

“Quando existir mais de um imóvel confinante ou ribeirinho, as áreas a investir serão fixadas em obediência às exigências urbanísticas locais e quaisquer outras que venham a ser formuladas”.

Quer dizer: o artigo, aludindo a “áreas a investir”, parece deixar certo que nesses casos todos terão direito à investidura. Mas ao mesmo tempo enfatizou que na fixação da investidura o que mais importa é a “obediência às exigências urbanísticas locais e quaisquer outras que venham a ser formuladas”. A regra da divisão proporcional veio consagrada em parágrafo (1.º), para adoção apenas *sempre que possível*.

Ora, já no seu 2.º parecer, o Procurador ROBERTO PARAISO ROCHA abordara a questão sob este prisma, quando, no texto já por mim citado, remeteu à Secretaria de Obras o pronunciamento definitivo sobre essa matéria eminentemente técnica, notadamente a *conveniência, ou não, da incorporação da área ao lote pretendido ou a outro vizinho*.

Assim, o que a Secretaria de Obras precisava ter feito desde logo era fixar-se sobre este ponto, uma vez que a consulta aos demais interessados, alvitrada no mesmo parecer (como no anterior), *excluiu a hipótese de só convir, do ponto de vista urbanístico, a investidura de toda a área ao lote da requerente*.

Diz esta, agora (e pede que o órgão competente confirme tal alegação), que do ponto de vista urbanístico *sómente ao seu lote interessa a anexação*, por já estarem os vizinhos com suas construções levantadas, além de não poderem, face ao P.A. do local, construir na área a ser agora investida.

Este é, de fato, a meu ver, o ponto nodal: a Secretaria de Obras precisa se fixar sobre qual a melhor solução, do ponto de vista urbanístico, quanto ao aproveitamento da área de investidura. Se concluir, como pensa a requerente, no sentido de que só ao seu lote seja possível a investidura da área total de 193,50 m<sup>2</sup>, parece-me então que não há falar em convocação pessoal dos outros confrontantes, pois não faria sentido chamá-los para lhes negar qualquer pretensão eventual à investidura.

Se, ao contrário, houver outras formas interessantes de composição da quadra, em que a área do Estado possa aproveitar *a todos os confrontantes*, com pleno acatamento do interesse público, a solução será, então, a convocação de todos os confinantes, pela forma atrás indicada.

Ressalto, para concluir, que a afirmação da requerente, quanto a não terem as demais áreas que comporiam a área interna de ventilação e iluminação sido doadas ao Estado, parece exata, à vista do que consta dos processos e do que foi consignado no 2.º parecer do Dr. ROBERTO PARAISO ROCHA, bem como do que se vê das escrituras de compra e venda dos prédios 33 e 35 da Rua Melvin Jones.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1970.

EUGENIO NORONHA LOPES  
Procurador do Estado

## LEI QUE PRECISA DE REGULAMENTAÇÃO. INEXEQUIBILIDADE ANTES DE EDITADO O REGULAMENTO

O Excelentíssimo Senhor Governador, encaminhando ofício da Secretaria de Estado de Segurança Pública, consulta esta Procuradoria Geral a respeito da executoriedade dos preceitos contidos nos Decretos-leis n.º 667, de 2 de julho de 1969, e n.º 1.072, de 30 de dezembro do mesmo ano, diante do fato de não ter sido, até a presente data, expedida a regulamentação prevista no art. 29 do primeiro desses diplomas.

A questão ora submetida a exame contém aspecto jurídico de ocorrência freqüente, já amplamente focalizado pela doutrina e jurisprudência, sendo certo, entretanto que, *in casu*, há peculiaridades que dão à hipótese contornos especiais.

É discutido entre os estudiosos o problema da aplicabilidade de lei que contém norma expressa a respeito de sua regulamentação, quando o Poder Executivo não exerce esse poder regulamentador. É a dúvida do ilustre Secretário de Segurança é justamente a esse respeito, de vez que o artigo 29 do Decreto-lei n.º 667 determinava que o Poder Executivo regulamentaria o diploma legal no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua publicação (3 de julho do ano passado), e até hoje não se cumpriu tal comando.

