

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**Denominação de bens públicos administrados pelos Poderes Executivo e Judiciário. Ato legislativo inconstitucional, por usurpação de competência, a teor do art. 2º da Lei Maior, que consagra a separação e independência dos Poderes.**

***KLEY OZON MONFORT COURI RAAD***

Consultora Legislativa da Área I

Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

**JUNHO/2005**

NOTA TÉCNICA

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **Denominação de bens públicos administrados pelos Poderes Executivo e Judiciário. Ato legislativo inconstitucional, por usurpação de competência, a teor do art. 2º da Lei Maior, que consagra a separação e independência dos Poderes.**

1. Tendo já elaborado inúmeros trabalhos sobre a **denominação de bens públicos** administrados pelo **Poder Judiciário** (denominação de Fóruns, entre outros) e pelo **Poder Executivo** (aeroportos, rodovias, escolas públicas, estádios desportivos, hospitais, ruas, parques etc.) sempre concluindo pela **inconstitucionalidade** de projetos de lei que a isso objetivavam, fui surpreendida pelos fatos que seguem.

Inicialmente, porém, devo enfatizar as razões pelas quais assim concluía, antes mesmo que a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO houvesse assentado entendimento uniforme sobre a questão.

Para mim a **inconstitucionalidade** residia – e ainda reside – no cânon constitucional consagrado no **art. 2º** da Lei Maior, segundo o qual

*“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.*

Ora, atribuir-se, por lei – ato legislativo – denominação a bem público administrado por Poder, que não o Legislativo, é, sem sombra de dúvida, evidente **violação da independência** dos Poderes, por isso que foram rechaçados, em múltiplas oportunidades, PLs que pretendiam atribuir denominação a **edifícios-sede de Fóruns**, da competência do Poder Judiciário estadual, de **ruas e praças**, da competência do Poder Executivo local, isto é, do Município respectivo, e assim por diante.

2. A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO havia editado, em 1º de dezembro de 1994, a **súmula nº 3** de suas reiteradas deliberações, do seguinte teor:

“Matéria: **Denominação de rodovia e de logradouro público**

1. ENTENDIMENTO:

**Projeto de lei que dá denominação a rodovia ou logradouro público é inconstitucional e injurídico.**

2. FUNDAMENTO:

2.1. art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal

2.2. § 1º e inciso II, do art. 164, do Regimento Interno

### 3. PRECEDENTES:

#### 3.1. Projetos de lei n.ºs. 3.068/92, 3.870-A/93, 1475/91 e 2655-A/92

Declarados prejudicados, de ofício, pelo Presidente da CCJR, em reunião realizada em 22/09/93 (17ª Reunião Ordinária de 1993).

#### 3.2. Projeto de lei n.º 3.357-A/92

Declarado prejudicado, de ofício, pelo Presidente da CCJR, em reunião realizada em 27/10/93 (20ª Reunião Ordinária de 1993 – Ofício n.º D 493/93-CCJR).

#### 3.3. Projeto de lei n.º 541/91

Declarado prejudicado, de ofício, pelo Presidente da CCJR, em 29/09/91. Ofício n.º P 155/91 – CCJR. Sala das Comissões, em 01 de dezembro de 1994.

Deputado JOSÉ THOMAZ NONÔ  
Presidente”

3. Inobstante isto, a Consultoria Legislativa foi acionada pelo então Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Deputado JOSÉ ANIBAL, para dirimir “**conflito**” entre a **súmula n.º 3** e a **Lei n.º 6.682 de 27 de agosto de 1979**, em expediente que reproduzo:

*“Em 01 de dezembro de 1994 foi editada a Súmula n.º 03 de Jurisprudência, cuja cópia segue anexo, fulcrada em decisões reiteradas da Comissão, concludentes pela inconstitucionalidade e injuridicidade de projeto de lei que atribui denominação a rodovia ou logradouro públicos.*

*Nota-se, entretanto, que, embora baseada em pareceres técnicos da mais alta monta, elaborados por membros da Comissão na época, carece a mesma de fundamentação jurídica própria.*

*Em contraposição a esse entendimento, segue em anexo cópia da Lei n.º 6.682/79, que fundamenta orientação seguida pelo Ministério dos Transportes, uma vez que exige prescrição legal para a denominação de rodovia ou logradouro público.*

*Por isso, venho, por meio deste, solicitar a V.S.ª a elaboração de estudo sobre o assunto, a fim de que se possa colher subsídios para a viabilização técnico-jurídica da Súmula, em face da lei supracitada.”*

