

## 1. Introdução

Demonstraremos, neste artigo, as inconstitucionalidades e ilegalidades do art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375, de 6 de fevereiro de 2025, que estabelece que as cartas patentes dos oficiais temporários das Forças Armadas somente são devidas “enquanto permanecerem em serviço ativo”<sup>1</sup>.

Para tanto, num primeiro momento, teceremos breves considerações sobre (i) a supremacia da Constituição Federal e, (ii) as limitações da faculdade regulamentar.

Ato contínuo, com base nas conclusões a que tivermos chegado, analisaremos o supracitado dispositivo infralegal, para, a final, apontar os modos de ilidir seu injurídico efeito.

## 2. A supremacia da Constituição Federal

A Constituição Federal ocupa, dentro do ordenamento jurídico, posição sobranceira, dando *fundamento de validade* aos atos emanados dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Encimando a *pirâmide jurídica*, consagra grandes princípios, que interferem em todas as manifestações normativas estatais e, de modo especial, no significado e alcance das normas tributárias.

Acrescentamos, a propósito, que o ordenamento jurídico é formado por um sistema de normas dispostas escalonadamente, de tal sorte que as superiores dão validade às inferiores, que, assim, não as podem contrariar. Deveras, das normas criadas por particulares (os *contratos*) às constitucionais, forma-se aquilo que se convencionou chamar de “*pirâmide jurídica*”. Nela, as normas jurídicas ordenam-se segundo uma relação sintática, pela qual as inferiores recebem *respaldo de validade* daquelas que as encimam, até o patamar máximo que é o constitucional.

Era precisamente isso que Kelsen queria significar quando apregoava que “... o *fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma*”<sup>2</sup>.

Portanto, as normas subordinadas devem guardar harmonia com as superiores, sob pena de deixarem de ter validade, no ordenamento jurídico. Assim, o ato interno da Administração (portaria, instrução, norma administrativa etc.) deve buscar *fundamento de validade* no decreto; este, na lei; aquela na Constituição. Caso, por exemplo, o ato interno contrarie o decreto ou, este, entre em testilhas com a lei, ninguém poderá ser compelido a observá-los, porquanto estarão “*fora*” da supramencionada “*pirâmide jurídica*”. O mesmo se pode dizer da lei, se em descompasso com a Constituição.

É dentro desse quadro, que deve ser considerado o decreto que veicula um regulamento.

## 3. As limitações da faculdade regulamentar

I- O exercício da faculdade regulamentar está todo ele submetido ao *princípio da legalidade*. Dito de outro modo, a lei é o fundamento da faculdade regulamentar,

levada a efeito basicamente por meio da expedição de decretos,<sup>[3]</sup> por isso mesmo, decretos regulamentares.

De fato, por força do disposto nos arts. 5º, II e 84, IV, da Constituição Federal, o decreto regulamentar sujeita-se ao *princípio da legalidade*, somente podendo ser editado para executar alguma lei, ou seja, para permitir que seja bem cumprida. Nessa medida, detalha o comando legislativo, facilitando sua aplicação aos casos concretos.

**II-** Pelo menos duas razões justificam a existência do regulamento; a saber: *a)* o natural distanciamento do legislador dos casos concretos; e, *b)* a imperiosa necessidade de flexibilizar a lei, de modo a ajustá-la às peculiaridades da vida prática. Não por outro motivo, aliás, os regulamentos são fundamentais à condução da Administração Pública.

Entretanto, dados os limites conferidos pelo Texto Constitucional à competência regulamentar, é vedado aos regulamentos ultrapassar as fronteiras da lei a que estão jungidos. Realmente, se é certo que a lei não pode tudo prever, menos certo não é que o regulamento deve, apenas, estabelecer os pormenores necessários para lhe assegurar a fiel execução.<sup>[4]</sup>

Ocupa, pois, o regulamento posição intermediária entre a lei, com seus ditames abstratos, e o ato administrativo, com seus efeitos concretos. De qualquer modo, não pode substituir a lei; muito menos, suspender ou dispensar sua observância. Pelo contrário, deve limitar-se a detalhar o comando legal.

**III-** Assim, a lei, do ponto de vista formal, figura acima do regulamento, motivo pelo qual este deve limitar-se a complementá-la, sem, contudo, se afastar de seus parâmetros. Não pode, pois, contrariá-la, nem restringir, corrigir ou ampliar suas disposições.

