

EXISTÊNCIA DA VACATIO LEGIS

Carla Caroline Santana SILVA¹
Gelson Amaro de SOUZA²

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade estudar o instituto da *vacatio legis*, que circunda o lapso temporal específico para a aplicação, vigência e revogação de lei do ordenamento jurídico. Bem como, delimita o nascimento dos efeitos legais proporcionados por esta nova lei, e por consequência, as condutas sociais que se espera com a implantação da nova regra jurídica. O instituto foi trazido ao ordenamento, e será analisada a necessidade de sua presença, bem como se buscará responder a seguinte questão: se a lei entra em vigor após certo termo, porque apenas o último artigo da lei, que dispõe sobre a *vacatio legis* entra em vigência imediatamente após a publicação?

Palavras-chave: Lei. Publicação. Eficácia. Vigência. *Vacatio Legis*. Aplicabilidade.

1. INTRODUÇÃO AO SISTEMA LEGISLATIVO NO BRASIL

Para os habitantes de um Estado Democrático de Direito, tem-se inúmeras garantias que visam evitar a coação, a reprimenda ilegal, a insegurança jurídica, formas em que o legislador e constituinte buscaram para manter a paz social e a ordem estatal .

O sistema legislativo no Estado Democrático de Direito Brasileiro, é organizado à partir da Constituição Federal, que reserva-lhe em seu corpo textual uma seção própria para tanto. Conforme dispõe Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a presença de uma seção própria para o processo legislativo na Lei Maior, é:

¹Discente do 7º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Pesquisadora bolsista do Grupo de Estudos Dr. Gelson Amaro de Souza. E-mail@: carlacaroline@unitoledo.br

² Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Faculdade de Direito da UENP – Universidade Estadual Norte do Paraná . Procurador do Estado de São Paulo aposentado.

“a sistematização das soluções novas que a doutrina, de um lado, a experiência constitucional estrangeira, de outro, sugerem para a chamada crise legislativa”.(2002, p.195).

O processo legislativo brasileiro é complexo e dividido em diversos atos. Entretanto, estes atos para sua plena validade no interior do sistema, devem respeitar os preceitos determinados pelo constituinte, pois conforme ensina Pontes de Miranda *apud* Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “de modo algum há regras jurídicas menos fortes no texto constitucional”, assim, todo o processo legislativo que não obedecer as regras à ele imposta, deverá ser declarado inconstitucional.”

No decorrer do presente artigo, o tema central está voltado à questão da *vacatio legis*, e para que se possa explanar as idéias trazidas sem que haja o desconhecimento do tema, é necessário, ainda que brevemente, mencionar o processo legislativo no Brasil.

Um projeto de lei, tem seu nascimento com a fase da iniciativa, esta subdivide-se em iniciativa parlamentar ou extraparlamentar, conforme dispõe Pedro Lenza (2007, p.393). A distinção existente entre as duas modalidades de iniciativa diz respeito à prerrogativa inerente à função do parlamentar devidamente eleito através do sufrágio universal, realizando as funções atribuídas ao cargo, por força da Constituição.

Segundo Pedro Lenza *apud* Alexandre de Moraes (2007, p. 393), “diz-se parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/ Senadores da República) de apresentação de projetos de lei”.

No outro vértice da questão, está presente a iniciativa de projeto de lei extraparlamentar, e conforme sugere a nomenclatura, esta ocorre por não membros do Congresso Nacional, podendo os projetos de lei, serem propostos pelo

Chefe do Poder Executivo, bem como por membros dos Tribunais Superiores, pelo Ministério Público e também por cidadãos, estes últimos, através da iniciativa popular.

Uma vez ultrapassado o estágio da iniciativa, o projeto de lei, adentra uma nova fase, instituída pelo ordenamento jurídico e denominada fase constitutiva. Pode -se afirmar que é a fase com a maior quantidade de atos a serem praticados. São eles: a discussão e votação do projeto de lei, outrora chamada de deliberação parlamentar, bem como, a sanção ou veto, deliberação executiva. Aqui, a “interação” entre Poder Legislativo e Poder Executivo.

Vige na República Federativa do Brasil, o bicameralismo federativo, de modo que, um projeto de lei ao ter início em uma casa do Congresso Nacional, deverá obrigatoriamente ser revisada pela outra casa. Portanto, temos a existência da casa iniciadora e casa revisora. Os leitores podem indagar quando especificamente um projeto tem o início de sua discussão na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

A elucidação da possível indagação se apresenta através do dispositivo constitucional 64,*caput*, onde traz como iniciante na Câmara dos Deputados os projetos de lei propostos pelo Presidente da República, ou pelo Supremo Tribunal Federal , ou ainda, através dos Tribunais Superiores. O renomado doutrinador Pedro Lenza, nos auxilia mostrando que a Câmara dos Deputados atuará ainda como casa iniciadora, em projetos oriundos da iniciativa popular (artigo 61,§2º,CF/88), bem como nos projetos propostos pelos próprios Deputados ou Comissões das Câmaras e por fim, inclui-se os de iniciativa do Procurador-Geral da República.

