

O que ocorre com os regulamentos quando a lei é revogada por uma nova legislação? O caso da Lei nº 14.133/2021\*

*What happens to regulations when the law is repealed by new legislation? The case of Law nº 14.133/2021*

*Flávio Garcia Cabral\*\**

## RESUMO

O artigo investiga qual a situação dos regulamentos administrativos vigentes quando surge uma nova lei que revoga a anterior legislação que os embasava. Com o advento da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), esse debate se mostra extremamente atual, uma vez que haverá futuramente a substituição das legislações passadas sobre licitações. Assim, busca-se discorrer sobre o que ocorre com os regulamentos antigos quando da

---

\* Artigo recebido em 12 de maio de 2021 e aprovado em 22 de julho de 2021. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85662

\*\* Escola de Direito do Ministério Público em Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: flaviocabral@hotmail.com.

Pós-doutorado pela PUC-PR. Doutor em direito administrativo pela PUC-SP. Coordenador e professor da pós-graduação em direito público pela Escola de Direito do Ministério Público em Mato Grosso do Sul (Edamp). Procurador da fazenda nacional.

edição de nova legislação. Trata-se de temática praticamente inexplorada pela doutrina brasileira. Para a realização do artigo, utiliza-se o método de abordagem indutivo, possuindo natureza descritiva e exploratória quanto aos fins e bibliográfica em relação aos meios. Ao final, conclui-se que, como regra, com o advento de uma nova legislação, os regulamentos anteriores ficam revogados. No entanto, se a nova lei que revogou a anterior possuir o mesmo conteúdo material da antecessora (independentemente da nomenclatura utilizada), os regulamentos antigos podem ser aplicados a ela até que surjam os novos regulamentos.

#### PALAVRAS-CHAVE

regulamentos — revogação — recepção — conteúdo material — nova legislação

#### ABSTRACT

The article investigates the situation of the administrative regulations in force when a new law appears that repeals the previous legislation that supported them. With the advent of the new Bidding Law (Law nº 14.133/2021), this debate is extremely current, since in the future there will be the replacement of past legislation on bidding. Thus, an attempt is made to discuss what happens to the old regulations when new legislation is enacted. It is a theme practically unexplored by Brazilian doctrine. For the realization of the article, the method of inductive approach is used, having descriptive and exploratory nature regarding the purposes and bibliographical as regards the means. In the end, it is concluded that, as a rule, with the advent of new legislation, the previous regulations are repealed. However, if the new law that repealed the previous one has the same material content as the predecessor (regardless of the nomenclature used), the old regulations can be applied to it until the new regulations appear.

#### KEYWORDS

regulations — revocation — reception — material content — new legislation

## Introdução

O direito se mostra, de determinada perspectiva, bastante dinâmico. Servindo para determinar padrões de comportamento da sociedade, o direito, por meio de suas normas jurídicas, formuladas no modelo deontológico, passa constantemente por atualizações. A revogação de antigas leis e atos normativos, substituídos por novas legislações, é questão rotineira no ordenamento jurídico.

Destarte, ocorrem diversos fenômenos que implicam a convivência temporal das normas jurídicas, aliados ao fato do mister de se compatibilizar a estrutura hierarquicamente escalonada do direito. Qual o destino das normas jurídicas quando emerge uma nova legislação? Esta é uma pergunta que há tempos os juristas buscam teorizar e explicar.

Sem embargo, há um aspecto dentro desse contexto de substituições normativas que parece ter sido esquecido ou deixado de lado pela doutrina administrativista brasileira (é praticamente inexistente qualquer escrito a respeito): o que ocorre com os regulamentos administrativos quando a lei que os embasava é revogada por uma nova legislação?

Este questionamento se mostra extremamente atual e pertinente, em especial quando se apura o advento da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que revogará em breve as legislações pretéritas (Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011). O que acontecerá com os regulamentos relacionados com aquelas antigas legislações? Serão revogados? Continuarão vigentes até o surgimento de novos regulamentos? Caso positivo, qual o fundamento jurídico para que isso ocorra? E como compatibilizar esses regulamentos à luz do artigo 193 da Lei nº 14.133/2021, que mantém pelo prazo de dois anos a coexistência de todas as referidas leis? Esses são alguns dos questionamentos que se pretende responder (por meio da construção de uma teoria a explicar esse fenômeno temporal envolvendo os regulamentos) ao longo deste artigo.

Assim, a estrutura deste *paper* será feita primeiramente com a apresentação dos efeitos possíveis em relação aos regulamentos antigos com o advento de uma nova legislação. Posteriormente, analisar-se-á se é possível aplicar as considerações do fenômeno da recepção constitucional para o presente caso. Na terceira e quarta parte será apresentado o fundamento da compatibilização material da nova legislação e como isso deve ocorrer, complementando essa análise com a aplicação da LINDB e precedentes administrativos. Por

derradeiro, será apontada a aplicação dessa teorização construída no caso da nova Lei de Licitações.

## 1. O que ocorre com os regulamentos quando a lei é revogada por uma nova legislação?

Constantemente nos deparamos com a revogação ou modificação substancial de leis. Isso é próprio da atividade legislativa e da necessidade de atualização normativa em face da mudança dos fenômenos fáticos.

Essas mesmas leis, quando atraem a atuação da administração pública, constantemente carecem de uma regulamentação administrativa, de modo a permitir a fiel execução da lei, mantendo a uniformidade da aplicação legislativa e sua operabilidade prática.

Mas o que ocorre quando determinada lei, que vinha regulamentada administrativamente por um decreto (e demais atos normativos correlatos), é revogada? Mais precisamente, qual o destino desse regulamento?<sup>1</sup>

A doutrina brasileira não se preocupou com a atenção devida a esse aspecto. São raros os escritos a esse respeito.