Por maioria de razão, o regulamento deve estrita obediência à Constituição, sendo-lhe vedado ingressar nas áreas que esta reservou à lei.

De conseqüente, se o regulamento contrariar uma lei será ilegal; se entrar em relação direta com a Constituição, violando-a em qualquer de seus preceitos, estará eivado de *inconstitucionalidade*.<sup>[5]</sup> Num caso, ou outro, será nulo de pleno direito.<sup>[6]</sup>

**IV-** O que se pretende significar, com tais asserções, é que se mostram juridicamente improsperáveis<sup>[7]</sup> os regulamentos autônomos (*independentes de lei*), os quais, inclusive, como nota José Joaquim Gomes Canotilho,<sup>[8]</sup> contrastam com o próprio *princípio democrático*, já que não possuem apoio legal. Pelo contrário, passam ao largo da ação do Poder Legislativo, que representa, de modo mais direto, o povo.

**V-** Na realidade, os únicos regulamentos aceitos por nosso direito positivo são os *executivos* (ou de execução), em face do que determina o art. 84, IV, da Constituição Fede

ral (“*compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”[9]).

Por tais razões, o *regulamento executivo* é também chamado de *subordinado* ou *complementar*, para pôr em destaque o princípio formal da hierarquia normativa existente entre ele e a lei. Esta, o precede e lhe dá *respaldo de validade*, de tal sorte que seus aplicadores o devem desconsiderar, se estiver em desacordo com os ditames legais. Isso porque a lei – desde que, é claro, não fira a Constituição – é ato inicial, incondicionado e incontestável, ao passo que o regulamento é ato subsequente, condicionado e contestável.

**VI-** Destarte, não é permitido ao regulamento executivo inovar originariamente a ordem jurídica. Pelo contrário, deve guardar *relação de conformidade* com a lei, aproximando-a do mundo real e, com isso, tornando-a mais facilmente aplicável aos casos concretos.

Em resumo, enquanto as leis têm por escopo declarar o Direito, os regulamentos executivos visam a efetivar o que nelas se encontra abstratamente posto.

**VII-** Nessa linha, esclarece luminosamente Celso Antônio Bandeira de Mello, que o regulamento executivo especifica “os comandos já abrigados virtualmente na lei, isto é, compreendidos na abrangência de seus preceptivos”.<sup>[10]</sup>

Acerca do assunto, também tivemos a oportunidade de nos pronunciarmos; *verbis*:

“O regulamento, dentro da ‘pirâmide jurídica’, está abaixo da lei. Logo, não a pode nem ab-rogar, nem modificar. Deve, sim, submeter-se às disposições legais, inspirando-se em suas diretivas, sem as contrariar. Se infringir ou extrapolar a lei será nulo”.<sup>[11]</sup>

Dito de outro modo, o regulamento, em nosso sistema jurídico, não pode ser nem *contra legem*, nem *praeter legem*, nem *ultra legem*, nem, é óbvio, *extra legem*, mas, apenase tão somente, intralegem e secundum legem.

De fato, o Executivo, no exercício de sua faculdade regulamentar, não deve, em nenhum caso e sob qualquer pretexto, invadir a esfera de atribuições do Legislativo, contrariando uma lei, ou, pior, fazendo-lhe as vezes. Apenas lhe é permitido aumentar o grau de concretização de seus comandos.

**VIII-** Portanto, o regulamento prepara a execução dalei, completando-a em seus detalhes, sem, no entanto, lhe alterar, quer o texto (letra), quer a essência (espírito). Também lhe é interdito corrigi-la, emendá-la ou substituí-la.<sup>[12]</sup>

A bem da verdade, o regulamento executivo pressupõe a existência de lei que o exija, porque nada mais é, como frisa Pontes de Miranda, que o “auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se, e lograr que o elevem à categoria de lei”.<sup>[13]</sup>

Em compêndio, só há espaço jurídico para o decreto regulamentar, quando a lei possibilita a discricionariedade administrativa, o que não significa haja, no caso, uma “*delegação legislativa*”,<sup>[14]</sup> na acepção técnica da expressão, como, de resto, bem o notou Clémerson Merlin Clève, ao averbar: “[A]quilo que, no Brasil, determinada doutrina chama de regulamento delegado corresponde ao regulamento de execução incidente sobre o sítio da discricionariedade”.<sup>[15]</sup>

**IX-** Reforçando a assertiva, a atribuição regulamentar não é passível de delegação, seja por força do milenar *princípio geral de Direito* expresso na parêmia “*delegatur, delegare, non potest*”, seja por força de uma interpretação *a contrario sensu* do disposto no parágrafo único, do art. 84, da Constituição Federal.