Veio, então, a lume, a 10 de julho de 1998, parecer da ilustre Consultora, Dra. SUELY PLETZ NEDER, em que consigna, vestibulamente, não ser acertado o fundamento legal da referida súmula, eis que “não têm aplicabilidade à espécie”, por ser “de todo estranhos à matéria sobre a qual versa a decisão por ela traduzida”, os artigos constitucional e regimental dados como seu suporte:

**Art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal:**

*“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:*

*(...)*

***II** – disponham sobre:*

*(...)*

*e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.*

*(...)”*

**Art. 164, § 1º e inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:**

*“Art. 164. O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:*

*(...)*

***II** – em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação.*

*§ 1º Em qualquer caso, a declaração de prejudicialidade será feita perante a Câmara ou Comissão, sendo o despacho publicado no Diário do Congresso Nacional.*

*(...)”*

Em seguida Sua Senhoria afirmou

*“Por oportuno, ademais, destaca-se que em sede constitucional inexistente qualquer vedação à nomeação de rodovia ou logradouro público. Ao contrário, a sua licitude é assegurada pela Lei nº 6.682, de 27/08/79, que, embora editada antes de promulgação da CF de 1988, foi por ela recepcionada, pois, não colide com seus princípios ou regras.*

*É certo que essa autorização legal não é incondicionada, tanto assim que os artigos 1º e 2º da lei citada estabelecem os requisitos a serem observados para que seja atribuída denominação àqueles bens públicos.”*

para concluir:

*“Assim sendo, por entendermos inexistente qualquer eiva de inconstitucionalidade ou injuridicidade em projeto de lei que pretenda dar à rodovia ou a logradouro público denominação – tema, ademais, passível de ser tratado por iniciativa parlamentar, refugindo aos de competência privativa do Presidente da República, deixamos de relacionar os fundamentos jurídicos capazes de sustentar a súmula dessa Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, tal qual o solicitado.”*

4. Posteriormente tomei conhecimento da seguinte situação.

O Deputado MICHEL TEMER, então Presidente da Câmara, em expediente datado de **2 de julho de 1997**, dirigiu-se ao Deputado SEVERINO CAVALCANTI, devolvendo-lhe, nos termos do **art. 137, § 1º, II, b**, do Regimento Interno, o Projeto de Lei nº 3.282, de 1997, de sua autoria, pretendendo dar à BR-232 a denominação de “Rodovia Frei Damião”, que não poderia ter seguimento, porquanto a matéria era considerada **inconstitucional e injurídica**, em face da **súmula nº 03** da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. O mesmo expediente sugeria que a pretensão fosse deduzida sob a forma de **indicação**, como previsto no **art. 113 do RI**.

Inconformado, ingressou o parlamentar com recurso, que tomou o nº 178/87, com base no **art. 137, § 2º do RI**, a ser submetido ao Plenário, alinhavando, quanto ao **mérito**, em resumo, os seguintes argumentos, como consta do relatório do parecer ao recurso:

*“1) que não existe regra regimental autorizando a formulação de súmulas, pelas comissões, com caráter vinculante sobre outros órgãos da Casa; 2) que matéria da natureza da tratada no projeto não pode ser considerada “evidentemente inconstitucional”, já que “evidente” é apenas aquilo que não pode ser compreendido de modo diverso, o que não foi o caso de pelo menos um precedente verificado na CCJR, o do PL nº 6030/90, de idêntica natureza, o qual, mesmo após a edição da súmula, recebeu parecer pela constitucionalidade; e 3) que, além da falta de evidência da inconstitucionalidade, a iniciativa parlamentar de projetos dessa natureza seria, ao contrário, perfeitamente adequada à Constituição Federal, não interferindo com a competência privativa do Presidente da República para iniciar projeto de lei versando sobre atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública, eis que “legislar sobre atribuições significa regular essa matéria, seja mediante a criação, a modificação ou a extinção do respectivo direito normativo no respeitante a competências, prerrogativas, poderes, e não, legislar preceito de conteúdo administrativo como o que se contém numa lei que, como no caso, dá nome a uma obra pública, para distingui-la com determinado designativo.”*

Submetido o recurso previamente à CCJR, teve a relatá-lo o então Deputado NILSON GIBSON, que se manifestou **favoravelmente** em parecer que não chegou a ser apreciado pela Comissão.

