

COMISSÃO DE COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 284, DE 2014

Recorre ao Plenário, na forma do art. 137, § 2º do Regimento Interno, contra decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, ao devolver o Projeto de Lei nº 7.328, de 2014, por julgá-lo evidentemente inconstitucional.

Autor: Deputado RENATO SIMÕES

Relator: Deputado FÁBIO TRAD

I - RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pelo Deputado RENATO SIMÕES contra decisão da Presidência da Câmara dos Deputados referente à devolução do Projeto de Lei nº 7.328, de 2014, que propõe atribuir à Base Aérea de Brasília a denominação "Base Aérea Presidente João Goulart", por contrariar o disposto no artigo 84, incisos VI, alínea "a", e XIII, da Constituição Federal, conforme art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno (versar sobre matéria evidentemente inconstitucional).

Segundo a Presidência, o projeto propõe norma que atenta contra o dispositivo constitucional que diz da competência privativa do Presidente da República (CF, art. 84, inciso VI, alínea "a", e XIII).

O Projeto de Lei nº 7.328, de 2014, tem por escopo atribuir à Base Aérea de Brasília a denominação "Base Aérea Presidente João Goulart".

A proposta, segundo o Autor, prevê a mudança da denominação da Base Aérea de Brasília em virtude de ser considerado um lugar simbólico da trajetória política de João Goulart, como ponto de passagem para o exílio e o ostracismo, mas também de seu retorno e do restabelecimento

de sua memória e lugar na história do Brasil.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IV, alínea “c”, do Regimento Interno, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se sobre o recurso.

No recurso dirigido ao Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal RENATO SIMÕES argumentou pela inexistência de inconstitucionalidade, e acrescentou tratar-se de tema de iniciativa concorrente, não havendo, para o caso, previsão privativa afeta ao Presidente da República.

A despeito das argumentações apresentadas pelo Parlamentar, é do entendimento que a proposição afronta o princípio constitucional da reserva da Administração.

Sobre o assunto, convém verificar o que ensina o eminente Ministro CELSO DE MELLO, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 427.574 (grifos nossos):

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

No caso concreto sob análise, o Comandante da

Aeronáutica é o detentor da prerrogativa da denominação das bases aéreas, em conformidade com o que disciplina a Estrutura Regimental do Comando da Aeronáutica, aprovada pelo Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009 (grifos nossos):

*Art. 23. **Ao Comandante da Aeronáutica**, além das atribuições previstas na legislação em vigor e consoante as diretrizes do Ministro de Estado da Defesa, incumbe:*

*.....
v - dispor sobre a criação, ativação, desativação ou reativação, extinção, organização, **denominação**, localização, subordinação, transferência, transformação, funcionamento, sede de comando e área de jurisdição das organizações militares da Aeronáutica, cujo comando, chefia ou direção não seja privativo de oficial-general, respeitados o efetivo fixado em lei e a dotação orçamentária alocada ao Comando da Aeronáutica;*

No mesmo sentido caminha a Lei Complementar nº 097, de 09 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (grifos nossos):

*Art. 6º O Poder Executivo definirá a **competência dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica** para a criação, a **denominação**, a localização e a definição das atribuições das organizações integrantes das estruturas das Forças Armadas.*

Portanto, até mesmo esta Casa Legislativa reconheceu a prerrogativa exclusiva dos Comandantes das Forças Armadas para atribuir denominações às suas respectivas organizações militares.

Não há, pois, espaço para dúvidas sobre a competência expressamente atribuída ao Comandante da Aeronáutica. É ele o detentor do Poder/Dever de cuidar da denominação das organizações endereçadas pelo artigo retrorreproduzido, caso em que se enquadra a Base Aérea de Brasília, visto tratar-se de organização militar cujo comando não é privativo de oficial-general, caso em que, se assim o fosse, seria da competência da Presidente da República, como ensina o mesmo art. 23 do Decreto nº 6.834/2009 em inciso anterior:

IV - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, dentro dos limites da lei:

a) a criação, ativação, desativação ou reativação, extinção, organização, denominação, localização, subordinação, transferência, transformação, funcionamento, sede de comando e área de jurisdição das organizações militares da Aeronáutica, cujo comando, chefia ou direção seja privativo de oficial-general;

A exemplificar a verificação da inconsistência endereçada, mister se faz trazer à baila a arguição de inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 3.736, de 16 de agosto de 2007, e nº 4.267, de 10 de agosto de 2011, de Agudos, que atribuem nomes de pessoas a bens públicos.

Naquele processo, como bem argumenta o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Márcio Fernando Elias Rosa, a iniciativa concorrente entre o Executivo Municipal e o respectivo Legislativo dá-se na esfera da edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre a denominação de logradouros públicos. Fato distinto ocorre na oportunidade do ato de atribuir nomes a logradouros públicos, segundo as regras legais que disciplinam essa atividade, ato esse que, em exercício concreto, é da competência privativa do Executivo.