Realmente, se, conforme reza este dispositivo, “*o Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites marcados nas respectivas delegações*”, segue-se que são indelegáveis suas demais atribuições, entre as quais a de expedir regulamentos para a fiel execução das leis.

**X-** De todo o exposto ressai que a lei e o regulamento não se confundem: àquela cabe a imposição de condutas (comissivas ou omissivas); a este, apenas a disciplinação dos pormenores necessários à sua adequada aplicação.

Confirma-se, pois, que a lei, além de ser um *limite* ao exercício da faculdade regulamentar, é seu *fundamento de validade*. Definitivamente, não tem o Poder Executivo liberdade para, por meio de decretos regulamentares, alterar, quer direta, quer indiretamente, os mandamentos legais.

**XI-** Ademais, nada obstante sirva para dinamizar a ordem legislativa, falta ao regulamento executivo a marca da *novidade*, que é o traço característico da lei. Porque a ela submissa, não cria o direito *ex novo*. Ocupa, em relação à lei, uma posição de complementariedade e subordinação, o que lhe afasta a marca da originalidade.

E, arredando em definitivo qualquer entredúvida acerca do assunto, a Constituição, em seu art. 37, submete a Administração Pública ao “*princípio da legalidade*” e, em seu art. 84, IV, exige, como já adiantado, que os decretos regulamentares sejam expedidos apenas para prover a “*fiel execução*” da lei.

#### **4. As injuridicidades do art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375/2025**

**I-** O Presidente da República, invocando o disposto no art. 84, *caput*, IV, da Constituição Federal, bem como diante do que prescrevem os arts. 19, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.821/1972 e 16, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.880/1980, editou o Decreto nº 12.375, de 6 de fevereiro de 2025, cujo art. 2º, *caput* e parágrafo único, incisos I e II, estatui; *verbis*:

*“Art. 2º A Carta Patente é o diploma confirmatório dos postos de oficiais das Forças Armadas e das prerrogativas, dos direitos e dos deveres a eles inerentes.*

*“Parágrafo único. As Cartas Patentes são devidas aos oficiais das Forças Armadas:*

*“I - de carreira, caso em que permanecerão válidas quando da passagem à inatividade; e*

*“II - temporários, enquanto permanecerem em serviço ativo”.[16]*

Ora, como logo adiante se verá, este inciso II é mediatamente inconstitucional e imediatamente ilegal. Sua aplicação fere o direito líquido e certo dos oficiais temporários das Forças Armadas, que já não se encontram em serviço ativo, de continuarem a portar suas cartas patentes, com as prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes.

**II-** Com efeito, prescreve o § 3º, I, do art. 142, da Constituição Federal; *verbis*:

*“Art. 142. (“omissis”) (...)*

*“§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:*

*“I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas.”.[17]*

**Ia-** Afinado no mesmo diapasão, o art. 19, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.821/1972 (*Lei de Promoção de Oficiais das Forças Armadas*), dispõe; *verbis*:

*“Art 19. O ato de promoção é consubstanciado: (...)*

*“1º. O ato de nomeação para o posto inicial de carreira e os atos de promoção àquele posto, ao primeiro de oficial superior e ao primeiro de oficial-general acarretam*

*expedição de carta-patente.*

*“§ 2º. A promoção aos demais postos é apostilada à última carta-patente expedida”.[18]*

**Ib-** De seu turno, o art. 16, *caput* e § 1º, da Lei nº 6.880/1980 (*Estatuto dos Militares*), é ainda mais explícito; *verbis*:

*“Art. 16. Os círculos hierárquicos e a escala hierárquica nas Forças Armadas, bem como a correspondência entre os postos e as graduações da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, são fixados nos parágrafos seguintes e no Quadro em anexo.*

*“§ 1º. Posto é o grau hierárquico do oficial, conferido por ato do Presidente da República ou do Ministro de Força Singular e confirmado em Carta Patente”.[19]*

**Ic-** Portanto, a teor do art. 142, § 3º, I, da Constituição Federal, as patentes devem obrigatoriamente ser conferidas pelo Presidente da República a todos os oficiais das Forças Armadas, pouco importando se da ativa, da reserva ou reformados. Já, os arts. 19, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.821/1972, e 16, *caput* e § 1º, da Lei nº 6.880/1980, explicitam que o posto e a patente desses oficiais são confirmados em carta patente.

