

P A R E C E R E S

VIGÊNCIA DA LEI QUE CARECE DE REGULAMENTAÇÃO. MOMENTO INICIAL. O PROBLEMA E A LEI ESTADUAL N.º 1.574, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1967

PARECER

1 — Entre os múltiplos problemas da aplicação da lei no tempo, o que se particulariza na fixação ou determinação do momento inicial de vigência da lei (“*vocatio legis*”) tem dado margem, por vêzes, a dúvidas e perplexidades, cujo deslinde, nem sempre de fácil solução, requer o exame da matéria sob certos prismas de direito e de fato.

2 — Como bem acentua OSCAR TENÓRIO (*Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, 2.^a ed., pág. 29), a publicação da lei não importa na sua imediata entrada em vigor, a não ser que assim se tenha determinado expressamente:

O *tempus vacationis* estabelecido no art. 1.º da Lei de Introdução ao Código Civil ali o foi “*salvo disposição contrária*”, como reza o próprio texto, o que implica, obviamente, concluir que as leis podem fixar o termo inicial de sua vigência e obrigatoriedade.

3 — Versando o tema, ainda à luz da antiga *Introdução* ao Código Civil, doutrinava o exímio civilista PAULO DE LACERDA:

“A fixação desse tempo inicial dá-se mediante a determinação:

- 1.º de dia certo;
- 2.º de certo prazo;
- 3.º *de algum acontecimento ou formalidade*”.

E, de referência especial ao “*terceiro caso*”, acrescentava, a seguir:

“*Nesta classe devem ser incluídas as leis que para a sua execução dependem de regulamento*”.

Esclarece, ainda, páginas adiante, que os prazos para a entrada em vigor das leis que para a sua execução dependem de regulamento devem ser...

“contados da data da publicação do regulamento”.

(Manual do Código Civil Brasileiro — Introdução, n.º 71, págs. 68/69, e 81, pág. 77).

Isto importa dizer que as leis que não fôrem “*self-executing*”, isto é, aquelas que para sua execução *dependem de regulamentação, não entram em vigor enquanto não entrarem em vigor os respectivos regulamentos*. E assim, entre nós, se têm freqüentemente entendido, quer em doutrina, quer em jurisprudência, — máxime quando na própria lei se consigna, expressa ou implicitamente, mas de modo claro e indubitável, a necessidade de regulamentação complementar, atenta a consideração já formulada pelo insigne CLÓVIS BEVILAQUA:

“Se para a execução da lei fôr necessário regulamento, somente depois da publicação dêste ela se tornará obrigatória, porque os seus dispositivos dependem dêsse complemento”.
(Código Civil com., 3.ª ed., vol. I, pág. 94).

No Direito francês essa é também a regra preconizada pela melhor doutrina, como se colhe em MARCEL WALINE (*Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1936, pág. 293) e em ROGER BONNARD (*Précis de Droit Administratif*, Paris, 1935, pág. 254). Outrossim em Portugal, onde é análogo o ensino de CUNHA GONÇALVES, quando salienta que...

“há casos em que a obrigatoriedade não é imediata à publicação, ou porque a plena vigência da lei é fixada para uma data ulterior”... “ou porque a sua regular execução depende de regulamentação”.

(Tratado de Direito Civil, 2.ª ed., atualizada e aumentada e 1.ª ed. brasileira, 1955, vol. I, tomo 1.º, pág. 152).