A primeira constatação que se poderia fazer sobre o assunto é que, com a revogação da lei, o regulamento que a explicava também seria revogado. Haveria aqui a perda do fundamento de validade do regulamento, o que acarretaria sua extinção. Nesta toada, Felipe Rotondo Tornaría sustenta que há a perda da eficácia do regulamento que versa sobre uma lei quando esta é derogada.<sup>2</sup>

Não é diferente a conclusão a que chegava Felix Moreau à luz do direito francês há mais de um século (1902), ao assentar que a ab-rogação tácita do regulamento resulta da ab-rogação que atinge a lei à qual ele se prende e pouco importa que a própria lei seja ab-rogada expressa ou tacitamente. Em todos os casos, o regulamento perderia seu fundamento legal e deixaria de existir.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Trabalha-se com a ideia de que Decreto é o ato editado pelo chefe do Poder Executivo. Trata-se de espécie de ato administrativo quanto à forma. Já regulamento é a espécie de ato administrativo quanto ao conteúdo. O instrumento normativo por meio do qual o regulamento se materializa é o Decreto.

<sup>2</sup> ROTONDO TORNARÍA, Felipe. *Manual de derecho administrativo*. 8. ed. Montevideu: Tradinco, 2014. p. 67.

<sup>3</sup> MOREAU, Felix. *Le reglement administratif: étude théorique et pratique de droit public francais [1902]*. Whitefish: Kessinger Publishing, 2009. p. 375.

É também nesse sentido que aborda Marcelo Caetano. Segundo o autor, em razão de os regulamentos se encontrarem na dependência das leis formais, resulta que, revogada ou substituída uma lei, deveria automaticamente cessar a vigência de seus regulamentos complementares.<sup>4</sup>

Sem embargo, o próprio autor português mencionado sustenta que nem sempre ocorre essa perda automática da vigência. De acordo com Marcelo Caetano, se entre a promulgação da nova lei e sua devida regulamentação há um longo lapso temporal, não podem os serviços e os cidadãos ficarem privados dos meios processuais e outras providências regulamentares. Assim, o ideal é a nova lei manter expressamente a vigência do antigo regulamento enquanto não surgem os novos e, mesmo não havendo menção expressa na lei, será necessário continuar a observar os preceitos do antigo regulamento em tudo que não contrariar a nova lei.<sup>5</sup>

Hely Lopes Meirelles, um dos poucos juristas brasileiros a também fazer menção à questão, traz que, se a nova lei tratar da mesma questão,<sup>6</sup> o antigo regulamento continuaria em vigor.<sup>7</sup> De similar forma já se manifestava Hesio Fernandes Pinheiro, ao pontuar que “pode ocorrer a prevalência de um preceito regulamentar que estiver dentro da órbita das funções do Executivo, mesmo que revogada seja a lei”.<sup>8</sup>

De igual maneira, o Superior Tribunal de Justiça, analisando alteração de legislação penal que possuía normas penais em branco, no julgamento do *Habeas Corpus* nº 108.190, também decidiu que “desde que a revogação da lei seja feita por outra que venha disciplinar a mesma matéria, o decreto que regulamentava a primeira continua válido para a segunda, até a expedição de novo decreto, a fim de que se evite o vácuo legislativo indesejado pelo legislador”.

Veja, portanto, que a parca doutrina e jurisprudência a respeito da temática entende que, embora a regra seja a revogação do regulamento com

---

<sup>4</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 103.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 103-104.

<sup>6</sup> Igualmente, J. M. Auley: “No caso de simples modificação ocorrida na lei ou no regulamento de base, o regulamento conserva, bem entendido, sua validade, se permanecer em conformidade com a regra nova” (AULEY, J. M. A validade dos atos administrativos unilaterais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 66, p. 49, 10 maio 1961.).

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 183.

<sup>8</sup> PINHEIRO, Hesio Fernandes. Os regulamentos na técnica legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 61, 1960. p. 355.

a revogação da lei que o fundamentava, seria possível que o regulamento antigo continue a regulamentar os termos da nova lei naquilo que não for incompatível.

Cabe mencionar que, apesar de não haver norma alguma positivada expressamente no direito pátrio a esse respeito, é possível encontrar essa abordagem de maneira mais clara em ordens jurídicas estrangeiras, a exemplo da portuguesa.

No direito português, por meio do artigo 145.2 do Código de Processo Administrativo (CPA), consta expressamente que “Os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentam, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta”.

A esse respeito, Ana Raquel Gonçalves Moniz expõe que “[...] após a revogação da lei habilitante, a subsistência ou a caducidade dos respectivos regulamentos pressupõe sempre uma consideração concreta do conteúdo regulamentar e da sua compatibilidade com o novo conteúdo legal substitutivo”. Para a jurista portuguesa, se a lei habilitante for pura e simplesmente revogada, o princípio é o de que os respectivos regulamentos de qualquer natureza (executivos, complementares ou independentes) caducam por lhes faltar o fundamento. Por outro lado, quando a lei habilitante (ou as leis regulamentadas) “é (são) revogada(s) e substituída(s) por outra(s), os regulamentos caducam se se manifestar uma contrariedade normativa-material entre estes e a lei nova, podendo manter-se (até à emissão de novas normas regulamentares) na medida em que tal incompatibilidade não se verifique”.<sup>9</sup>

A mesma autora ainda acrescenta que o fundamento para essa inserção positivada seria uma consequência do princípio da eficiência administrativa e do princípio do aproveitamento dos atos (*hoc sensu*), bem como uma forma de evitar um vazio no sistema jurídico, suscetível de entravar a aplicação da nova legislação.

Mas, tendo em vista que não há regra jurídica positiva no direito brasileiro a esse respeito, qual seria o fundamento dessa prática no nosso ordenamento jurídico?

---

<sup>9</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, a. 16, n. 63, p. 66, jul./set. 2018.

## 2. Seria possível transpor automaticamente o instituto da recepção das leis quando do advento de uma nova constituição para a questão dos regulamentos em face do surgimento de uma nova lei que revoga a anterior?

Analisando a questão ora trabalhada, um primeiro e aparente fundamento que emerge seria o da recepção constitucional.<sup>10</sup>

A recepção constitucional não é algo positivado. Embora possa ocorrer de maneira expressa, é mais usual que ocorra tacitamente. Trata-se, pois, de uma teoria hábil a explicar um fenômeno jurídico.

