, em que ora as leis regulamentam, ora os regulamentas legislam". [9]

É evidente que de alguns dispositivos da Constituição pode resultar, neste ou naquele caso, uma distinção bastante precisa. Quando, por exemplo, diz o texto constitucional que não haverá crime sem lei anterior que o defina, é intuitivo que um regulamento não pode criar nova figura delituosa. Mas em numerosos outros casos a solução não será tão transparente, e muitas dificuldades poderão emergir.

Em regime de delegação legislativa permitida, essas dificuldades diminuem: tudo consiste, como dissemos, em confrontar o regulamento com a lei e verificar se excede ou não o âmbito desta. Em regime de delegação proibida, as dificuldades aumentam: embora o regulamento esteja estritamente conforme com a lei, pode a lei conter alguma disposição muito genérica, vaga ou omissa, que equivalha a uma delegação, e que o regulamento concretizou, esclareceu ou completou, violando, assim, a proibição constitucional das delegações legislativas.

Eis aí o primeiro problema jurídico que surge da orientação que prevaleceu na Constituição de 1934 e que, parece, será igualmente adotada na de 1946. Seria impossível estabelecer *a priori* um critério capaz de solucionar as dúvidas. O regulamento, dado o seu papel de texto complementar da lei, envolve sempre a idéia de lacuna legislativa, o que equivale a dizer que contém sempre certo resíduo legislativo, certa medida de autoridade delegada. Por isso mesmo, não deixa de haver uma dose de contradição, por pequena que seja, entre proibir as delegações legislativas e conservar nas mãos

9 Obra e vol. citados, págs. 409-10.

do Executivo a faculdade regulamentar. Essa dose de contradição, ainda que mínima, explica as dificuldades que encerra o exame da validade dos regulamentos em regime de delegação legislativa proibida. À jurisprudência, no exame de cada caso e com um grande grau de arbítrio, é que incumbirá resolver as dúvidas possíveis, já que ao Judiciário compete negar aplicação aos regulamentos ilegais ou inconstitucionais.

Cumpre advertir, porém, que o Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1891, muitas vêzes contornou o obstáculo da nulidade das delegações legislativas (sustentada por eminentes juristas), ampliando o conceito do poder regulamentar do Presidente da República. Em vez de se servir do princípio da proibição para impedir que o poder regulamentar, na frase de Pontes de Miranda, viesse a *dissimular* delegações legislativas, o Supremo Tribunal procedeu justamente ao contrário: fêz passar como manifestações do exercício normal de uma autoridade própria, conferida diretamente pela Constituição ao Executivo, muitos regulamentos que a rigor eram autênticas leis delegadas.

Dizia um acórdão de 1921: "Segundo a doutrina modernamente ensinada por publicistas de incontestado valor, o poder de regulamentar do Presidente da República *é amplo, pode inovar na matéria legislada, sanando qualquer lacuna do ato legislativo*" [10]

A mesma doutrina se encontra em acórdão de 1915, onde se lê: "Exerce o Presidente da República seu poder regulamentar espontâneamente ou por injunção do Congresso, *não se podendo de modo algum entender que nessa última hipótese há delegação do Legislativo*". [11]

Ainda mais expressivo dessa posição doutrinária é o seguinte trecho de um acórdão de 1923: "As autorizações legislativas, tão freqüentes entre nós e tão dignas de serem evitadas, nenhum prestígio emprestam aos decretos regulamentares do Executivo. Se se referem a funções ou atos exclusivos do legislador, importam em verdadeiras delegações e, como tais, por contrárias à índole do nosso regime político, são irremissìvelmente nulas e não só elas como os atos delas decorrentes, sem que posterior aprovação legislativa as possa validar... Se dizem respeito a matéria que pode ser compre-

---

10 José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Const. Fed. Interpretada pelo Supr. Trib. Federal*, Rio, 1925, pág. 63.