Portanto, por uma questão eliminatória, perante o Senado Federal, são propostos os projetos de iniciativa dos próprios senadores ou de Comissões do Senado, sendo atribuição da Câmara dos Deputados, atuar como casa revisora.

No mais, discorre José Afonso da Silva que,

“a iniciativa legislativa é conferida *concorrentemente* a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com *exclusividade* a um deles apenas”. (2008, p. 525) .

Uma vez iniciado o procedimento legislativo, ocorrerá á apreciação da Comissão de Constituição e Justiça para a verificação de sua constitucionalidade, que após análise, emitirão seus pareceres.

Conforme supra mencionado, o Executivo participará do processo legislativo, quando ao Presidente da República for enviado o **projeto de lei**, e o chefe do executivo federal, irá emitir a sanção ou o veto (parcial ou total). De forma precisa, nos refresca a memória José Afonso da Silva, quando traz em sua obra a seguinte redação,

“só são sancionáveis ou vetáveis projetos que disponham sobre as matérias indicadas no art. 48”. (2008, p.528).

Ademais, o veto em sendo parcial abrangerá texto de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (artigo 66,§ 2º, CF/88), em sendo total abrangerá todo o projeto de lei. O Presidente poderá vetar um projeto, toda vez que o achar contrário aos seus interesses políticos (veto político) ou a matéria for manifestamente inconstitucional (veto jurídico) (artigo 66, § 1º, CF/88). Caso o Presidente da República, escolha por vetar o projeto, este deverá O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto”, conforme nos mostra a regra insculpida no artigo 66, § 4º da Lei Maior.

Por fim, dispõe os §§ 5º e 6º, respectivamente que: “ § 5o Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da

República”. “ § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”.

No que diz respeito à sanção presidencial, esta ocorrerá de duas formas, no silêncio do legitimado, após decorrido o lapso temporal equivalente a 15 (quinze) dias, ou em sua concordância específica. Obedecendo a norma do § 7º do mesmo artigo, deverá no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, ser a agora lei, promulgada pelo Presidente da República, pelo Presidente do Senado, ou Vice-Presidente do Senado, em havendo omissão dos anteriores.

Percorrido este longo caminho, e obedecendo a regra mandamental do § 7º do artigo 66 do dispositivo constitucional, a promulgação ali referida se faz necessária para que o povo (destinatário da lei) tenha ciência da confecção da mesma e do conteúdo que ela traz. O professor José Afonso Silva em sua obra nos mostra os caracteres que via de regra são auferidos para a promulgação da lei, são eles:

“ O ato de promulgação tem, assim, como conteúdo, a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória”. (2008, p.529).

Findo este ato, passaremos para o ato posterior que será abrangido em tópico separado.

1. PUBLICAÇÃO DA LEI

A publicação da lei, diferente dos demais atos do processo legislativo, não se encontra no corpo da Constituição Federal, uma vez que foi introduzida ao ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) – Decreto – lei n. 4.657/42 , estando disposta em seu artigo 1º, *in fine*.

A forma que se tem para transmitir a promulgação é através da publicação. De forma sucinta pode-se afirmar que é através da publicação que a lei se torna eficaz, inserindo a norma no ordenamento jurídico e produzindo efeitos.

Deste modo, é possível qualificar a publicação como uma comunicação direcionada ao povo, para que saibam da existência da nova lei e de seu conteúdo, ou seja, o que se está publicando não é o ato normativo em si, mas sim, a promulgação.

Outrossim, se faz necessário acrescentar que é responsabilidade de quem a promulga, publica-la, uma vez ser,

“a publicação, nada mais do que a comunicação da promulgação de um ato normativo”, como nos ensina José Afonso da Silva *apud* Manoel Gonçalves Ferreira Filho. (2002, p.252).

Ademais, mesmo sendo atribuição de quem a promulgou, não há na legislação brasileira um prazo estabelecido para que ocorra a publicação, o legislador silenciou à respeito. Entretanto, no Brasil, a prática a publicação da norma ocorre logo após a promulgação, o que se conclui portanto, é que a promulgação não é uma ordem para a publicação, como nos ensina José Afonso da Silva,

“ A publicação, no caso, surge como uma das consequências imediatas da promulgação, talvez como um complemento. Assim é razoável que seja entendido: a publicação completa a promulgação como um de seus elementos, pois pouco adiantaria fazer saber que uma lei nova passou a ser parte

da ordem jurídico-formal, se não se divulgasse essa comunicação.”