Diante do que é freqüentemente argüido quando é equacionado o presente problema, devem salientar-se alguns aspectos próprios do caso.

Em primeiro lugar, pelo conteúdo dos dois decretos-leis pode ser afirmado que não criam eles direitos subjetivos em favor de eventuais destinatários das normas. Mesmo no artigo 2.º do Decreto-lei n.º 1.072 tal não acontece, porque, embora nêle se conceda uma possibilidade de aproveitamento a determinados servidores, a redação do artigo deixa fora de dúvida que esse aproveitamento “poderá” ser efetivado, desde que seus pretendentes satisfaçam a requisitos que ainda não se acham estabelecidos.

É de notar-se, ao depois, que as características intrínsecas dos comandos legais demonstram, mesmo em um exame superficial, que a regulamentação prevista no art. 29 é absolutamente indispensável ao cumprimento dos comandos legais.

A esse propósito, basta a leitura do início do primeiro dos diplomas:

“Art. 1.º — As Polícias Militares, consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, *conforme se dispuser em regulamento*” (nosso o destaque).

Ainda mais: a perfeita conceituação do que seja *policciamento ostensivo*, fundamental à aplicabilidade das normas, não assenta em princípios

legais, nem apresenta uma perfeita noção doutrinária, sendo indubitável que só em regulamento, baixado pelo Executivo, que está necessariamente mais capacitado para fazê-lo, poderá ter uma adequada delimitação.

E, finalmente, um outro ponto terá que ser salientado.

No presente caso, havendo demora do Poder Executivo em regulamentar a lei, não há cogitar-se do problema que é freqüentemente levantado, na doutrina e na jurisprudência, de que assim estaria a Pública Administração impedindo o cumprimento da vontade do Poder Legislativo. Os dois diplomas legais, decretos-leis, foram expedidos pelo próprio Poder Executivo, dentro de suas prerrogativas especiais, não representando uma manifestação do Congresso Nacional.

Dessa forma, três dos argumentos expendidos por aquêles que procuram, ortodoxamente, propugnar por uma aplicação imediata da lei mesmo não regulamentada podem ser de logo afastados: não há direitos subjetivos constituídos; as leis são de evidente impossibilidade de atuação sem o regulamento e não se pode configurar aquela indesejável intromissão de um Poder na esfera de atribuições de outro.

Uma advertência impõe-se. Malgrado tratar-se de dois diplomas distintos, e somente em um dêles, o primeiro, fazer-se referência à regulamentação, podem ambos ser focalizados como um todo. De fato, o artigo 2.º do Decreto-lei n.º 1.072, apesar de não se integrar de modo formal no anterior decreto-lei, como ocorre com o artigo 1.º, que altera a redação do outro, está intimamente ligado a êle, só se podendo cogitar de sua aplicabilidade em função do comando estabelecido nas normas que o antecederam, das quais é mera consequência.

Resta examinar-se a tese jurídica que se contém na consulta, a relativa à indispensabilidade ou não de ser regulamentada a norma, quando nela se faz referência expressa a tal regulamentação.

O problema tem sido examinado na doutrina, tanto nacional quanto estrangeira, e decidido por nossos tribunais, quase que tranqüilamente, no sentido de que há que aguardar-se a regulamentação.

O magistério de WALINE é oportuno, pela adequação:

“198. La publication du règlement d'administration publique est-elle une condition de l'entrée en vigueur de la loi? — Une autre question souvent posée devant les tribunaux, et qui, dans bien des cas, a une assez grande importance pratique, est de savoir si, lorsque la loi a prévu un règlement d'administration publique, cette loi entre immédiatement en vigueur dès sa promulgation, ou bien si son entrée en vigueur n'est pas suspendue jusqu'à la publication du règlement d'administration publique.

