



**ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADES DAS
LEIS QUE DECLARAM DETERMINADAS LOCALIDADES COMO
CAPITAIS DE ALGO. POR EXEMPLO: CAPITAL DA UVA, CAPITAL DO
FORRÓ ETC.**

Luciana Peçanha Martins

Consultora Legislativa da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

**ESTUDO
MARÇO/2015**



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



© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) 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 seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADES DAS LEIS QUE DECLARAM DETERMINADAS LOCALIDADES COMO CAPITAIS DE ALGO. POR EXEMPLO: CAPITAL DA UVA, CAPITAL DO FORRÓ ETC.

Luciana Peçanha Martins

Trata-se de analisar a viabilidade, do ponto de vista da constitucionalidade e juridicidade, da promulgação de leis que objetivam atribuir títulos de “capital nacional” a determinadas localidades, tais como “capital nacional da uva, ou “capital nacional da vela”, ou ainda “capital nacional do forró”. A matéria tem relevância devido à quantidade significativa de proposições que com esse objetivo tramitam na Casa.

Sobre o assunto cabem as seguintes considerações:

O primeiro aspecto a analisar diz respeito à finalidade de tais projetos, vale dizer, à identificação dos motivos que levam à sua apresentação nesta Casa Legislativa, que alterações se desejam produzir, no mundo jurídico, com a aprovação de normas dessa natureza.

A lei, com efeito, é um dos mais nobres atos de emanção estatal. No regime democrático, manifesta ao mesmo tempo a vontade dos cidadãos, exarada por meio de seus representantes parlamentares, e o poder do Estado. É a base, o fundamento, por assim dizer, de toda a atuação estatal, de que regula não apenas a forma (procedimento), mas também – e principalmente – o conteúdo.

No Estado de Direito, a lei constitui pressuposto da legitimidade da atuação administrativa, jungida que está a Administração, pelo princípio da legalidade, à sua disciplina estrita: como se sabe, no regime de direito administrativo, só é lícito fazer aquilo que a lei expressamente prevê. Por meio da lei, também, a sociedade estabelece os contornos dos direitos individuais, desenhando os limites do que considera lícito ou ilícito, também na esfera privada.

No dizer de Bluntschli¹, “a lei é a expressão mais elevada, mais eminentemente política do direito, sua fórmula mais ponderada e mais pura. O Estado inteiro fala por sua voz, fixa assim o

¹ Jurista suíço, desenvolveu seus estudos na Alemanha, no século XIX. Um dos principais representantes da teoria geral do Estado, que descreveu e procurou embasamento doutrinário para o Estado moderno.

*direito, reveste-o de sua autoridade. A consciência e a vontade do Estado nela tomam corpo visível. A lei é o verbo perfeito do direito...”*²

A referência se colhe em contexto crítico ao excesso de produção legislativa identificado no mundo moderno, que o autor considera extremamente nociva:

Com isso, o mundo jurídico se torna uma babel. A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. (...) A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.

*Os males da inundação de leis não ficam aí, porém. Dizem os economistas que a escassez é a mãe do valor. Em face da experiência atual, o jurista tem de reconhecer que a abundância de leis não é riqueza. Quanto maior o número de leis que se editam, menor o respeito que cada qual inspira. Como reverenciar a lei se esta não despreza o ridículo? Como cultuá-la se passa breve qual um meteoro? Daí o bônus pater famílias ignorá-la, o jurista ironizá-la, o magistrado esquecê-la.*³

E, mais adiante:

*“A crise da lei vem ligada à falência dos Parlamentos como legisladores” (...) É notório que os Parlamentos não dão conta das “necessidades” legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem (...) gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam. (...) Ora, a incapacidade dos Parlamentos conduz à sua abdicação. (...) a delegação do Poder Legislativo, ostensiva ou disfarçada, torna-se a regra comum, apesar das proibições constitucionais. A imaginação dos constitucionalistas desvela-se em encontrar caminhos para que o Executivo possa legislar enquanto os magistrados olham para outro lado a fim de não verem as violações à Constituição.”*⁴ (MGFF, p. 14).

Também sob o aspecto da juridicidade a proposta de uma lei inócua e desnecessária merece o caminho da rejeição. Como se sabe, “costuma-se atribuir ao termo juridicidade duas acepções: a primeira se refere à adequação aos princípios maiores que informam o ordenamento jurídico e, via de consequência, à própria Constituição. A segunda relaciona-se com a razoabilidade, coerência lógica e possibilidade de conformação com o direito posto”⁵. No exame de juridicidade, portanto, verifica-se a proposição no que concerne à sua compatibilidade com os princípios que constituem a estrutura do direito vigente, vale dizer, se a lei que dessa proposição haverá de resultar respeita e contribui para a organicidade e a sistematização do ordenamento jurídico, inclusive sob o aspecto lógico. E uma lei inócua, desprovida de relevância para a ordenação das relações jurídicas, não merece abrigo nesse ordenamento.

² M. Buntschili, *Le droit public général*, Paris, 1885, *Apud* FERREIRA Fº. Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 3ª ed. atualiz. Saraiva. São Paulo, 1995, p. 13. Grifado no original.

³ FERREIRA Fº, *Op. cit.*, p. 13.

⁴ *Idem*, p. 14.

⁵ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. O Controle Legislativo de Constitucionalidade. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editora, 2001, p. 46.

Sem juízo de valor sobre a importância particular de qualquer evento – social, cultural, esportivo, político, econômico ou de qualquer outra natureza –, a questão que incumbe responder é se tal efeméride justifica a movimentação dos órgãos de maior hierarquia, na estrutura do Estado, para elaborar norma legislativa, de cunho nacional, que não tenha outra finalidade além de mera declaração honorífica em benefício de interesse particular e específico.