De acordo com Hans Kelsen, com o advento de uma ruptura constitucional, “uma grande parte das leis promulgadas sob a antiga Constituição permanece, como costuma dizer-se, em vigor”. Para o jurista de Viena, no entanto, esta expressão não é acertada. Segundo ele, se estas leis devem ser consideradas estando em vigor sob a nova Constituição, isto ocorre somente porque foram postas em vigor sob a nova Constituição, expressa ou implicitamente, pelo governo revolucionário. Assim, o que existe não é uma criação de direito inteiramente nova, mas a recepção de normas de uma ordem jurídica por uma outra.<sup>11</sup>

A recepção ocorre essencialmente por questões pragmáticas de que, caso não houvesse a recepção, haveria um vácuo legislativo, que demoraria muito tempo para ser suprido, já que as deliberações colegiadas legislativas demandam tempo.

Nas palavras de Hugo de Brito Machado, “é necessária a recepção por uma razão muito simples e de ordem prática. Editada uma Constituição nova, tem-se como destruído todo o ordenamento jurídico anterior, pois o seu fundamento de validade era a Constituição que foi rasgada”. Prossegue apontando que não é “razoável pretender-se elaborar todo o ordenamento que terá como fundamento de validade a Constituição nova, porque isto seria

---

<sup>10</sup> Analisando a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e os regulamentos, Marçal Justen Filho enxerga que haveria justamente um paralelo com a questão da recepção constitucional. Segundo o autor, “admite-se a alteração do fundamento de validade e as normas antigas permanecem em vigor na medida que apresentem compatibilidade com a nova Constituição” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 1771.).

<sup>11</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1987. p. 224.

impraticável, pelo menos no curto espaço de tempo necessário a eliminar a insegurança resultante do enorme espaço vazio de normas”.<sup>12</sup>

Ademais, por se estar diante do poder constituinte originário, que seria, em tese, ilimitado juridicamente, haveria implícita a alteração do fundamento de validade das leis anteriores, passando a legislação a ter a nova Constituição como novo fundamento de validade.

Seguindo essa trilha, Jorge Miranda assenta que a subsistência de quaisquer normas ordinárias anteriores à nova Constituição depende de um único requisito: que não sejam desconformes com ela, ou seja, o único juízo a estabelecer é o juízo da conformidade (ou da compatibilidade) material com a nova Constituição. Não se deve fazer qualquer juízo sobre a formação dessas normas de acordo com as novas normas de competência e de forma (as quais só valem para o futuro), nem qualquer juízo sobre seu conteúdo ou sobre sua formação de acordo com as antigas normas constitucionais. Não importa que as leis fossem inconstitucionais material, orgânica ou formalmente antes da entrada em vigor da Constituição, importando apenas que não disponham contra esta. Para o constitucionalista português, isso ocorre não porque a norma constitucional se reduza a mero limite externo da norma legislativa cujo desaparecimento lhe restitua plena eficácia jurídica ou porque o exercício de poder constituinte em certo momento consuma o exercício de todo o poder do Estado em momentos anteriores, mas, simplesmente, porque o exercício do poder constituinte revela nova ideia de direito e representa novo sistema. Assim, “a Constituição não convalida, nem deixa de convalidar; simplesmente dispõe *ex novo*”.<sup>13</sup>

Por fim, a aceitação do fenômeno ocorre em razão da sua excepcionalidade. O surgimento de novas ordens constitucionais não é questão rotineira. Assim, a recepção é fenômeno excepcional a justificar uma também excepcional ruptura constitucional.

Analisando a recepção constitucional, nota-se que há pontos em comum com a questão do surgimento de uma nova lei e a vigência dos antigos regulamentos. Deveras, pelo fato de a recepção não ser uma norma jurídica positivada, mas sim a teorização de um fenômeno, seria possível, em tese, adaptar essa teorização para outros fenômenos correlatos.

---

<sup>12</sup> MACHADO, Hugo de Brito. Teoria da recepção no direito intertemporal. *Interesse Público — IP*, Belo Horizonte, a. 17, n. 89, p. 21, jan./fev. 2015.

<sup>13</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. t. II, p. 244, 255.

Além disso, o fundamento de se evitar o vácuo regulamentar também existiria. A ausência de um regulamento pode impossibilitar ou dificultar a aplicação de uma nova legislação.

No entanto, há pontos sensíveis que diferem as duas situações. Primeiro, o vácuo regulamentar não é da mesma magnitude do vácuo legislativo, especialmente pelo fato de a regulamentação não demandar debates públicos e deliberações colegiadas. Os regulamentos são feitos pelo chefe do Executivo em seus gabinetes. Em tese, é possível que os regulamentos sejam feitos até mesmo no dia seguinte à edição de uma nova lei.

Uma das justificações dos regulamentos é justamente sua maior celeridade. Conforme Ana Raquel Gonçalves Moniz, a celeridade exigida à construção do ordenamento jurídico, bem como a complexidade técnica dos problemas cuja resolução é solicitada às normas jurídicas, “raro se compadecem com as demoras do procedimento legislativo ou com a falta de especialização do Parlamento”.<sup>14</sup>

Ademais, a revogação de leis é fenômeno extremamente comum. Não há o traço da excepcionalidade próprio da recepção constitucional.

Por derradeiro, não há exercício do poder constituinte originário a validar a mudança de eventual fundamento de validade (veremos adiante qual de fato é o fundamento de validade dos regulamentos).

Deste modo, apesar da existência de pontos em comum, por haver diferenças que, no nosso sentir, mostram-se fundamentais, não enxergamos que a questão seja resolvida pela aplicação automática de uma teorização do fenômeno da recepção dos regulamentos pela nova lei, em analogia ao fenômeno da recepção constitucional.

Qual seria então o fundamento lógico-jurídico?

### 3. Fundamento da compatibilização normativa do conteúdo material<sup>15</sup> da lei

Compreender a razão pela qual se pode aplicar um regulamento anterior para uma nova legislação implica entender primeiramente a função da atividade regulamentadora.

---

<sup>14</sup> Ana Raquel Gonçalves Moniz, *O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português*, op. cit., p. 34.

<sup>15</sup> Agradeço à professora Dafne Reichel Cabral pela sugestão da nomenclatura usada na teorização ora desenvolvida e pelas ideias compartilhadas quanto a este capítulo.

Caio Tácito já assentava que “regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar”.<sup>16</sup>

Como manifestação de atuação do Executivo no mundo jurídico-normativo, com função primordialmente operacional, esta prerrogativa se presta à aplicação da lei, quando esta precise da atuação administrativa. Assim, a função regulamentar é concedida para o administrador atuar *secundum e intra legem*.