Portanto, segundo o professor, um ato completa o outro, por uma questão lógica procedimental.

A publicação se dá através do Diário Oficial, todavia, em pequenos municípios onde não houver diário oficial, a publicação deverá ser feita através de edital, afixado em locais onde comumente se afixam os documentos públicos. Portanto ela nunca deve ocorrer de forma oral, mas apenas escrita.

Por fim cumpre acrescentar que o procedimento que torna viável a VIGÊNCIA da lei é a sua publicação, porém, os dois institutos são distintos, sendo aquela o marco inaugural para a contagem do prazo de entrada da lei em vigor.

2. VIGÊNCIA

A vigência é a data em que a lei passa a produzir seus efeitos perante todo o ordenamento, os cidadãos passam a partir da data determinada a conviver com uma nova regra jurídica.

Por terem sido obedecidos todos os atos necessários para que a lei passasse a produzir efeitos, estando em vigência, não se admite a alegação de escusa do conhecimento da lei, prevista inclusive no artigo 3º da LICC.

Portanto, uma vez em vigência, ela revoga as leis que em face dela são incompatíveis (artigo 2º, § 1º da LICC).

Ainda sobre vigência da lei, a natureza para a qual foi criada será estabelecida somente após sua entrada em vigor, entretanto, os fatos praticados antes desde termo, poderão ser atingidos, desde que não haja prejuízo para o direito adquirido, a coisa julgada e ao ato jurídico perfeito (artigo 6º da LICC).

Por último, podem ocorrer casos em que a lei entre em vigência, mas não produza seus efeitos, isto ocorrerá quando necessitar de uma complementação.

3. EFICÁCIA

Uma vez estando a lei em vigência, dela fluirá a eficácia da norma, podendo ser distinta em eficácia jurídica e social.

A eficácia jurídica se verifica com a produção dos efeitos para a qual a norma foi gerada, por exemplo, criou-se a norma que obriga o uso de segurança, caso isto não ocorra a lei prevê uma sanção.

Pode-se afirmar que a eficácia social é decorrente da eficácia jurídica, visto que aquela, nada mais é do que o acatamento da norma pela sociedade.

Há que se fazer uma ponderação referente a eficácia de uma norma, pois, existem leis em vigência que não tem eficácia sobre o seio social, isto ocorre, porque a própria sociedade desconsidera como ilícito jurídico determinada conduta humana, ou seja, a própria sociedade de forma tácita desconsidera o fato como criminoso, neste caso, os operadores do direito devem fazer um pensamento defensivo, utilizando os usos e costumes, o princípio da adequação social, dentre outras ferramentas.

Por fim, é preciso que seja cada caso analisado de forma concreta, pois a sociedade é baseada na transformação, na evolução, neste ponto do vista, com o passar do tempo, certos crimes saem de cena e não mais pertencem ao ordenamento jurídico, pois aquela conduta já está superada ou mesmo, já se tornou tão usual que não mais a sociedade pede punição. Do lado oposto da moeda, novos tipos são incluídos ao ordenamento, por exemplo, a questão de pesquisas com células troncos, crimes eletrônicos, bio-tecnologia, etc.

4. VACATIO LEGIS

O período que compreende a publicação e a entrada em vigência da lei, é denominado *vacatio legis*.

O novelo de atos a serem praticados no processo legislativo via de regra são mencionados pela doutrina como: iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção e veto, promulgação e publicação. Por hora ocorre que o quesito da *vacatio legis* se quer é mencionado, não lhe sendo conferido importância alguma.

A *vacatio legis*, durante o trâmite legislativo sequer é lembrada, e normalmente sua presença se dá através do último artigo de lei, que está prestes a exalar seus efeitos perante a sociedade.

O período da *vacatio legis* está intimamente ligado com a publicação da lei, pois, os dois atos tem como semelhança o prazo que circunda o início do termo para a eficácia da norma. É possível apresentar três modos em que a lei dispõe a cerca de seu prazo.

O primeiro que se pode mencionar, se apresenta quando o artigo da lei traz em seu corpo textual a seguinte redação “ esta lei entra em vigência na data da sua publicação”, portanto, não há um prazo futuro a ser alcançado. A partir daquele momento a norma já está em vigência e passa a produzir seus efeitos, portanto, ou seja, a data da vigência e da publicação da norma coincidem.