Designado novo Relator, o Deputado NELSON OTOCH, solicitou a elaboração de parecer pela **improcedência** do pleito, minutado pela ilustre Consultora MARIA DIOGENILDA DE ALMEIDA VILELA, que, paralelamente, produziu “informação técnica”, em que declara “por dever de ofício” ser oportuno prestar os esclarecimentos conforme transcrevo:

*“a) A Presidência da CCJR, em julho de 1998, encomendou estudo à Consultoria Legislativa acerca de conflito entre a Súmula da Jurisprudência nº 3 e o art.*

2º da Lei nº 6.682, de 27 de agosto de 1979, que “Dispõe sobre a denominação de vias e estações terminais do Plano Nacional de Viação, e dá outras providências”.

b) A razão do conflito estaria consubstanciada, basicamente, no art. 2º da referida lei, que diz: “Mediante lei especial, e observada a regra estabelecida no artigo anterior, uma estação terminal, obra de arte ou trecho de via poderá ter, supletivamente, a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à nação ou à humanidade.”

c) Colhem-se do parecer da lavra da Consultora Legislativa, **Suely Pletz Neder**, então elaborado em cumprimento àquela solicitação, os seguintes argumentos:

“Vê-se, portanto, que os dispositivos mencionados pela Súmula CCJR nº 03 são de todo estranhos à matéria sobre a qual versa a decisão por ela traduzida.

Por oportuno, ademais, destaca-se que em sede constitucional inexistente qualquer vedação à nomeação de rodovia ou logradouro público. Ao contrário, sua licitude é assegurada pela Lei nº 6.682, de 27/08/79, que, embora editada antes da promulgação da CF de 1988, foi por ela recepcionada, pois, não colide com seus princípios ou regras.

É certo que essa autorização legal não é incondicionada, tanto assim que os artigos 1º e 2º da lei citada estabelecem os requisitos a serem observados para que seja atribuída denominação àqueles bens públicos.

Assim sendo, por entendermos inexistente qualquer eiva de inconstitucionalidade ou injuridicidade em projeto de lei que pretenda dar à rodovia ou a logradouro público denominação – tema ademais, passível de ser tratado por iniciativa parlamentar, refugindo aos de competência privativa do Presidente da República, deixamos de relacionar os fundamentos jurídicos capazes de sustentar a súmula dessa Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, tal qual o solicitado.”

d) As conclusões acima foram acatadas pela CCJR. Refletindo o novo entendimento, a Lei nº 9.875, de 25 de novembro de 1999, originária do Poder Legislativo. “Denomina “Rodovia Ulysses Guimarães” a BR-282.”

5. Tendo já, por diversas ocasiões, como inicialmente esclareci, me manifestado pela **inconstitucionalidade** de projetos de lei com propostas no mesmo sentido dos ora versados, julgo ser importante trazer à colocação outros elementos.

6. É preciso ter presente, antes de mais nada, que o tema – denominação de **bens públicos**, quer de **uso comum** (como **praias, praças, parques, ruas, avenidas, rodovias, ferrovias, aeroportos, estações de metrô, rodoviárias, ferroviárias** e, eventualmente, outros), quanto os de **uso especial** (como **edifícios-sede do Poder Judiciário, auditórios, bibliotecas, anexos, plenários, salas e alas** ocupadas por órgãos do **Poder Legislativo**) – há de ter como bússola a **Constituição Federal**, sobretudo seus princípios reitores, como o do **art. 2º**, e não as disposições usadas como supedâneo da súmula nº 3.



O cânon da **SEPARAÇÃO DOS PODERES**, além de prestigiado pelo **art. 2º**

*“São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*

foi erigido como **cláusula pétrea**, no **art. 60, § 4º, III**, tolhendo qualquer investida de modificação da Constituição, **ainda que só meramente tendente a abolí-la**.

7. Note-se que a **súmula**, multiplamente referida, tinha por epígrafe: **“a denominação de rodovia e de logradouro público”**.

A sua “revogação”, ao que se deduz da leitura dos pronunciamentos indigitados, se deve à **Lei nº 6.682, de 27 de agosto de 1979**, cujo **art. 2º** faz depender a denominação de **“lei especial”**.

Penso, com a máxima venia, que a confusão se instalou e, em breve, pairará o caos, não se repensando imediatamente o assunto.

Continua de pé o princípio da **separação dos Poderes**, positivado no **art. 2º** do Texto Supremo e é ele que rege, como atrás sublinhei, a temática em toda a sua extensão.

Como dito e redito, a providência de eliminação da súmula foi determinada pela existência de lei (**inconstitucional**) que disciplina, *apud* ementa, a atribuição de denominação às “vias e estações terminais do Plano Nacional de Viação”.