Na percepção de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, “os regulamentos executivos [...] desenvolvem os textos legais para efeito tão somente de sua aplicação, atendendo às peculiaridades locais ou de seu tempo, às possibilidades de sua execução e às circunstâncias de sua atuação. Seus preceitos constituem regras técnicas de boa execução da lei”.<sup>17</sup>

Geraldo Ataliba, em clássico artigo sobre a temática, acrescenta ainda que, conforme o conteúdo da lei, “pode não haver matéria nenhuma a ser regulamentada. Seria o caso de inexistir a faculdade em hipóteses determinadas, não por impedimento normativo [...], mas por ausência de pressupostos que validassem ou justificassem seu exercício”.<sup>18</sup>

À luz da colocação de Geraldo Ataliba, apesar de vulgarmente se falar que a regulamentação é da lei, mais precisamente seria afirmar que a regulamentação é do conteúdo da lei. Embora possa parecer só um jogo de palavras, há uma diferença importante nessa distinção.

A lei em sentido formal constitui o instrumento legislativo conferido pelo ordenamento jurídico para conformar a complementação da Constituição, inovando primariamente na ordem jurídica. É dizer, ao se referir à lei, está-se a indicar o instrumento jurídico, a “vestimenta” jurídica por meio da qual se vincula o texto que permitirá a construção das normas jurídicas que tragam direitos e obrigações.

Logo, a regulamentação não é essencialmente do instrumento formal (a lei), mas sim da matéria ou conteúdo material desta. Os regulamentos servem para regulamentar o conteúdo das leis.

---

<sup>16</sup> TÁCITO, Caio. As delegações legislativas e o poder regulamentar. *Revista de Direito Administrativo*. v. 34, p. 473, 1953.

<sup>17</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. v. I, p. 368.

<sup>18</sup> ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 97, p. 24, 1969.

No passado, à luz da Constituição de 1946, chegou-se a defender a possibilidade, ainda que excepcional, de regulamentos de execução (não seriam autônomos) prévios à própria lei, quando houvesse mora do Legislativo e os bens jurídicos em questão fossem sensíveis à população.<sup>19</sup> Nesse sentido, Carlos Medeiros Silva explanava que,

[...] ainda que o regulamento em regra pressuponha uma lei anterior à qual se acha vinculado, expressamente, a doutrina reconhece que pode ocorrer o contrário. Mesmo sem lei anterior e ante a inércia do Legislativo, o poder regulamentar se pode exercer, quando interesse relevante, cuja tutela cabe ao Executivo prover, o reclame. Assim acontece nos casos de defesa da ordem e da segurança públicas, quando a ausência de preceitos gerais, emanados do Legislativo ou do Executivo, cause perplexidade às autoridades ou à população, agravando a situação ou fomentando a subversão. Também em matéria de organização interna e funcionamento dos serviços públicos, se admite geralmente que o poder regulamentar pode exercer-se com certa liberdade de movimentos principalmente em se tratando de serviços novos, uma vez que não sejam agravadas as despesas previamente orçadas.<sup>20</sup>

Embora não seja atualmente possível, sob a ótica da Constituição de 1988, cogitar essa solução, já que é primordial a existência prévia de lei (artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal de 1988), essa construção doutrinária passada serve para demonstrar que a ideia do regulamento se refere muito mais ao conteúdo da matéria regulamentada do que ao próprio instrumento formal no qual conste essa matéria.

Retomando a linha de raciocínio, quando se fala em fundamento de validade de um regulamento, deve ser lido como sendo o conteúdo material da lei “X”, e não somente a lei “X”. Com isso se está a indicar que a vinculação jurídica escalonada dos regulamentos ocorre primordialmente em relação ao conteúdo normativo das leis, e não somente quanto a sua forma.

---

<sup>19</sup> Rafael Carvalho Rezende Oliveira aponta, na mesma linha, a existência de regulamentos de necessidade, que seriam aqueles produzidos em situação de urgência (estado de necessidade administrativo). Acrescenta que na Argentina, por exemplo, apesar das divergências doutrinárias, tem prevalecido a aceitação desses regulamentos (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. p. 233.).

<sup>20</sup> SILVA, Carlos Medeiros. O poder regulamentar e sua extensão. *Revista de Direito Administrativo*, v. 20, p. 3, 1950.

É certo, contudo, que não cabendo regulamentos autônomos no direito brasileiro, salvo as exceções do artigo 84, VI, alíneas “a” e “b”, da Constituição, não sendo possível aos regulamentos inovar primariamente na ordem jurídica, o conteúdo material a ser regulamentado precisa vir expresso pelo instrumento das leis em sentido formal. É por isso que, havendo a revogação de uma lei, sem a edição de nenhuma outra em seu lugar, há, como regra, a revogação implícita do regulamento, uma vez que, embora este regulamente o conteúdo material, é necessário que este conteúdo esteja vinculado por meio da forma legal. Não havendo a lei, não há como regulamentar o conteúdo material, sob pena de se autorizar a existência ampla de regulamentos autônomos.

Sem embargo, quando há o advento de uma nova lei, que revoga a anterior, mas mantém o mesmo conteúdo material, não há aqui a revogação da fonte normativa de validade do regulamento (o conteúdo material que carece de regulamentação continua a existir, ainda que sob a roupagem de uma diferente lei). Do mesmo modo, neste caso continua existindo o instrumento formal necessário a vincular este conteúdo material (a lei), ainda que sob uma numeração diferente.

Em outros termos, cabe ao regulamento versar sobre o conteúdo material da lei “X”, e não sobre a lei “X” em si mesma (embora a existência da lei como veículo para a vinculação deste conteúdo seja imprescindível). Mantido o conteúdo material em uma lei “Y”, o regulamento continua a possuir vigência, uma vez que não há a extinção do seu fundamento de validade (o conteúdo material expresso por meio de uma lei), mas somente sua transposição para um diferente veículo legislativo.