**II-** Como se nota ao primeiro súbito de vista, nenhum dos supramencionados dispositivos estabelece que as cartas patentes somente são devidas aos oficiais temporários das Forças Armadas, “*enquanto permanecerem em serviço ativo*”.

Destarte, há que ser afastada a “*restrição*” contida no art. 2º, II, *in fine*, do Decreto nº 12.375/2025, que, diga-se de passagem, corretamente não constava do revogado Decreto nº 2.144/1997.

**III-** Dito de maneira mais assertiva, também os oficiais temporários das Forças Armadas, que já não se encontram em serviço ativo, continuam a fazer jus às respectivas cartas patentes, que lhes confirmam o posto e a patente. De fato, a Constituição Federal lhes assegura, sem a restrição constante do art. 2º, II, *in fine*, do Decreto nº 12.375/2025, a patente e, por extensão, o documento que a certifica, vale dizer, a carta patente, que recebem quando são promovidos ao posto de 2º tenente.

**IV-** Aqui chegados, reiteramos que as patentes, com as prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, devem ser conferidas, pelo Presidente da República, aos oficiais das Forças Armadas (cf. art. 142, § 3º, I, da CF). Estes, têm assegurada a expedição das cartas patentes (cf. art. 19, § 1º, da Lei 5.821/1972), que lhes confirmam os postos e as patentes (cf. art. 16, § 1º, da Lei nº 6.880/1980).

Por estar diante de normas cogentes, o Presidente da República tem o poder-dever de cumprí-las e de zelar para que sejam bem cumpridas por seus subordinados. A ordem jurídica o proíbe de usar das próprias idiossincrasias para alterar, ainda que a pretexto de corrigir, os preeditos comandos constitucionais e legais.

Abona tal entendimento, o art. 85, da Constituição Federal, que em seu *caput* e inciso VII, estabelece serem crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem, respectivamente, contra o disposto no Diploma Magno e, de modo especial, “*o cumprimento das leis e das decisões judiciais*”.

Em conclusão, é nulo de pleno direito, qualquer ato administrativo *lato sensu* (caso do Decreto nº 12.375/2025) que o Presidente da República venha a editar, “*determinando*” a não expedição ou a perda da validade da carta patente dos oficiais temporários das Forças Armadas, que já não se encontram em serviço ativo.

**V-** Cumpre ainda observar, por oportuno, que “*o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal*

*especial, em tempo de guerra*" (cf. art. 142, VI, da CF). Também será submetido a tal julgamento, "o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado" (cf. art. 142, VII, da CF).

**VI-** Ora, diante de normas tão categóricas e terminantes, resta inequívoco que nenhuma discricionariedade foi dada ao chefe do Executivo, para, na condição de autoridade suprema das Forças Armadas, conceder ou não a carta patente, ao ensejo da promoção do oficial ao posto correspondente, quer o primeiro, ao término do curso de formação específico, quer os subsequentes. Também não tem competência para cassar a validade das cartas patentes regularmente concedidas, inclusive aos oficiais temporários, a pretexto de que não mais se encontram em serviço ativo.

**VII-** À vista do exposto, o oficial das Forças Armadas tem assegurada a vitaliciedade do posto e da patente, motivo pelo qual a respectiva carta patente deve ter sua validade mantida, pouco importando a condição jurídica na qual ele se encontre: se na ativa, se na inatividade remunerada ou se na condição de temporário (quer em serviço ativo, quer dele já afastado).

**VIII-** Remarcamos, sempre a propósito, que a Lei Maior não fez qualquer distinção, para fins de obtenção ou manutenção da carta patente, entre os oficiais da ativa, da reserva ou temporários. Pelo contrário, estendeu a todos eles, quando ingressam no oficialato, o direito à percepção vitalícia deste documento, garantindo-lhes as prerrogativas e os direitos inerentes ao oficialato.[20]

**IX-** E nem se alegue que a retirada da validade da carta patente do oficial temporário, que já não se encontra em serviço ativo, mantém íntegros o posto e a patente conquistados pelo militar.[21] Isso porque ela atesta, *erga omnes*, que o oficial tem a patente correspondente ao seu posto ou, em se preferindo, ao grau hierárquico que ocupa nas Forças Armadas.