4 — Sem embargo do entendimento de alguns juristas, inclusive o manifestado, em parecer oficial, pelo eminentíssimo então Consultor-Geral da República — o hoje Ministro CARLOS MEDEIROS SILVA —, no sentido de que a inércia do Executivo para o exercício da função regulamentar não tira à lei publicada sua vigência, pois, então, estaríamos “*trilhando o caminho da delegação, porque a vigência ou atuação da lei poderia ficar ao arbítrio do Executivo, sem sanção*” (*Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. IV, 1954, pág. 271), a maioria

dos estudiosos da matéria se tem inclinado por uma solução intermédia, inspirada no racional critério da possibilidade de executoriedade *parcial* da lei, isto é, de certas normas, independentemente de regulamentação, assim configurado e admitido por CUNHA GONÇALVES:

“Nos casos em que se torna precisa a regulamentação, todavia, as disposições da lei que só põem os princípios e, por isso, se bastam a si mesmas e não têm de ser completadas para a sua aplicação prática, são executórias desde a sua publicação, ou desde a data prefixada para a execução, ficando suspensas somente aquelas que *dependem absolutamente do regulamento*”.

(*Op. cit., ibidem*, pág. 153).

Aliás, também o dissera BEVILAQUA:

“Se apenas *uma parte* da lei depender de regulamento, somente a essa parte se aplica a regra” (refere-se à regra de suspensão da obrigatoriedade da lei até publicar-se o respectivo regulamento necessário à sua execução).

(*Op. cit.*, mesmo vol. I, pág. 94).

Coincidente é o magistério de OSCAR TENÓRIO:

“A questão essencial reside na possibilidade da vigência da lei sem o preceito oriundo do regulamento. Há que distinguir. Leis que só se completam vitalmente com as disposições regulamentares necessitam do regulamento para sua possível vigência. Para as leis cujos regulamentos têm *disciplinação secundária*, e não *essencial*, a vigência é aconselhável, a fim de que não haja uma paralisação geral do Legislativo”.

(*Op. cit.*, pág. 39).

5. A nosso ver, porém, esse critério somente se mostra adequado e juridicamente aplicável nas hipóteses em que — por não se achar indubitavelmente manifestada na própria lei a necessidade de regulamentação geral complementar — haja de fazer-se o discrimine entre as disposições *auto-aplicáveis* e aquelas que o não forem, por mera e casuística inferência da própria natureza da matéria que lhes constitua o conteúdo substancial. Essa triagem permitiria, é certo, em tal hipótese — ainda assim segundo o entendimento personalíssimo do intérprete, — averiguar-se em que casos o regulamento teria “*disciplinação secundária e não essencial*” (*sic*) e em que casos, ao revés, teria *disciplinação essencial, principal* ou *necessária*. Mas, salta aos olhos a sua inadmissibili-

dade nas hipóteses em que, sobrelevando a tôda e qualquer especulação exegética, a *importância e necessidade de regulamentação complementar* esteja *expressamente declarada ou claramente implícita em dispositivo da própria lei*. Principalmente em se tratando de leis que exigem *expressamente a sua regulamentação* (como é o caso da consulta) a solução jurídica é a de que *não entram as mesmas em vigor antes de elaborados, promulgados e publicados os respectivos regulamentos*.

Neste sentido já era a lição magistral do sábio DUGUIT:

“Finalement, je crois que la seule conséquence que l'on puisse rattacher à la disposition législative chargeant le gouvernement de faire un règlement d'administration publique pour régler les détails d'application d'une loi, c'est que de ce fait il résulte que la mise en application de la loi doit être retardée jusqu'à la publication du règlement ainsi annoncé. Il arrive parfois que le législateur le dit expressément; alors il n'y a pas de doute. De même, quand le législateur fixe le délai dans lequel doit intervenir le règlement d'administration publique, cela implique certainement que dans sa pensée l'application de la loi est suspendue jusqu'au moment où aura été publié ledit règlement. Mais j'estime que même quand la loi ne dit rien, même quand elle ne fixe pas de délai dans lequel doit être fait le règlement, l'application de la loi est subordonnée à la publication du décret. S'il en était autrement, la disposition législative invitant le gouvernement à faire un règlement d'administration publique serait complètement inutile, et on doit toujours présumer qu'une disposition légale a un sens et une portée”. (LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.^a ed., Paris, 1924, tomo IV, pág. 709).