Deve-se recordar, na linha das lições de Geraldo Ataliba, que a lei é um *prius* necessário e insubstituível para a regulamentação. Mas não basta sua simples existência para o exercício da função regulamentar. É necessário que a lei comporte e exija complementação, devendo ser analisados como limite sua extensão e seu conteúdo.<sup>21</sup>

Veja que essa construção jurídica do fenômeno envolvendo regulamentos e lei só é possível no plano infraconstitucional-infralegal, pelo fato de que é possível a coexistência e alternância frequente de várias leis. O mesmo não ocorre no plano constitucional, no qual só pode haver uma única Constituição no mesmo espaço temporal, não sendo possível aceitar a coexistência de duas ordens constitucionais simultâneas. Logo, embora as leis também tenham

---

<sup>21</sup> Geraldo Ataliba, Decreto regulamentar no sistema brasileiro, op. cit., p. 26-27.

o condão de complementar o conteúdo material do instrumento formal chamado de Constituição, como não é possível a coexistência de mais de uma Constituição, a solução para estes casos é a teorização do fenômeno da recepção normativa, já tratado anteriormente.

Em síntese, a justificativa para se permitir a manutenção da vigência de regulamentos antigos em face de novas leis é, à luz da função dos regulamentos, a teorização da compatibilização normativa do regulamento com o conteúdo material da lei.

Entretanto, uma ressalva ainda se mostra cabível. A compatibilização com o conteúdo material independentemente da nomenclatura conferida aos institutos. É dizer, não basta que se utilizem os mesmos nomes, mas com evidente regime jurídico diverso,<sup>22</sup> para se dizer que há o mesmo conteúdo material. Por exemplo, não se pode dizer que a figura da concorrência na Lei nº 8.666/1993 possui exatamente o mesmo conteúdo material que a concorrência da Lei nº 14.133/2021. Embora possam ter alguns pequenos pontos de aproximação, não se trata exatamente da mesma figura.

Assim, reitera-se que a identidade do conteúdo material precisa se referir ao regime aplicado, não somente ao *nomen juris* apresentado pelo legislador.

#### 4. Compatibilização do regulamento antigo e da nova lei

Como visto, é possível realizar a compatibilização do antigo regulamento com a nova lei. No entanto, alguns pontos devem ser observados.

Primeiro, se há somente a revogação da lei que fundamentava o antigo regulamento, sem que haja a substituição por outra lei, não é possível se falar na manutenção da vigência daquela regulamentação administrativa. O regulamento também encontra-se revogado.

Segundo, não cabe repriminção dos regulamentos administrativos (a vedação do artigo 2º, § 3º, da LINDB se aplica também em relação aos

---

<sup>22</sup> Por vezes pode-se estar diante, inclusive, de contrafações administrativas. Segundo Ricardo Marcondes Martins, “contrafação administrativa consiste no emprego de um conceito para uma situação incompatível com o regime jurídico a ele associado. Nela, referência, denotação ou extensão pretendidas são incompatíveis com o sentido, conotação ou intensão. Não há, na contrafação, apenas um emprego equivocado: ocorre uma fraude, o emprego do conceito errado tem por efeito mascarar, disfarçar, esconder o conceito correto e o regime jurídico respectivo” (MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria das contrafações administrativas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 16, n. 64, p. 143, abr./jun. 2016).

regulamentos). Assim, havendo a revogação da lei que os fundamentava, sem que haja, sem solução de continuidade, a edição de uma nova lei com o mesmo conteúdo, e somente depois de um lapso temporal se edita uma nova lei tratando da mesma temática, não é possível retornar a vigência do regulamento antigo que já se encontrava revogado.

Terceiro, é possível a aplicação do antigo regulamento na nova lei, desde que o conteúdo desta seja o mesmo — ainda que em parte — da anterior. Assim, não é possível que o regulamento antigo continue tendo vigência quando a nova lei: a) trate de matéria inconciliável com a antiga lei; e/ou b) exige que a regulamentação trate de novas questões não versadas no regulamento anterior.

Um exemplo pode aclarar essa situação. O Sistema de Registro de Preços (SRP), previstos na Lei nº 8.666/1993 em seu artigo 15, vinha regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23.1.2013. A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) também trata do SRP em seu artigo 84. No entanto, veja que, de acordo com a nova Legislação, é possível que o prazo agora da Ata de Registro Preços seja de um ano, prorrogável por mais um ano, totalizando dois anos (na antiga lei não era possível a prorrogação que ultrapassasse o prazo de um ano). O artigo 12 do Decreto (alinhado à previsão do art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666, de 1993) estipula que o prazo máximo da Ata seria de 12 meses. Logo, há uma incompatibilidade material entre o antigo Decreto e a nova legislação, o que impossibilita a manutenção, ao menos desta parte, do antigo regulamento no que tange à nova lei.

A incompatibilidade da nova lei com o regulamento anterior ocasiona, inclusive, um fenômeno extintivo dos atos administrativos, conhecido como decaimento ou caducidade. Este fenômeno pode ser entendido quando há uma invalidade superveniente, uma vez que o ato<sup>23</sup> passa a contrariar o

---

<sup>23</sup> Em muitos autores, o instituto da caducidade encontrar-se-ia restrito à extinção de atos administrativos concretos, não se incluindo, portanto, os regulamentos. No entanto, essa restrição ocorre porque estes mesmos autores trabalham o conceito de ato administrativo em sentido estrito, excluindo os atos gerais e abstratos. Por outra vertente, incluindo-se essa categoria (atos gerais e abstratos, como os regulamentos) na conceituação de atos administrativos, não se verifica óbice em aplicar o instituto da caducidade à figura dos regulamentos. Afinal, na hipótese do advento de uma lei posterior cujo conteúdo seja incompatível com o regulamento anterior, qual a forma de extinção que ocorreria com o regulamento? Entre as tipologias de extinção de atos administrativos existentes na doutrina (invalidação, revogação, cassação, derrubada, cumprimento de seus efeitos, perda do objeto ou do sujeito e caducidade), parece-nos claro que na situação ora versada se trata de um caso de caducidade. Nesse sentido, inclusive, é a terminologia utilizada na doutrina portuguesa, como se viu ao longo do texto.

ordenamento em decorrência da modificação das circunstâncias fáticas ou jurídicas (como a edição de uma nova lei de conteúdo contrário àquele ato administrativo prévio).<sup>24</sup>

Nota-se que haverá, nesta hipótese, caducidade do regulamento prévio, em razão do advento de nova legislação que torne a previsão administrativa anterior incompatível.