11 Obra *supra*, pág. 102.

endida na esfera própria dêsse outro Poder, o caso é diverso. Nulas serão, pela incompetência de quem as conferiu, sem que, de nenhum modo, possam invalidar os regulamentos elaborados pelo Poder competente. Êste os expede por si mesmo, exercendo funções constitucionalmente suas, com a mesma firmeza, autoridade e independência com que o Legislativo decreta as suas leis e o Judiciário profere as suas decisões. Para assim proceder, não precisa êle de autorizações. O Legislativo é claro, pretendendo conferi-las, se coloca na singular situação de indivíduo que procura dar o que não tem e exatamente a quem tem. O decreto, portanto, não valerá por fôrça da autorização; mas, como ato próprio e autônomo, porque o Executivo, regulamentando as leis, tem autoridade para prescrever preceitos tão dignos de obediência e respeito, quanto os contidos nos decretos do Legislativo. Subordinado e dependente embora da lei, vasto campo ainda lhe fica para desdobrar a sua capacidade de regulamentação, principalmente se o legislador, desprezando as minudências, tão só houver disposto sôbre generalidade". [12]

A Constituição de 1891 não vedava expressamente as delegações legislativas, mas os acórdãos citados tomavam êsse princípio como pressuposto da argumentação, e, com fundamento nêle, ao invés de restringirem o conceito de regulamento, como seria lógico, ampliavam êsse conceito, admitindo verdadeiras e indisfarçáveis leis delegadas como sendo manifestações do puro poder regulamentar do Presidente da República. Não será, pois, de estranhar que o Poder Judiciário, em face de uma proibição expressa das delegações legislativas, venha a retomar seu antigo e amplo conceito do poder regulamentar para acobertar desvios e transgressões do mandamento constitucional. O princípio de que a inconstitucionalidade só deve ser pronunciada pelo Judiciário quando fôr manifesta, poderá certamente contribuir para tal resultado.

4. Outro problema, também relevante, refere-se às delegações legislativas efetuadas na vigência da Constituição de 1937.

Temos que distinguir, desde logo, entre as delegações de que o Executivo se utilizou e aquelas de que porventura ainda não se tenha utilizado. Quanto às delegações de que o govêrno efetivamente se serviu, cumpre indagar se continua válida a utilização feita, e se o Executivo poderá, daqui por diante, alterar os atos que expediu no

12 Obra *supra*, pág. 105.

uso daquelas autorizações. Esta segunda questão prende-se às soluções que tiverem de ser dadas no caso das delegações de que o govêrno ainda não se utilizou: temos de indagar se o Executivo poderá exercer tais delegações depois de entrar em vigor a nova Constituição, e se o poderá fazer uma só vez, esgotando assim a sua faculdade, ou mais de uma vez, alterando os textos que vier a decretar.

Relativamente às delegações feitas na vigência da Constituição de 1937 e das quais o Govêrno se valeu, parece fora de dúvida que continuam válidos os textos baixados pelo Executivo no uso das autorizações recebidas. A Constituição de 1937 permitia expressamente as delegações legislativas. A legislação delegada, que se consumou sob a égide dessa permissão constitucional, evidentemente obedeceu aos trâmites exigidos para que tivesse plena eficácia legal. Para todos os efeitos jurídicos, são leis válidas, porque a sua elaboração não infringiu o texto constitucional, e a nova Constituição vai encontrar, em tais casos, textos legislativos perfeitos e acabados.

O mesmo não acontece, porém, com as delegações de que o Executivo ainda não se utilizou. Aqui a dúvida tem inteiro cabimento. A elaboração legislativa terá, neste caso, sido iniciada, mas não concluída no regime em que se permitia a delegação. O texto legislativo não se terá completado, portanto, no momento em que o novo Estatuto Político passa a vedar êsse processo de elaboração das leis. Como a Constituição, por sua própria natureza, tem eficácia instantânea — salvo quando dispõe expressamente de modo diverso —, aquêle processo de elaboração legislativa, iniciado, mas não terminado, sofreu uma interrupção, e não pode mais prosseguir nos têrmos da Constituição anterior, mas deve obedecer aos trâmites estabelecidos na nova Constituição. Em princípio, a Constituição revoga tôdas as leis que contrariem seus preceitos, [13] e não poderia admitir que subsistisse um processo de elaboração legislativa que ela expressamente vedou.

O raciocínio tornar-se-á mais claro se imaginarmos que, nos últimos dias de govêrno discricionário, o Presidente da República baixasse um decreto-lei, delegando a si próprio competência legislativa sôbre um grande número de matérias. A conseqüência prática seria conferir ao Chefe de Estado uma ampla competência legislativa, pa-

---

13 Const. de 1891, art. 83: "Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime, no que explícita ou implicitamente não fôr contrário ao sistema de govêrno firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados".