Dá-nos, ao propósito, o eminente Professor VICENTE RÁO êstes autorizados conceitos:

“Mesmo quando a lei não exige, nem impõe sua própria regulamentação, é sempre lícito ao Executivo regulamentá-la; e quando semelhante exigência expressa existe, ou quando a regulamentação resulta necessária, implicitamente embora, da natureza da disposição, o exercício desta função, pelo Executivo, outro alcance não tem, a não ser o de retardar os efeitos obrigatórios da lei até a entrada em vigor de seu respectivo regulamento”.

Mais além, ao aludir às “leis bastantes em si e leis não bastantes em si”, o douto juriconsulto afirma, com invocação das autoridades de PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição Brasileira*, 1947,

tomo I, pág. 85) e de BEVILAQUA (*Código Civil comentado*, vol. I, página 91):

“As primeiras são ditas “bastantes em si” (*self-executing, self-acting, self-enforcing*); as segundas, “não bastantes em si”. *Estas, antes da entrada em vigor das normas complementares, suplementares ou regulamentares, não têm vigência, por lhes faltar o elemento necessário à sua atuação*”.

E, finalmente:

“Se, contudo, a própria lei determinar a sua regulamentação, ou esta for necessária, apesar de não determinada expressamente pela lei, o início da vigência desta dependerá da publicação do respectivo regulamento...”

(*O Direito e a Vida dos Direitos*, São Paulo, 1952, tomo I, págs. 334, 343 e 356).

6. Aplicados tais ensinamentos ao caso especial da *Lei n.º 1.574, de 11 de dezembro de 1967*, não há como fugir às afirmações e conclusões que se seguem:

1.^a Esse diploma, que “estabelece normas para o desenvolvimento urbano e regional do Estado da Guanabara e dá outras providências”, é da natureza daqueles em que — independentemente de qualquer determinação em texto expresso — se evidencia a *indeclinável e insuprível necessidade de regulamentação complementar*, sem a qual não haveria possibilidade de sua normal e adequada execução. Basta reparar que, ali, a cada passo, numa copiosa seqüência de seus dispositivos, se faz menção “às normas que sobre o assunto determinem os regulamentos”; ao “atendimento do que estabelecerá esta lei em sua regulamentação”; às regras gerais de licenciamento “que serão definidas em regulamento”; às condições peculiares para o licenciamento das entidades competentes da administração direta e indireta do Estado da Guanabara, que “deverão ser previstas pela regulamentação desta lei”; às diferentes espécies de penalidades decorrentes de “infrações dos dispositivos desta lei ou dela emanados”, as quais “serão especificadas na regulamentação desta lei”; aos tipos e formas de procedimento fiscal... que “na regulamentação da presente lei serão estabelecidos” (acrescentando-se, em subsequente artigo, que “normas peculiares deverão ser previstas para a fiscalização das obras do Governo em geral, quando da regulamentação da presente lei”) ... E assim por diante, numa reiteração tão incisiva e constante de referências, invocações e remissões à *complementar regulamentação* dos diferentes assuntos tratados nos diversos dispositivos, que induz à convicção de que, no plano da executoriedade do aludido diploma,

não se poderá dar um passo sem a existência dessa mesma multicitada *regulamentação*. É, pois, um daqueles casos, a que se referem DUGUIT, VICENTE RÁO, CUNHA GONÇALVES, BEVILAQUA, etc., em que — independentemente de determinação expressa na própria lei — Dilata-se a *vacatio legis*, retarda-se ou suspende-se a sua entrada em vigor “porque a sua regular execução depende de regulamentação”, segundo as próprias palavras do publicista lusitano.

2.^a) Ademais disto, a própria Lei n.º 1.574, de 11-12-967, estabeleceu, expressamente, em seu art. 59:

“Esta lei *entrará em vigor* 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação, *SIMULTANEAMENTE* com os atos normativos complementares”.