Em continuidade à sua análise, fundamentou aquele DD Procurador que (grifo nosso):

*Em suma, a Câmara não pode arrogar a si a competência para autorizar a prática de atos concretos de administração. E a nomenclatura de logradouros e próprios públicos - que constitui atividade relacionada ao serviço público municipal de sinalização e identificação - enquadra-se exatamente nessa hipótese, **resultando, daí, a conclusão inafastável de que a lei em epígrafe é manifestamente incompatível com o princípio da separação dos poderes.***

Cumprido destacar que, embora versando sobre ente federativo municipal, comunicam-se as mesmas razões de fundamento contra a proposta do PL nº 7.328, de 2014, que visa atribuir denominação à Base Aérea de Brasília. A separação dos poderes, arguida pelo Dr. Márcio Fernando Elias Rosa, permeia todo o normativo nacional, e não apenas aquela esfera municipal.

Cabe aqui a fundamental distinção entre **atos normativos**

e **atos administrativos**, pois os primeiros, entre os quais se encontram as leis, produzem efeitos jurídicos **genéricos e abstratos**, enquanto os atos administrativos produzem efeitos jurídicos **concretos e imediatos**.

Ora, a denominação dessa ou daquela organização militar é o efeito concreto e imediato de um ato que, por sua natureza, só pode ser administrativo, escapando, portanto, da iniciativa parlamentar.

Há ainda outro exemplo de mesmo sentido, conforme o Parecer sobre a arguição de inconstitucionalidade da Lei nº 1.338, de 26 de julho de 2011, do Município de Onda Verde, no qual o Subprocurador de Justiça opina pela procedência do pedido. Na oportunidade, bem explica o Dr. Sérgio Turra Sobrane (grifos nossos):

Na ordem constitucional vigente, que incorporou o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, na consagrada fórmula desenvolvida pelo célebre jusfilósofo Montesquieu, não existe a menor possibilidade de a administração municipal ser exercida pela Câmara, por meio de leis, pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal (Constituição Estadual, art. 47, II) e praticar os atos de administração, nos limites de sua competência (Constituição Estadual, art. 47, XIV), ou seja, emitir atos administrativos ou normativos na esfera de sua atribuição exclusiva (também denominada reserva da Administração).

*Bem por isso, aliás, ELIVAL DA SILVA RAMOS adverte que: "sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, **não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante**. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, **não apresentam os caracteres de generalidade e abstração**, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade*

substancial" ("A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção", Saraiva, 1994, p. 194).

Nesse contexto, a aprovação de lei, pela Câmara, que atribui nome a logradouro ou prédio público só pode ser interpretada como atentatória ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os poderes (Constituição Estadual, art. 5º).

Vê-se, portanto, dominante o entendimento de que o tratamento de conteúdo concreto quanto à denominação de logradouros ou prédios públicos é de competência privativa do Executivo, não prevalecendo o argumento de iniciativa concorrente, caso em que se aplica apenas na esfera da edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre a denominação de logradouros públicos.

Ressalta-se que as denominações das Bases Aéreas são tradicionalmente dadas às cidades sedes para homenageá-las e prestigiá-las. É também uma questão de indicação da localização explícita da Organização Militar e do aeródromo a ela conjugada, com reflexos, inclusive, na orientação da navegação aérea.

Reconhecemos o valor histórico do ex-presidente João Goulart, um gaúcho de longa tradição política, nascido em uma família de estancieiros afeita às lutas intestinas que tiveram, outrora, lugar do Rio Grande do Sul. Portanto, um homem dotado do espírito de guerreiro.

Abraçou a carreira política em 1945, após a renúncia de Getúlio Vargas, que era amigo íntimo da sua família.

Como político, foi deputado desta Casa e Ministro do Trabalho de Vargas, tendo sido considerado o principal nome entre os trabalhistas deste País.

Jango, como era carinhosamente conhecido, gozava de imenso carisma e popularidade, chegando a ter sido eleito vice-presidente, para o mandato de 1956 a 1961, com mais votos que o próprio presidente Juscelino Kubitschek, em uma época em que as votações para presidente e vice-presidente eram separadas.

Nas eleições de 1960, novamente eleito vice-presidente, concorrendo pela chapa de oposição ao candidato Jânio Quadros, tendo assumiu a presidência da República com a renúncia deste em um clima de instabilidade política que teve inúmeros desdobramentos, agravados pelas reformas que pretendia implantar, até culminar com sua deposição em 1964.

Desse modo, salta aos olhos a importância histórica do ex-Presidente João Belchior Marques Goulart, a quem se pretende homenagear com o Projeto de Lei nº 7.328, de 2014. Todavia, essa proposição não apresenta os necessários requisitos para prosperar à luz do disposto na Carta Magna, na lei e em outros diplomas normativos, além de contrariar os entendimentos esposados pela doutrina e pela jurisprudência nacionais.

Assim, pelas razões expostas votamos pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso nº 284, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2014.

DEPUTADO FÁBIO TRAD
RELATOR