Sobre a caducidade, em consulta à obra referencial sobre o tema, extrai-se das lições de Fábio Mauro de Medeiros que a caducidade se torna obrigatória, salvo disposição legal em contrário, quando a lei revogada que anteriormente fundamentava o ato jurídico a) regulava o direito originário como sujeito ao regime de precariedade; b) quando há a extinção de instituto jurídico, antigamente referido como instituto jurídico perpétuo (tome-se como exemplo a escravidão; quando se extingue a escravidão, não há de se falar em direito adquirido a escravos); e c) sobrevenha lei penal que tipifique comportamento outrora permitido na lei administrativa.<sup>25</sup>

Isso é mais um reforço a permitir a aplicação do regulamento antigo à nova legislação, pois não consta esse cenário ou algum parecido entre os casos rotulados como de decretação de caducidade obrigatória.

Ainda sobre o SRP, tratando sobre a segunda hipótese, qual seja, de a nova lei exigir uma regulamentação de matéria não tratada no antigo regulamento, pode-se invocar como exemplo a inovação da Lei nº 14.133/2021 para obras.

A nova lei trata que o SRP também poderá ser utilizado para obras, questão que não era prevista na antiga lei. Assim, o Decreto nº 7.892/2013 não traz menção ao SRP para obras, por ser matéria nova trazida na novel lei, o que, de igual forma, impossibilita a aplicação do decreto neste ponto.

## 5. Argumento adicional: aplicação da LINDB e da teoria dos precedentes administrativos<sup>26</sup>

Apesar de já terem sido explicados os fundamentos lógicos-jurídicos hábeis a legitimar a aplicação dos regulamentos antigos à nova lei, cabe

---

<sup>24</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 337-338.

<sup>25</sup> MEDEIROS, Fábio Mauro de. *Extinção do ato administrativo em razão da mudança de lei — decaimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 133 e ss.

<sup>26</sup> Agradeço à professora Carolina Zancaner Zockun pelas ideias compartilhadas quanto a este capítulo.

acrescentar um argumento adicional, que levará ao mesmo desfecho, mas robustece a possibilidade dessa aplicação.

Parece-nos que, ademais da construção já feita, a solução juridicamente adequada para o presente caso poderia ser encontrada por meio da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei nº 4.657/1942) e dos precedentes administrativos.

A aplicação da LINDB (Lei de Introdução ao Código Civil — LICC, à época), como veiculadora de normas gerais, era, inclusive, a solução sugerida por Hesio Fernandes Pinheiro para semelhante problema à luz da Constituição de 1946: “Estando a vigência da lei condicionada, vagamente e apenas, à expedição do regulamento, sem que se fixe prazo algum para isso, nem no fecho da lei se diga quando entra ela em vigor, entendemos aplicáveis por extensão às regras da Lei de Introdução ao Código Civil”.<sup>27</sup>

Deveras, levando-se em consideração a LINDB, em especial seu artigo 30,<sup>28</sup> que acaba por incorporar, ainda que implicitamente, a ideia dos precedentes e o dever de uniformização na administração pública, é possível sustentar a necessidade de que a administração atue em conformidade com precedentes administrativos e judiciais diante de uma mesma matéria.<sup>29</sup>

Deve-se compreender o precedente administrativo como “a norma jurídica retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração Pública”.<sup>30</sup>

Analizando a tutela igualitária dos direitos sociais, Daniel Wunder Hachem<sup>31</sup> defende a vinculação da administração aos precedentes

<sup>27</sup> Hesio Fernandes Pinheiro, *Os regulamentos na técnica legislativa*, op. cit., p. 353.

<sup>28</sup> Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

<sup>29</sup> A respeito do artigo 30, Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira bem sintetizam: “Para uma compreensão mais apurada, basta que nos conscientizemos do significado deste art. 30: ele preceitua normas jurídicas advindas de fontes não legislativas que devem ser obrigatoriamente cumpridas pelos órgãos e entidades administrativas, como condição de validade das decisões futuras que examinem casos e normas semelhantes. Afinal, determina o respeito aos precedentes, inclusive por meio da aplicabilidade imediata a regulamentos, súmulas e consultas” (MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB — o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, p. 269, 23 nov. 2018.).

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 87.

<sup>31</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *A&C — Revista de*

administrativos relativos aos direitos sociais. Ocorre que, mesmo fora da órbita dos direitos sociais, é plenamente possível adotar suas premissas, em especial no que tange à compatibilidade com o ordenamento jurídico e ao fato de que a reiteração de decisões no mesmo sentido fomenta grau de certeza e confiança do cidadão em relação à prática administrativa.

Outrossim, imperioso recordar que uma das funções primordiais dos regulamentos é uniformizar a atuação administrativa, evitando desigualdades na execução do conteúdo das leis. Assim, ao se permitir atuações desiguais, fruto de uma ausência regulamentar, estar-se-ia vulnerando direitos dos administrados.

Essa questão da aplicação dos precedentes administrativos, mesmo se não estivesse mais em vigor o regulamento, emerge pelo fato de que na revogação normativa há uma indeterminação lógica.<sup>32</sup> Ou seja, ainda que haja a expressa intenção de revogar somente a norma “Y”, a revogação pode não ser bem-sucedida, uma vez que a mesma construção normativa poderia ser efetuada por meio de outros enunciados — inclusive por meio de precedentes administrativos.

Assim, a norma jurídica representativa do precedente administrativo continua a existir mesmo com a eventual revogação do texto normativo da lei e do regulamento, quando se esteja diante de uma nova lei que versa sobre o mesmo conteúdo material.

## 6. A questão da nova Lei de Licitações e sua coexistência com as antigas Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011

Tudo o que foi apresentado até então demonstra que, com a edição de uma nova lei, revogando a sua predecessora, mas mantendo o mesmo conteúdo material, haveria a permissão para que o antigo regulamento fosse aplicado para a nova legislação,<sup>33</sup> até que fosse editado um novo ato regulamentar.

---

*Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

<sup>32</sup> SAUCA, José María. Cuestiones lógicas en la derogación de las normas. *BÉFDP*, México, n. 79, 2004. p. 15.