.....  
D'abord, si le législateur a dit formellement: la présente loi n'entrera en vigueur que lorsque le règlement d'administration publique sera publié il n'y a naturellement pas de question. Mais, si la loi n'a rien dit, il faut, selon la jurisprudence,

rechercher s'il y a ou non possibilité matérielle d'appliquer la loi. Si la loi est pratiquement inapplicable tant qu'elle n'a pas reçu des précisions attendues du règlement d'administration publique, elle n'entre pas en vigueur” (M. WALINE, *Droit Administratif*, 8e. édition, pág. 117).

A lição do mestre gaulês é perfeita, de vez que já ficou evidenciada, anteriormente, aquela impossibilidade prática de aplicação da lei, a que êle se refere.

Não discrepa o ensinamento do nosso abalizado HELI LOPES MEIRELES:

“As leis que trazem a recomendação de serem regulamentadas não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque êsse ato é *conditio juris* da atuação normativa da lei. Em tal caso, o regulamento opera como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando os seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo. Mas, quando a própria lei fixa o prazo para sua regulamentação, decorrido êste sem a publicação do decreto regulamentar, os destinatários da norma legislativa podem invocar útilmente os seus preceitos e auferir tôdas as vantagens dela decorrentes, desde que se possa prescindir do regulamento, porque a omissão do Executivo não tem o condão de invalidar os mandamentos legais do Legislativo” (*Direito Administrativo Brasileiro*, págs. 76/77).

A ressalva final do grande publicista de S. Paulo é inaplicável à hipótese, certo que, como já explicado, não há destinatários a quem as leis tenham atribuído vantagens, nem se pode vislumbrar um choque entre os dois poderes, porque as leis, afinal, advêm do próprio Executivo.

O douto HAROLDO VALADÃO, autor do anteprojeto de reforma da Lei de Introdução do Código Civil, pretende incluir no direito positivo a interpretação vitoriosa na doutrina e na jurisprudência. No artigo 3.º de sua “Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas” lê-se:

“§ 2.º. Se a lei fizer depender a sua execução, no todo ou em parte, do regulamento, só após a publicação dêste passará ela a obrigar total ou parcialmente”.

E explica o mestre, na “Justificação dos textos”:

“O princípio é do artigo 4.º do Decreto 572, de 1890, foi consolidado por CARLOS DE CARVALHO, art. 15, e nos Projetos COELHO RODRIGUES e BEVILÁQUA, art. 2.º, e pela doutrina desde BEVILÁQUA (*Cód. Civil*, I, pág. 91), sendo de aplicação pacífica na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ac. de 11-10-1948, in *Rev. Forense*, 124/67) e na administração (H.

VALADÃO, *Pareceres do Consultor Geral da República*, II, pág. 279)”.

Nesse mesmo sentido as manifestações de diversos doutrinadores, *v.g.*, CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (*Instituições de Direito Civil*, vol. I, pág. 94-; CLÓVIS BEVILÁQUA (vol. I, pág. 96, n. 94, ed. 1940); FERREIRA COELHO (*Código Civil dos E.U. do Brasil*, vol. II, pág. 70); EDUARDO ESPÍNOLA (*Breves Anotações*, vol. I, pág. 103); CARVALHO SANTOS (*Código Civil Interpretado*, vol. I, pág. 32, n.º 11).

Dúvida não parece subsistir, portanto, de que deve ser aguardada a regulamentação dos comandos legais pelo Poder Executivo. Tal regulamentação, como é óbvio, é de alçada do Governo da União, não só porque impossível quebrar-se o vínculo necessário entre a entidade de que promana a norma legal e quem a regulamentar, como também por tratar-se de matéria a ser uniformemente disciplinada pelo Poder Central, sob pena de multiplicidade de interpretações nos diversos âmbitos estaduais, com desvirtuamento dos objetivos legais e conseqüências danosas em assunto de magna importância, a segurança nacional.

É o meu entendimento, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1970.