Mais especificamente, a expedição da carta patente é a afirmação pública e solene da existência e autoridade do posto e da patente do oficial, além de conter a determinação aos funcionários competentes, para que a cumpram e a façam cumprir por terceiros.

**X-** Robustecendo a asserção, esse documento é o *suporte jurídico* da patente e, como tal, imprescindível para que os oficiais das Forças Armadas possam fruir dos direitos e prerrogativas do posto conquistado, pouco importando se forem da ativa, da reserva remunerada ou temporários, que já não se encontram em serviço ativo.

Em outros termos, a carta patente é indissociável do posto e da patente do oficial. Por estar a eles inseparavelmente ligada (*inhaerere ad ossa*), retirar-lhe a validade extingue, *ipso facto*, seja o posto, seja a patente do oficial das Forças Armadas.

**XI-** Também não colhe o eventual argumento de que o oficial temporário que já está afastado do serviço ativo, não pode ter os mesmos direitos, deveres e prerrogativas do oficial da ativa e que, portanto, o Decreto nº 12.375/2025 simplesmente veio explicitar o que, acerca do assunto, se encontra implícito na Constituição Federal.

A uma, porque o oficial de carreira que passou à inatividade também não possui os mesmos direitos, deveres e prerrogativas do oficial da ativa e, nem por isso, se cogita cassar a validade de sua carta patente.

E, as duas, porque, como o Direito, no dizer abalizado de Paulo de Barros Carvalho, “só opera no campo do possível”[22], a legislação de regência deve ser interpretada e aplicada no sentido de que a carta patente do oficial temporário, que já não se encontra em serviço ativo, lhe atribui os direitos, deveres e prerrogativas compatíveis com sua condição jurídica.

Invocável, a propósito, a clássica lição de Carlos Maximiliano; *verbis*:

*“Deve o direito ser interpretado inteligentemente, não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”*.[23]

Logo, por levar a uma conclusão juridicamente inconsistente, há que ser afastado de plano o entendimento de que um simples decreto presidencial pode cassar a validade da carta patente dos oficiais temporários que deixaram o serviço ativo, porque a situação jurídica em que se encontram não lhes permite desfrutar, em toda a amplitude, dos direitos, deveres e prerrogativas dos oficiais da ativa.

**XII-** Mas, ainda que se sustente – o que, no mínimo, é altamente contestável – que, mesmo com a carta patente inválida, o oficial temporário, que já não se encontra em serviço ativo conserva o posto e a patente, o certo é que estes, à falta de um documento formal que os certifique, se tornam juridicamente inócuos, vale dizer, se transformam em meras palavras vazias (*flatulæ vocis*), despidas de qualquer significado ou consequência real.

Acentue-se, nesse passo, que jamais se deve perder de vista que a carta patente é o documento que atesta a situação hierárquica do oficial, em ordem a comprovar as garantias e os direitos que lhe são assegurados pela ordem jurídica,[24] somente podendo ser cassada pelo Poder Judiciário, caso este, uma vez cumpridos os requisitos do precitado art. 142, VI e VII, da Constituição Federal, lhe retire o posto e a patente.

**XIII-** Tudo somado, revela-se, com hialina clareza, que o Decreto nº 12.375, de 06 de fevereiro de 2025, estabeleceu, ao arrepião da Constituição e das leis que neste particular a explicitam, um limite de validade para a carta patente do oficial temporário, que – não custa repetir – corretamente inexistia no Decreto nº 2.144/1997, que, até então, regulava a matéria. No ponto ora em destaque, é a um tempo, *contra constitutionem e contra legem*, pelo que deve ser posto em oblitório.

Em suma, o posto e a patente dos oficiais temporários não podiam ter sido submetidos a prazos de validade, pelo art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375/2025. O mesmo se pode dizer da cassação da validade da carta patente, que – não custa insistir – é o documento oficial que indica o posto do oficial, bem como os anteriores, com as respectivas datas de promoção.

**XIV-** Força é convir, pois, que o art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375/2025, extrapolou a faculdade regulamentar, ao dispor sobre matéria objeto de legislação específica e reservada constitucionalmente à apreciação dos tribunais militares. De modo algum podia retirar a validade das cartas patentes dos oficiais temporários das Forças Armadas, que já não se encontram em serviço ativo.