Há ainda outras, que se tisnam, também, de **inconstitucionalidade**, mas das quais não se falou, talvez por pejo: a **Lei nº 1909, de 21 de julho de 1958**, “sobre a denominação dos **aeroportos** e **aeródromos** nacionais” e a **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**, cujo **art. 22, parágrafo único**, estatui que “a lista de aeroportos internacionais será publicada pela autoridade aeronáutica brasileira, e suas denominações poderão ser modificadas **mediante lei federal**, quando houver necessidade técnica dessa alteração”.

8. A suposta **revogação da súmula** não teria, por conseqüência, sentido quanto aos **logradouros públicos**, em relação aos quais nenhuma lei há regendo sua denominação, até por que se sujeitam ineludivelmente à competência **municipal (art. 30, I, da CF)**, o que comprometeria duplamente projeto de lei federal que viesse a fazê-lo.

9. De outra maneira, durante a vigência da súmula, por que nela não incluídos, poderia ser tido como constitucional projeto de lei conferindo ou modificando nomes de **aeroportos**, em face da disciplina legal existente, e de outros bens administrados pela União como, por exemplo, escolas, hospitais, estádios desportivos e tantos mais, cuja denominação não foi tangida por previsão legal. Estaria, por acaso, aberto o caminho para

dar nome a tais bens, tanto antes, como durante e depois da súmula?! Interpretação que levaria ao absurdo seria a que admitisse, agora, a constitucionalidade de uns e o prejuízo dos demais.

10. Por outro ângulo, a “revogação” da súmula, a meu sentir, não significa ter o vazio o condão de transformar em **constitucional** o que sempre foi **inconstitucional** e assim tem de ser proclamado.

Considero que, acima de tudo, há que se aplicar a CONSTITUIÇÃO, a lei maior, a lei das leis, a ser tomada superiormente. O primeiro cotejo a ser feito, quando da análise de proposições, é com ela e, se patenteada divergência, todos os demais requisitos arrolados no **art. 32, IV, a**, do Regimento Interno (legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa) restam prejudicados.

11. Por derradeiro, com todo o respeito pelos que possam pensar diferentemente, expendo também meu entendimento contrário à tese defensiva de que, enquanto não declarada pelo Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de uma lei, deve ela ser cumprida, inclusive pelo Poder incumbido pela Constituição de elaborar as leis, o **Legislativo**.

Justifica-se essa posição pelas razões retro expostas.

Diga-se, *en passant*, que o produto do Poder Legislativo, atribuindo denominação a bens públicos, não pode sequer ser considerado lei, em sentido estrito, pois que não detém a **abstração** e a **generalidade**, características imprescindíveis. É, na verdade, lei somente **em caráter formal, lei de efeito concreto**, que de lei só tem mesmo o nome, transitando mais no campo do **ato administrativo material**, pois que se esgota no momento exato em que editada.

Se lei eivada de **inconstitucionalidade**, ainda não retirada do comércio jurídico, pretender projetar-se em outra, que nela se apóia, contaminando-a, deve a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, durante a sua tramitação, denunciar o vício que macula a proposição, impedindo que prossiga no iter procedimental. É esse o comportamento que a ela se impõe.

12. Sintetizando: a circunstância de ter sido retirada, da súmula das deliberações reiteradas da CCJC, a de nº 3 – por sinal **incompleta e mal fundamentada**, gerando mais dúvidas do que o almejado, que era a simplificação e agilização da apreciação de projetos – não impede se configure a violação do **art. 2º da CF (SEPARAÇÃO DOS PODERES)** por proposições que postulam atribuir (**por lei**) denominações a bens públicos administrados por outros Poderes, reconhecendo-se a **inconstitucionalidade** das **vigentes leis** que menosprezam aquele princípio, de magnitude tal que alçado a categoria de **cláusula**

**pétrea (art. 60, § 4º, III).**

Tal postura legislativa importa flagrante usurpação de Poder, que não se admite ignorar.

**13.** A reiterada edição de **leis**, atribuindo denominação a bens públicos marginalizando a Constituição Federal (art. 2º), não convalida em constitucional o que é claramente inconstitucional.

Seria o mesmo que, por influência de repetições inconstitucionais, transmudar-se a cambaxirra em condor, o rei dos ares.

**14.** A meu ver a “**revogação**” da **súmula** não tem o poder de vincular entendimento dos senhores parlamentares que do fato se pudesse extrair, daí por que continuo considerando corretos os pronunciamentos que venho externando nas minutas que tenho elaborado, e que continuarei a defender perante os Deputados Relatores de proposições de igual jaez.