ANTÔNIO CARLOS CAVALCANTI MAIA  
Procurador do Estado

#### LOTEAMENTO. ÁREA DOADA AO ESTADO PELO LOTEADOR. UTILIZAÇÃO PARA FIM DIVERSO

Executou a Fazenda Santa Teresinha Agrícola, Pastoril e Territorial S.A., nos termos do P.A. n.º 14.229, o loteamento de terreno de sua propriedade, situado na Avenida Cesário de Melo, em Campo Grande. De acordo com a legislação pertinente, foram doadas pela companhia à então Prefeitura do Distrito Federal, mediante Termo de cessão de 18-5-1949, junto por fotocópia a nosso pedido, além das reservadas à abertura de ruas, e de outras que não vêm ao caso, duas áreas, de 3.968 m<sup>2</sup> cada uma, com a destinação do jardim público, e mais uma, de 3.993 m<sup>2</sup>, para construção de escola ou instalação de outro serviço público, a critério da Administração. Consideradas em conjunto, as duas áreas doadas para jardim público formam quadrilátero situado entre as ruas a princípio designadas por E, G, H e I, e depois denominadas, respectivamente, Embaixador Muniz Gordilho, Iracy Doyle, Wolf Klabin e Jocely Fraga. A área doada para escola ou outro serviço público (e incorretamente assinalada, salvo engano, no *croquis* de fls. 17) situa-se entre as ruas E (Embaixador Muniz Gordilho), F (Levino Fânzeres) e a Avenida K-1.

O Termo foi registrado em 29-7-1968, sem que haja no processado elemento algum capaz de ministrar a mais superficial explicação da demora

de quase vinte anos. A certidão do 4.º Ofício do R.G.I., que também consta por fotocópia, após a do Termo, contém patente incorreção: logo depois da alusão às duas áreas de 3.968 m<sup>2</sup> cada uma, lê-se a expressão “destinadas a jardim e escola”, o que não corresponde, na parte grifada, nem ao que está dito no Termo, nem ao que se vê, pouco adiante, na própria certidão (*verbis* “destinadas a jardim público”). Deve ter havido confusão com a área doada para construção de escola ou outro serviço público, a qual, todavia, nem sequer é contígua às duas antes referidas. Consoante informação do Sr. Diretor do D.A.P., o conjunto dessas duas áreas passou a constituir, por força do Dec. n.º 13.502, de 17-4-1957, logradouro público sob a denominação de Praça Raul Boaventura.

Pretende a Secretaria de Segurança instalar em nova sede a 35.ª Delegacia Distrital, e deseja utilizar para tanto, exatamente, o espaço ocupado pela Praça Raul Boaventura, ou ao menos parte dele. Opõe-se o Departamento do Patrimônio, argumentando que a Administração não deve aplicar a outra finalidade as áreas que recebe do loteador, como requisito de aprovação do loteamento, com a destinação específica de constituírem praças ou jardins públicos, e frisando que o desvio só seria admissível se tivesse havido reserva para a instalação de serviço público mediante obras de construção, ao passo que na espécie o objetivo foi o de deixar livre o terreno, para gozo do público. Alude ainda o zeloso Diretor daquele órgão à responsabilidade que assumiria o Estado, pela mudança de destinação, perante o antigo proprietário, isto é, a companhia loteadora.

2. O Termo de cessão foi celebrado e registrado na vigência do antigo Código de Obras (Dec. n.º 6.000, de 1-7-1937), cujo art. 557, § 18, assim dispunha:

“Considerada a área total dos terrenos a serem arruados e lotados em um mesmo projeto ou em mais de um projeto, compreendendo terrenos contínuos, pertencentes ao mesmo proprietário, sendo essa área superior a 30.000 m<sup>2</sup>, uma parte correspondente a 2% da área total será obrigatoriamente cedida à Prefeitura, gratuitamente, a fim de ser utilizada para localização de escola ou de serviço público municipal, e pelo menos 4% serão destinados a praças, jardins e outros espaços livres destinados ao gozo do público, além da parte destinada, propriamente, aos logradouros de circulação (avenidas, ruas, travessas ou atalhos)”.

Interessante notar que, em data recente, a matéria teve alterada a sua disciplina, com a entrada em vigor do Dec. “E” n.º 3.800, de 20-4-1970, onde reza o art. 52 do Regulamento de Parcelamento da Terra:

“Sendo a área total dos terrenos a urbanizar em um mesmo projeto, ou em mais de um projeto compreendendo terrenos