Nesse contexto, não faz sentido trabalhar com a hipótese de que a atribuição, por lei, de uma qualificação qualquer a certa localidade tenha efeitos meramente solenes e retóricos, sem repercussão concreta sobre o mundo real, criando direitos, estabelecendo deveres, delimitando, em alguma medida, interesses de terceiros ou da própria localidade beneficiária. A elaboração de lei inúteis contraria os mais mezinhos princípios da ordem jurídica, seja porque desmoraliza esse instrumento de tão elevado *status* constitucional – e, por consequência, também o órgão estatal precipuamente encarregado de sua elaboração: o Parlamento –, seja porque desperdiça os esforços e os recursos públicos necessários à sua elaboração e, posteriormente, à sua administração.

O desperdício de recursos públicos na promulgação de normas inúteis por si só afronta vários princípios constitucionais, destacadamente os da eficiência e moralidade. O primeiro deles, por óbvio, não exige grandes esforços para sua demonstração. Não se pode desperdiçar os haveres do Tesouro, angariados junto à sociedade não sem grandes sacrifícios, com a elaboração de normas que não tenham efeito prático. No caso da moralidade, além da afronta evidente relacionada ao emprego do Erário em declarações de cunho meramente retórico, não se deve esquecer a possibilidade, ao menos no campo das hipóteses, de que proposições dessa natureza afinal tenham por verdadeiro objetivo, algumas vezes, ainda que indiretamente, benefício particular para o seu autor, que pode angariar a simpatia da comunidade beneficiada, em detrimento dos recursos públicos.

Vale lembrar que tal entendimento já foi acolhido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na forma de súmula que, durante certo período, com base no art. 62, IX, do Regimento Interno, evitou a reiteração de matérias inócuas, inconstitucionais e injurídicas. Não é outro o fundamento também do art. 137, § 1º II, b, do Regimento Interno, que dá concretude, no âmbito do Processo Legislativo desta Casa a princípios como o da eficiência e da economia processual:

“Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

- a) *alheia à competência da Câmara;*
- b) ***evidentemente inconstitucional;***
- c) *antirregimental ” (grifamos)*

Certo é, portanto, que, por trás de uma proposição que pretenda declarar o município A ou B como “capital nacional”, deve existir a expectativa de alguma repercussão concreta e relevante no mundo real, sob pena de injuridicidade da matéria, por sua inocuidade ou desnecessidade. A expressão “capital nacional” obviamente traduz uma classificação hierárquica distinguindo a localidade em questão como a mais importante do País, no quesito, para a qual se pretende, com a designação em lei federal, a “chancela” de todos os integrantes da Federação, representados no Congresso Nacional.

Tenha essa repercussão pretendida natureza política, cultural ou mesmo econômica – relacionada, talvez, com a exploração turística que dela poderá fazer a cidade beneficiada – sobreleva, na espécie, como obstáculo à maioria das propostas, o princípio da igualdade. Esse reconhecimento não se poderia fazer sem a verificação, em concreto, de que a proposta reflete a verdadeira situação, vale dizer, que a cidade beneficiária é, realmente, a principal, no País, naquele tema específico. Se do título hão de decorrer benefícios para certa localidade, em detrimento de todos os demais que igualmente pudessem reivindicá-lo, ele não pode ser concedido sem um processo que verifique a sua conformação com a verdade.

Em obra seminal a respeito do tema, o festejado jurista pátrio Celso Antonio Bandeira de Mello analisou o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, para concluir que “há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando:

I – A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e indeterminada.

II – A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequilibradas. (...)

(...)

IV – A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrimen estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes aos interesses prestigiados constitucionalmente.⁶

Eis assim que a designação de determinada cidade como “capital nacional da vela”, por exemplo, pode ferir o princípio de igualdade (isonomia) se o critério utilizado para

⁶ MELLO. Celso Antonio Bandeira. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 1993, pp. 47-48. O grifo não consta do original.

avaliar se realmente aquele município é o principal reduto de prática do esporte, no País, segundo um processo que admita a participação de todos os interessados. O mesmo se dá com qualquer outra designação, relacionada a outros tipos de esporte, moda, ramo da indústria ou da agricultura, apenas para citar alguns exemplos.

A nomeação de um município como “capital nacional” em detrimento dos demais afrontará o princípio da igualdade, alicerce do nosso sistema constitucional, toda vez que não se fizer preceder de um processo regular de verificação do seu conteúdo de verdade. E mais, esse processo deve repetir-se periodicamente, a fim de garantir aos demais interessados a oportunidade de concorrer ao título toda vez que entenderem que a sua designação já não corresponde à verdade.

Em resumo, parece razoável afirmar que a concessão de título de “capital nacional” a determinada localidade, para fazer-se validamente por lei federal, sem afronta a princípios constitucionais, deve revestir-se, no mínimo, dos predicados da relevância e da verdade, vale dizer, depende da demonstração de que: (i) a concessão do título terá algum efeito concreto, no mundo real, importante o suficiente para justificar o esforço que se está a requerer do Estado, no seu reconhecimento; e (ii) o município que se pretende laurear realmente merece a designação, condição a ser verificada por meio de um processo minimamente capaz de refletir a verdade dos fatos.

A ausência de um desses requisitos, ou de ambos, significa que a norma proposta será inútil, mentirosa ou ambos, transformando a atividade legislativa em exercício de mera retórica, desvinculado da realidade e do mundo concreto; em desrespeito ao *status* da norma legal, na estrutura do Estado democrático moderno; afronta à sociedade, que com seus tributos custeia o exercício parlamentar; desmoralização do Parlamento e de seus integrantes.