**XVII-** Por derradeiro, ainda que não se aceitem os argumentos supra – o que só admitimos *ad argumentandum tantum* –, impõe-se a manutenção da validade das cartas patentes dos oficiais temporários que já as possuíam, ao ensejo da edição do Decreto nº 12.375/2025, justamente para que tenham respeitados seus direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos, conforme lhes assegura o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.[25]

**XVIIa-** No concernente ao direito adquirido, observa o grande Carlo Francesco Gabba; *verbis*:

*“É adquirido cada direito que: a) é consequência de um fato idôneo a produzi-lo, em virtude de a lei do tempo no qual o fato se consumou, embora a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da atuação de uma lei nova em torno do mesmo; e que b) nos termos da lei sob cujo império ocorre o fato do qual se origina, passou imediatamente a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu”*.[26]

Enveredando por trilha análoga, Celso Antônio Bandeira de Mello também pontifica; *verbis*:

*“Entende-se adquirido o direito, consolidado, quando o direito derivado da disposição legal concessiva não tenha outra razão de ser, outra significação lógica, outro conteúdo racional, senão exata e precisamente perlongar-se no tempo, cristalizadamente, pois o dispositivo legal atributivo do direito perderia sentido se não fosse para esse fim”*.[27]

Desse modo, o *direito adquirido* não apenas obstaculiza a retroatividade da norma jurídica nova, como garante a ultratividade da norma jurídica velha. Dito de modo mais científico, impede que desconstitua situações consolidadas sob a égide da norma jurídica anterior.

**XVIIb-** De seu turno, o *ato jurídico perfeito* é o que está concluído e acabado, segundo a norma jurídica que vigorava, ao tempo em que se consumou, estando, portanto, apto a produzir seus regulares efeitos, conforme, de resto, dispõe o art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB[28]; *verbis*:

*“Art. 6º. (‘omissis’) (...) § 2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do*

*exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.*

**XVIIc-** Assinale-se, ainda, que o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, mais do que imunes ao efeito retroativo da norma jurídica nova, impedem que esta, de algum modo, os desconstitua. É o que, com grande perspicácia, anota José Eduardo Martins Cardozo; *verbis*:

*“[O] ‘direito adquirido’ e as demais figuras jurídicas que o acom-panham no art. 5º, XXXVI, da Lei Maior, são realidade que quando verificadas ‘in concreto’ inibem a projeção contra si de efeitos imediatos da lei nova. Incorre, pois, em lamentável equívoco quem afirma que o respeito ao direito adquirido se define apenas como um limite à própria retroatividade. Em essência, qualifica este um limite a quaisquer efeitos temporais de um novo diploma legislativo, sejam estes pretéritos, imediatos ou futuros”.*<sup>[29]</sup>

Nesse sentido, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito não apenas obstruem a aplicação pretérita das normas jurídicas novas, como asseguram a ultratividade das antigas, se por mais não fosse, em homenagem ao superno princípio da segurança jurídica.

Daí a corretíssima conclusão do mesmo mestre José Eduardo Martins Cardozo; *verbis*:

*“Forçoso concluir, portanto, que da mesma forma que é possível existir uma lei retroativa que não ofenda o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal (basta que esta não prejudique direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos ou a coisa julgada), é possível existir uma lei não retroativa que ofenda este dispositivo constitucional. Esta última hipótese ocorrerá quando a lei nova, sem previsão expressa da sua retroatividade, pretender prejudicar, com efeitos imediatos ou futuros, tais realidades resguardadas pela Constituição Federal, desrespeitando, desta forma, a exigida ultratividade da lei velha que não poderia ser violada ‘in casu’”.*<sup>[30]</sup>

**XVIIId-** Assim, em função do dispositivo constitucional que manda respeitar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, as normas jurídicas antigas, posto revogadas, continuam a disciplinar as situações que se consolidaram, enquanto estiveram em vigor.

Em síntese, sofrem as limitações do tempo as normas jurídicas novas que modificam os efeitos que, sob o pálio das antigas, já se incorporaram ao patrimônio<sup>[31]</sup> dos destinatários: os oficiais temporários das Forças Armadas, ainda que já não estejam em serviço ativo.

**XVIII-** Por todos esses motivos, o indigitado art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375/2025, ainda que venha a ser considerado jurídico – ao arreio, pois, de tudo quanto foi acima exposto –, de modo algum pode acarretar a perda da validade das cartas patentes dos oficiais temporários, que já as possuíam.

## **5. Modos de ilidir os injurídicos efeitos do art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375/2025**

Os efeitos do art. 2º, parágrafo único, II, do Decreto nº 12.375/2025 podem ser juridicamente ilididos de diversas maneiras.