<sup>33</sup> Em relação à nova Lei de Licitações, defendendo a aplicação do Decreto nº 2.295/1997 para regulamentar a hipótese de dispensa envolvendo questão de segurança nacional, prevista tanto na Lei nº 8.666/1993 como na nova lei, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. Comentários ao artigo 75. In: SARAI, Leandro (Org.). *Tratado da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — Lei nº 14.133/21*: comentada por advogados públicos. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 921.

Em relação à nova Lei de Licitações, quando houver a revogação das Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 (lembre-se que o artigo 193, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 manteve a vigência da legislação anterior por dois anos),<sup>34</sup> esta questão estaria resolvida. Com sua revogação, não tendo havido ainda a edição de novos regulamentos, aplicam-se os então vigentes naquilo que sejam compatíveis com o conteúdo material da nova legislação.

Mas, indo mais além, questiona-se também: poderia um mesmo regulamento servir a duas leis distintas simultaneamente?

Observa-se que esta é uma questão diferente da tratada até então. Aqui, está-se a falar de duas leis, simultaneamente vigentes, e a possibilidade ou não de um único regulamento servir a ambas.

A esse respeito, cabe indicar que a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU se posicionou pela impossibilidade<sup>35</sup> de aplicação dos regulamentos anteriores. Na ementa construída no Parecer nº 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, constou que não é possível a recepção de regulamentos das Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 ou 12.462/2011 para a Lei nº 14.133/2021, enquanto todas essas leis permanecerem em vigor, independentemente de compatibilidade de mérito, ressalvada a possibilidade de emissão de ato normativo, pela autoridade competente, ratificando o uso do regulamento para contratações sob a égide da nova legislação.

A tese principal do parecer para sustentar suas conclusões repousa na ideia de segurança jurídica,<sup>36</sup> já que, segundo seus subscritores, “a possibilidade de utilização de regulamentos anteriores no momento da aplicação da Lei nº 14.133, ainda estando vigentes as Leis 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, pode significar caos normativo”.

---

<sup>34</sup> Art. 193. Revogam-se: I — os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II — a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

<sup>35</sup> Em sentido contrário, admitindo a aplicação dos regulamentos pretéritos, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer Jurídico nº 235/2021 — PGDF/PGCONS, concluiu: “4. Os regulamentos infralegais preexistentes podem servir aos dispositivos da Lei n. 14.133/2021, desde que não sejam contrários à norma legal”.

<sup>36</sup> Enxerga-se, contrariamente ao exposto no parecer citado, que a segurança jurídica também restaria comprometida pela ausência de regulamentos. Ademais, conforme visto em tópico prévio, aplicar os anteriores regulamentos, no que for materialmente compatível, representa a ideia de vinculação a precedentes administrativos, em atenção ao artigo 30 da LINDB, que justamente visa a proteger a segurança jurídica. Assim, a invocação à segurança jurídica, termo jurídico indeterminado, é por demais ampla e imprecisa para vedar a aplicação dos anteriores regulamentos.

Em sentido contrário ao apresentado no referido parecer, entende-se que não há óbice jurídico à aplicação dos regulamentos anteriores, mesmo no caso da vigência simultânea das leis sobre licitações.

No campo teórico, embora de ocorrência não tão comum na prática,<sup>37</sup> mostra-se plenamente possível que um mesmo regulamento sirva a duas ou mais leis simultaneamente. Imagine o caso, por exemplo, da edição simultânea ou quase simultânea de uma lei “A” que trate sobre o regime jurídico dos servidores públicos e uma lei “B” que verse exclusivamente sobre o processo administrativo disciplinar destes servidores. Não há vedação positivada ou teórica alguma que impeça que, ao regulamentar ambas as leis, o chefe do Poder Executivo o faça por meio de um único regulamento. Veja que estaríamos diante de um ato que possuiria dois fundamentos de validade simultâneos.

Outro cenário hipotético: a lei “A” trata sobre registro de preços e possui o regulamento “Z” que esmiúça o que seria essa figura do registro. Posteriormente, surge a lei “B” que trata sobre sanções contratuais próprias do SRP, sem nada versar em seu texto sobre o que seria o SRP. Uma terceira lei ainda, lei “C”, trata sobre os aportes orçamentários hábeis a pagar as contratações públicas, incluindo expressamente os contratos oriundos do SRP. Neste quadro, o regulamento “Z” serviria para facilitar a execução das três leis, pois ao complementar e aclarar o que seria e como funcionaria o SRP, serviria para permitir a fiel execução de todas as três leis.

Destarte, tendo em vista, como abordado previamente, que o regulamento versa sobre o conteúdo material das leis e não sobre a estrutura formal das leis em si mesmas, não haveria óbice lógico-jurídico para que um mesmo regulamento tratasse sobre duas ou mais leis ao mesmo tempo.

A problemática maior em relação à nova legislação é que ela proíbe, em seu artigo 191,<sup>38</sup> que, pelo período de dois anos, haja a combinação das legislações. Ou se aplica integralmente a legislação pretérita, ou se aplica integralmente a nova lei.

---

<sup>37</sup> Embora a regra seja um decreto regulamentar uma lei, encontram-se diversos casos de decretos que acabam por regulamentar duas ou mais leis. A título de exemplo, mencione-se o Decreto nº 10.593/2020, que regulamenta as Leis nºs 12.340/2010 e 12.608/2012; o Decreto nº 10.571/2020, que regulamenta as Leis nºs 8.112/1990 e 8.429/1992; ou ainda o Decreto nº 5.296/2004, que regulamenta as Leis nºs 10.048/2000 e 10.098/2000.

<sup>38</sup> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Neste rumo, aplicar o regulamento pretérito para a nova lei seria violar a vedação do artigo 191?

Como visto até então, o papel dos regulamentos é complementar/explicar o conteúdo material da lei. Com base nisso, um mesmo regulamento pode inclusive tratar sobre o mesmo conteúdo material que esteja previsto em mais de uma lei simultaneamente. O que se quer indicar é que o regulamento não se encontra atrelado exclusivamente a determinada lei em sentido formal, mas sim ao seu conteúdo material.