Const. de 1934, Art. 187: "Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita om implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição".

ralela à competência legislativa do Congresso. E êsse resultado evidentemente não poderá ser admitido em face de um texto constitucional que, vedando as delegações legislativas, limita a participação do Executivo, na elaboração das leis, à dupla tarefa de apresentar projetos e sancionar ou vetar os projetos aprovados pelo Congresso. Haveria, nesta hipótese, dois regimes constitucionais, já que a elaboração das leis é matéria fundamental numa Constituição : um regime constitucional estruturado pelo Executivo no crepúsculo dos seus poderes discricionários, e outro estabelecido pela Assembléia Constituinte na sua legítima tarefa de organizar os poderes do Estado. Nenhum jurista poderia admitir tais conseqüências. Seria, em última análise, reconhecer ao Executivo o poder de emendar a obra da Assembléia Constituinte, criando, por autoridade própria, um segundo regime constitucional, diverso do estruturado por ela.

E' certo que figuramos um exemplo *ad absurdum* ; mas uma vez que haja proibição constitucional de tôda e qualquer delegação legislativa, o fato de ser ampla ou limitada a delegação não influi no seu caráter anti-jurídico.

Enquanto os mestres não se manifestarem, apresentando razões que nos tenham escapado, parece-nos que o Govêrno, na vigência da nova Constituição, não poderá exercer delegações legislativas anteriores, das quais não se tenha utilizado na vigência da Constituição de 1937.

A questão complica-se muito se o Govêrno quiser alterar, por autoridade própria, decretos que tenha baixado anteriormente, no uso de autoridade legislativa delegada. Não são poucas as leis, na vigência da Carta de 10 de novembro, que deixaram para os regulamentos a tarefa de dispor sôbre lacunas do texto legal. O decreto-lei que concedeu autonomia à Universidade do Brasil, para citar um só exemplo, delegou muita coisa ao *Estatuto da Universidade*, que deveria ser aprovado, como foi, por decreto do Executivo (regulamento). [14] Nos casos dessa natureza, o regulamento, que contém normas de legislação delegada, se consumou na vigência do regime anterior, e conserva sua plena validade. Mas pode o govêrno alterar

---

14 Decreto-lei n.º 8.393, de 17-12-1945, art. 24 : "O Estatuto da Universidade, que será aprovado por decreto, disporá sôbre a organização e orientação geral dos trabalhos didáticos, admissão de professores e alunos, seus direitos e deveres, e regime disciplinar, atendidos os seguintes pontos...".

aquêle ato sob a alegação de ser, nominalmente, um regulamento, matéria da competência do Executivo ?

Antes do mais, cumpre distinguir as disposições pròpriamente regulamentares daquelas outras disposições que deveriam constar da lei, mas que figuram no regulamento em virtude de delegação. Em outras palavras, se a lei delegou algumas matérias ao regulamento, o texto dêste conterá, ao lado das disposições pròpriamente regulamentares, outras disposições com o caráter de legislação delegada. E' indispensável fazer essa distinção. Se o Executivo pode expedir regulamentos e alterá-los como bem lhe aprouver, mas não pode legislar por via de delegação, parece claro que, nos casos figurados, poderá o Executivo modificar as disposições que forem pròpriamente regulamentares, mas não poderá tocar naquelas que tiverem o caráter de legislação delegada, embora umas e outras possam constar formalmente do mesmo ato (decreto, regulamento).

A conclusão de que o Executivo, na vigência da nova Constituição, não poderá modificar as disposições que tenham caráter de legislação delegada é mero desdobramento de outra conclusão já mencionada : se o Govêrno, sob a nova Constituição, não puder exercer as delegações que anteriormente recebeu e das quais não se utilizou, é claro que também não poderá modificar os textos que tiver decretado no uso daquelas autorizações. Usar da delegação pela primeira vez, decretando um texto, ou usar da mesma delegação pela segunda vez, reformando aquêle texto, é, em essência, a mesma coisa : agir por delegação, o que estará vedado.

Se as disposições de legislação delegada figuram num texto formalizado como *regulamento* (e isso é freqüente), só o exame de cada caso poderá permitir a distinção entre tais disposições e as que sejam pròpriamente regulamentares. Lembremos, porém, a êste respeito, o que já ficou dito mais acima : tudo depende do conceito que o Judiciário vier a dar ao poder regulamentar do Executivo. As fronteiras dessa competência regulamentar não são bem definidas, e bem pode a jurisprudência alargá-las além dos seus razoáveis limites, para atenuar o princípio da proibição das delegações legislativas.

Nosso propósito, nestas notas, não é indicar soluções, mas chamar a atenção dos mestres para os temas aqui suscitados. São problemas de grande importância teórica e prática, e reclamam estudo e bom senso. Passamos a palavra aos doutos.