Em primeiro lugar, por meio da interposição, perante o Supremo Tribunal Federal, de mandado de segurança,[32] com fundamento nos arts. 5º, XXXV, LXIX; e 102, I, d, da Constituição Federal e na Lei nº 12.016/2009. O prazo, para tanto, escoar-se-á no dia 5 de junho de 2025, ou seja, 120 dias contados na data da publicação do Decreto nº 12.375/2025 (cf. art. 23, da Lei nº 12.016/2009).

Os injurídicos efeitos desse inciso II, podem igualmente ser fulminados por meio de ação direta de constitucionalidade (ADI), a ser proposta, também perante o Supremo Tribunal Federal, por qualquer das autoridades ou entidades mencionadas no art. 103, da Constituição Federal (o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, entidade de classe de âmbito nacional etc.).

Por fim, poderá fazê-lo o Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo. Com efeito, o art. 49, V, da Constituição Federal, lhe atribuiu a competência para “*sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*”.

Trata-se de forma imediata de reversão democrática de regulamentos ilegais ou inconstitucionais. Permite que, antes mesmo do Poder Judiciário – e, ao contrário deste, sem a necessidade de ser provocado –, o Congresso Nacional leve a efeito o controle da constitucionalidade e da legalidade dos regulamentos, suspendendo-lhes os efeitos, por meio da edição de decretos legislativos.

[1]. Nos termos do art. 3º, § 1º, II, da Lei nº 6.880/1980 (com a redação dada pela Lei nº 13.954/2019), oficiais temporários são aqueles “...incorporados às Forças Armadas para prestação de serviço militar, obrigatório ou voluntário, durante os prazos previstos na legislação que trata do serviço militar ou durante as prorrogações desses prazos”. Obviamente, esse dispositivo infralegal alcança também os oficiais da reserva não remunerada (oficiais R/2) das Forças Armadas.

[2]. *Teoria Pura do Direito*, 2ª ed., vol. II, trad. de João Baptista Machado, Coimbra, Arménio Amado Editor, Sucessor, 1.962, p. 2.

[3]. Os auxiliares imediatos do Chefe do Executivo (Ministros de Estado, Secretários de Estado, Secretários do Distrito Federal e Secretários Municipais) também possuem a faculdade regulamentar, exercitável, dentro dos limites de suas pastas, por meio de *instrução* (cf. art. 87, parágrafo único, II, da CF).

[4]. Como, porém, execução é mais do que simples *cumprimento automático* de comandos alheios, não se pode chegar ao exagero de dizer que o regulamento não altera, de algum modo, a ordem jurídica. É claro que, para dar operatividade à lei a que se refere, deve agregar-lhe algo. Ao fazê-lo, no entanto, não lhe é dado suprimir a lei, nem, muito menos, limitá-la ou retificá-la; deve, apenas,

revesti-la da normatividade necessária para que seja bem aplicada, aos casos concretos.

[5]. Tal foi a posição do Min. Décio Miranda, do Supremo Tribunal Federal; *verbis*: “*Sempre entendi que o regulamento contrário à lei é ilegal, não sendo necessário declarar que é inconstitucional. É verdade que às vezes se tem declarado a inconstitucionalidade de regulamentos, mas não porque ofendam a lei – é que, sem lei nenhuma que os preceda, ofendem a Constituição*” (voto no RE 93.545-SP, RTJ 99/1.366).

[6]. A declaração de nulidade do regulamento fulmina-o com efeitos *ex tunc*, isto é, desde quando foi editado.

[7]. Salvo melhor juízo, é inconstitucional a EC nº 32/01, na parte que deu nova redação ao art. 84, VI, da Carta Magna, permitindo que o Presidente da República disponha, mediante decreto autônomo, sobre assuntos internos da Administração Federal.

Sem embargo de respeitáveis opiniões em sentido contrário, tal “*autorização*” amesquinha o princípio da legalidade e, por via de consequência, afronta a autonomia e a independência do Poder Legislativo.

De qualquer modo, o assunto passa ao largo do objeto deste mandado de segurança.

[8]. *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 5<sup>a</sup> ed., 1991, pp. 807/8.

[9]. Grifamos.

[10]. *Ato Administrativo e Direitos dos Administrados*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981, p. 90.

[11]. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, JusPodivum-Malheiros, São Paulo, 36<sup>a</sup> edição, 2025, p. 340.