Nos casos em que a nova Lei de Licitações repetir o conteúdo material da sua antecessora, o regulamento desta será cabível àquela, até que haja a edição de novos regulamentos criados para a novel legislação. Isso não implica que estará havendo aplicação combinada das leis, já que o regulamento, como dito, se vincula ao conteúdo material, não necessariamente à lei em si.

Além disso, aplicar o regulamento não é a mesma coisa que aplicar a lei. Ele auxilia na aplicação desta, mas com ela não se confunde. De fato, Geraldo Ataliba há tempos escrevia que o chamado poder regulamentar consiste na faculdade que a Constituição confere ao chefe do Executivo para dispor “sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la”.<sup>39</sup>

Veja que o regulamento, nas palavras de Geraldo Ataliba, “facilita a execução da lei”, mas não representa a própria lei. Assim, utilizar o regulamento para a aplicação de uma nova lei (o que é possível, como visto até então) não significa necessariamente aplicar aquela anterior lei que fundamentou o regulamento num primeiro momento.

Destaque-se, contudo, que apesar do que aqui se sustenta, da possibilidade jurídica de aplicação dos antigos regulamentos, evidentemente que a solução mais segura é a edição dos novos regulamentos,<sup>40</sup> ainda que reproduzam integralmente os regulamentos pretéritos, já à luz da nova legislação, pelo Poder Executivo. Porém, embora essa seja a solução prática mais adequada,

---

<sup>39</sup> Geraldo Ataliba, Decreto regulamentar no sistema brasileiro, op. cit., p. 23.

<sup>40</sup> Cabe apontar que, para os regulamentos novos, que se refiram igualmente a novidades legislativas, é dizer, não havia anteriormente nenhum ato regulamentar a tratar daquela questão, a mora do Executivo pode ocasionar a ineficácia da lei. Nesses casos, como destaca Juliano Heinen, a correção da inércia do Executivo poderia ser feita via mandado de injunção (HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 559).

é incorreto afirmar, de maneira absoluta, que não se poderiam aplicar os antigos regulamentos para a nova lei.

## Conclusão

A figura dos regulamentos administrativos foi bastante trabalhada na doutrina no período pré-88. Renovou-se o esforço sobre esta temática com a Constituição de 1988, em especial no que tange à apuração se existiriam ou não regulamentos autônomos em nosso ordenamento. Nos últimos tempos, o debate maior sobre o poder normativo do Estado recaiu sobre sua aplicação e limites no que concerne às agências reguladoras. Em meio a todos esses estudos, a questão da sua relação temporal com o advento de nova legislação, questão tão cara à teoria do direito, ficou em segundo plano, não tendo merecido maior reflexão dos nossos juristas.

Ao longo deste artigo buscou-se suprir essa inescusável lacuna, cuja temática tem relevância tanto teórica como prática. Assim, podem-se elencar as seguintes conclusões apuradas à luz de toda a argumentação construída:

- a) Como regra, com o advento de uma nova legislação, os regulamentos<sup>41</sup> anteriores ficam revogados.
- b) Se a nova lei que revogou a anterior possuir o mesmo conteúdo material da antecessora (independente da nomenclatura utilizada), os regulamentos antigos podem ser aplicados a ela até que surjam os novos regulamentos.
- c) Não será possível aplicar os antigos regulamentos quando a nova lei trazer conteúdo incompatível com a antiga lei ou exigir regulamentação de questão não trazida pela lei anterior.
- d) Não cabe a repristinação dos regulamentos antigos, caso venham a ser revogados.
- e) Um mesmo regulamento pode ser aplicado simultaneamente a mais de uma lei.
- f) o regulamento visa a tratar do conteúdo material da lei, não sobre a lei formal em si.

---

<sup>41</sup> Embora tenha-se trabalhado ao longo da análise somente com regulamentos, especialmente vinculados via decreto, as premissas são aplicáveis aos demais atos normativos emitidos pela administração pública, a exemplo das instruções normativas.

- g) a fundamentação lógico-jurídica a embasar as premissas anteriores é a teorização da compatibilização normativa do regulamento com o conteúdo material da lei. Essa construção é reforçada pela aplicação da LINDB e dos precedentes administrativos.
- h) enquanto não advierem os novos atos normativos para regulamentar a nova Lei de Licitações, poderão ser utilizados os antigos regulamentos e demais atos normativos correlatos, mas somente nas partes em que o conteúdo material (independentemente da nomenclatura) da nova lei for igual aos das antigas leis (Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011).

## Referências

ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 97, p. 21-33, 1969.

AULEY, J. M. A validade dos atos administrativos unilaterais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 66, p. 34-61, 10 maio 1961.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. v. I.

CABRAL, Flávio Garcia. Comentários ao artigo 75. In: SARAI, Leandro (Org.). *Tratado da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — Lei nº 14.133/21: comentada por advogados públicos*. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 900-928.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.

HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2020.

JUSTEN FILHO. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 3. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MACHADO, Hugo de Brito. Teoria da recepção no direito intertemporal. *Interesse Público — IP*, Belo Horizonte, a. 17, n. 89, p. 15-24, jan./fev. 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria das contrafações administrativas. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 16, n. 64, p. 115-148, abr./jun. 2016.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. *Extinção do ato administrativo em razão da mudança de lei — decaimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. t. II.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português. *Revista de Direito Público da Economia — RDPE*, Belo Horizonte, a. 16, n. 63, p. 33-88, jul./set. 2018.

MOREAU, Felix. *Le reglement administratif: étude théorique et pratique de droit public français* [1902]. Whitefish: Kessinger Publishing, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB — o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, ed. esp., p. 243-274, 23 nov. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINHEIRO, Hesio Fernandes. Os regulamentos na técnica legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 61, p. 346-359, 1960.

ROTONDO TORNARÍA, Felipe. *Manual de derecho administrativo*. 8. ed. Montevideú: Tradinco, 2014.

SAUCA, José María. Cuestiones lógicas en la derogación de las normas. *BÉFDP*, México, n. 79, p. 15-76, 2004.

SILVA, Carlos Medeiros. O poder regulamentar e sua extensão. *Revista de Direito Administrativo*, v. 20, p. 1-5, 1950.

TÁCITO, Caio. As delegações legislativas e o poder regulamentar. *Revista de Direito Administrativo*, v. 34, p. 471-473, 1953.