Da letra e do espírito dêsse claro e categórico dispositivo é de concluir-se:

A) — Que se trata de uma lei que, no artigo final de seu contexto, *determinou, prescreveu, exigiu, explícita e expressamente*, de modo geral e indiscriminado, a própria *regulamentação*, por considerar óbvia-mente *necessária* à exequibilidade de seus mandamentos a *concomitância* de “*atos normativos complementares*” (*sic*).

De referência ao modo de *expressar essa necessidade*, exemplifica o Prof. PAULO DOURADO DE GUSMÃO:

“Tal necessidade” (de regulamentação) “pode ser prevista pelo próprio legislador, quando, depois de prescrever a regra, dispõe expressamente: “*na forma que a lei regular*”. (*Introdução à Ciência do Direito*, 3.^a ed., pág. 78).

Ora, ninguém dirá que tal forma de expressão seja mais incisiva e concludente do que a empregada naquele transcrito art. 59, onde *se declarou* — e para tôda a lei indistintamente — a *necessidade* de “*atos normativos complementares*”.

B) — Que a própria Lei n.º 1.574, de 1967, não apenas *declarou a necessidade* de sua regulamentação. Foi bem mais longe: sem embargo da fixação de um prazo de 180 dias, *vinculou, condicionou* a sua entrada em vigor à *vigência SIMULTANEA* dos aludidos “*atos normativos complementares*”.

“*SIMULTANEO*, segundo regista CALDAS AULETE, é aquilo

“que *se faz ou sucede ao mesmo tempo que uma outra coisa*”.

E, ainda, CÂNDIDO DE FIGUEIREDO:

“*SIMULTANEO* : que *se realiza ou acontece ao mesmo tempo que outra coisa*”.

A lei, ela mesma, determinou, exigiu *SIMULTANEIDADE* de sua inicial vigência com a daqueles “atos normativos complementares”; e *SIMULTANEIDADE* quer dizer, segundo os mesmos lexicógrafos citados, *COEXISTÊNCIA*, *COINCIDÊNCIA*. Destarte, através de *cláusula expressa*, fêz *depende*r a sua entrada em vigor, de um *fato*, de um *acontecimento* “*a posteriori*”, de uma *formalidade* que, segundo a observação, inicialmente citada neste parecer, de PAULO DE LACERDA, pode ser “*um regulamento*” (*Manual do Código Civil Brasileiro — Introdução*, n.º 71, pág. 69).

Não pode, pois, essa lei entrar em vigor sem que sejam elaborados, promulgados e publicados os ditos “atos normativos complementares”, para os efeitos mesmos da exigida “*simultaneidade*” de ingresso em vigência. Enquanto não vier essa regulamentação, prorroga-se, dilata-se, necessariamente, a *vacatio legis*.

Não importa que se tenha estabelecido um prazo (no caso o de 180 dias). O descumprimento da exigida “*simultaneidade*” acarreta a sua prorrogação até que seja devidamente sanada a lacuna. O que jamais poderia ocorrer, em bom direito, seria a obrigatoriedade, a entrada em vigor, da dita lei, ainda que devidamente regulamentada, *antes daquêle prazo de 180 dias*. A *posterioridade*, na hipótese, é irrelevante: a lei entrará em vigor, automaticamente, a qualquer tempo, em *simultaneidade* com a vigência inicial dos futuros “atos normativos complementares” necessários à sua normal execução.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 16 de maio de 1968

LEOPOLDO BRAGA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3.^a Câmara Criminal

APELAÇÃO CRIMINAL N.º 50.642

APELANTE: A Justiça.

APELADO: Luiz Augusto de Oliveira.

EMENTA: *Júri* — *Quesito sobre excesso doloso*.

PARECER

O réu, ora apelado, foi submetido a julgamento pelo II Tribunal do Júri, sob a acusação de haver incorrido nas penas do art. 121, § 2.º, n.º II, do Código Penal (homicídio qualificado por motivo fútil).