[12]. Sintetizando lições da mais autorizada doutrina, Vicente Ráo, como de hábito, pontifica; *verbis*: “*Os regulamentos constituem legislação secundária (Roubier, ‘Les Conflits des Lois’, n. 4; Messineo, ‘Man. Dir. Civ. e Com.’, vol. I, n. 9; Bielsa, ‘Trat.’, 3<sup>a</sup> ed., I/287; Zanobini, ‘Corso Dir. Amm.’, vol. I, n. 6, p. 70), assim revelando uma força específica reflexa e derivada da lei (Massari, in ‘Diz. Dir. Priv.’, Scialoja, vb. ‘Legislazione’) cujo objeto consiste em desenvolver, facilitando-lhes a execução, os princípios fixados pela lei (Messineo, loc. cit.), atuando ‘intra legem’ (Massari, loc. cit.; Stolfi, ‘Dir. Civ.’, vol. I, n. 231; Azzariti, ‘Dir. Civ. Ital.’, vol. I, n. 24), sem poder alterá-la por qualquer modo (Beviláqua, ‘Teoria Geral do Dir. Civil, 1908, p. 14, etc.)*” (*O Direito e a Vida dos Direitos*, Res. Universitária, São Paulo, 1976, p. 266).

[13]. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 (com a emenda nº 1 de 1969)*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2<sup>a</sup> ed., 2<sup>a</sup> tir., Tomo III, 1973, p. 314.

[14]. É certo que, não raro, leis conferem ao Chefe do Executivo a faculdade de, ao regulamentá-las, inovarem inauguralmente a ordem jurídica. Tais “delegações”, por óbvio, são inconstitucionais, se por mais não fosse, por força do princípio da *indelegabilidade das funções legislativas*, que só cede passo diante de ressalva expressa da Constituição, que, no caso, não existe.

Também não se ignora que o Executivo, observadas certas restrições, pode exercer funções legislativas, mediante a edição de medidas provisórias (art. 62, da *CF*) e de leis delegadas (art. 68, da *CF*). É-lhe interdito, porém, fazê-lo por meio de decretos regulamentares, que, sendo atos normativos secundários, não inovam, de forma inicial, a ordem jurídica, mas, de revés, limitam-se, como visto e revisto, a prover a fiel execução das leis.

[15]. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*, Ed. RT, São Paulo, 2<sup>a</sup> ed., 2000, p. 308.

[16]. Grifamos.

[17]. Grifamos.

[18]. Grifamos.

[19]. Grifamos.

[20]. Segue a mesma diretriz, o art. 50, I, da Lei nº 6.880/1980, que estatui; *verbis*: “*Art. 50. São direitos dos militares: I - a garantia da patente em toda a sua plenitude, com as vantagens, prerrogativas e deveres a ela inerentes, quando oficial, nos termos da Constituição;*” (grifamos).

[21]. Com as cautelas que as comparações impõem, tal entendimento equivale a absurdamente sustentar que o médico não perde sua condição, se, ao deixar de clinicar, tiver retirado o seu diploma.

[22]. *Fundamentos Jurídicos da Incidência*, Saraiva, São Paulo, 8<sup>a</sup> ed., 2010, p. 16.

[23]. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Forense, Rio, 9<sup>a</sup> ed., 1980, p. 166 (os negritos são do autor).

[24]. Da carta patente devem obrigatoriamente constar o atual grau do oficial e os anteriores, com as respectivas datas de promoção.

[25]. Constituição Federal: “*Art. 5º (‘omissis’) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”.

[26]. *Teoria della Retroattività delle Leggi*, 3<sup>a</sup> ed., Turim, UTET, 1891, p. 191 (traduzimos).

[27]. *Ato Administrativo e Direitos dos Administrados*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1<sup>a</sup> ed., 1981, p. 115.

[28]. Denominação dada à Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657, de 4.9.1942), pela Lei nº 12.376, de 30.12.2010.

[29]. *Da Retroatividade da Lei*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995, p. 325.

[30]. *Idem, ibidem*, p. 326.

[31]. Nesse passo, a palavra *patrimônio* está tomada no sentido de *conjunto de direitos do cidadão*.

[32]. O mandado de segurança poderá ser interposto por qualquer oficial temporário, que já não se encontre em serviço ativo ou, coletivamente, por partido político, com representação no Congresso Nacional (cf. art. 5º, LXX, a, da CF) ou por entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (cf. art. 5º, LXX, b, da CF).