Uma segunda hipótese se verifica quando a regra delimita o marco para sua entrada em vigor, trazendo a seguinte redação: “ esta lei entra em vigor sessenta dias após sua publicação”. No mais uma terceira hipótese se dispõe quando o legislador fixa a data precisa em que a lei entra em vigor, não havendo prazo regressivo a ser contado, v.g., “esta lei entra em vigor na data de 12 de setembro do presente ano”, por fim, uma quarta hipótese ocorre quando a lei silencia

a respeito de sua entrada em vigência, neste caso, aplica-se a regra geral disposta no artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil, onde conta-se 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação.

Conforme dispõe José Afonso da Silva *apud* Vicente PAULO e Marcelo ALEXANDRINO (2005, p.108):

“ o estabelecimento desse período de vacância (que pode, ou não existir) se justifica por duas razões: (1) permite que a lei seja mais e melhor conhecida daqueles a quem se destina; e (2) proporciona às autoridades incumbidas de executar a lei a oportunidade de se prepararem para sua aplicação”.

Portanto, nas sábias palavras de Silva, ele nos transmite a idéia de que o período da *vacatio legis* é de fundamental importância após o trâmite legislativo. A esta feita deveria ter sido dada maior importância, haja vista ser o limite primordial para ter-se o conhecimento da nova ordem jurídica e a preparação exigida das autoridades que deverão guardar seu devido cumprimento.

Por fim, uma vez ultrapassado o período de vacância, a nova lei entra em vigor e revoga a anterior, no que forem divergentes.

Isto posto, aos nossos olhos se apresenta a seguinte questão: o período de vacância é estipulado pelo último artigo da lei, via de regra, este artigo pertence ao corpo textual da norma que ele diz que somente entrará em vigor em tantos dias subsequentes, deste modo, qual a estrutura que se tem, para aplicar a *vacatio legis*? Sendo que ela se apresenta não em separado, mas dentro da norma que lhe traz, o que parece é que o artigo que dispõe sobre a vacância entra em vigor já na data da publicação, e os demais artigos pertencentes a lei, somente após respeitado o prazo.

Tal diferenciação nos parece ilógica, haja vista, o último artigo da norma, que se quer é mencionado no processo legislativo possui seus efeitos assim que publicado, e resguarda os demais artigos . Quando é aplicado o período da vacância, este vale para toda a lei, desta forma deveria ter sua eficácia junto ao artigo que dispõe sobre a *vacatio*.

Talvez seja necessário que toda norma, traga um complemento em separado, dispondo a cerca da vacância, pois o que nos parece é que, estando o último artigo da norma em vigência na data de sua publicação, assim também estará toda a lei, exceto para as normas que entram em total vigência na data de sua publicação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legislativo brasileiro tem como função típica a criação de normas necessárias para manter a ordem social e o bem viver da sociedade, naquilo que lhe é permitido pelo texto constitucional.

Para que seja feita uma nova lei, é preciso a obediência de inúmeros procedimentos atinentes à matéria, ao *quórum*, e à ordem do processo legislativo a ser respeitado.

Após passados todos os atos dentro do legislativo, têm-se ainda uma “interatividade” do poder legislativo com o poder executivo, quando o projeto de lei é enviado ao chefe do executivo para aprova-lo ou rejeita-lo. Uma vez sendo aprovado, deve aguardar as novas fases, para que agora a lei, e não mais projeto de lei, produza os efeitos para qual foi criado.

A dúvida maior que surgiu neste trabalho, diz respeito a aplicação da *vacatio legis*, pois como supra mencionado, esse período vem estabelecido dentro da norma que ainda não entrou em vigor, mas traz em seu corpo o prazo para que este ocorra, de modo que deveria vir em separado, haja vista os artigos, alíneas,

parágrafos e incisos, são pertencentes à lei, e não deve o último ou primeiro, independente da posição em que se encontra, estipular o período de vacância, pois o referido artigo pertence a norma como um todo, assim, o que nos parece é que apenas á ele não se aplica a vacância, uma vez que o mesmo entra em vigência na data da publicação da lei. O que parece algo incontroverso.

Por fim, este trabalho, foi apenas a colocação de mais um pensamento a ser considerado, na esfera jurídica, de modo que pode-se debatê-lo, pois ainda não há nada a respeito divulgado nos meios jurídicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COELHO, Fábio Alexandre. Processo Legislativo – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007. Páginas 157/167.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo – 5 ed.. São Paulo: Saraiva, 2002. Páginas :195.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Processo Legislativo – Coleção Síntese Jurídica – 2 ed.,. Niterói, RJ: Editora Impetus,2005. Páginas 103/107.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo – 30 ed., rev., e atual. São Paulo : Saraiva, 2008. Páginas: 525, 528/529.