

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



**O SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO  
E A CORREÇÃO DE ROTA NO  
PROCESSO LEGISLATIVO**

Renato Monteiro de Rezende

Textos para Discussão **144**

Fevereiro/2014

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Antônio Helder Medeiros Rebouças – Diretor Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

REZENDE, R. M. **O Sistema Nacional de Viação e a Correção de Rota no Processo Legislativo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar./2014 (Texto para Discussão nº 144). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 25 fev. 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

# **O SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO E A CORREÇÃO DE ROTA NO PROCESSO LEGISLATIVO**

## **RESUMO**

No setor de transportes, o papel do Congresso Nacional tem sido historicamente mal compreendido. Prova disso é a profusão de projetos de lei que, injurídicos e inconstitucionais, determinam a construção ou a alteração do traçado de rodovias, a mudança de sua denominação, ou ainda que pretendem federalizar rodovias estaduais. Mesmo após a aprovação da Lei nº 12.379, de 2011, que regula o Sistema Nacional de Viação, a força inercial de costumes arraigados continua a atuar, o que explica a apresentação de projetos com o intuito de incluir rodovias no anexo de uma lei já revogada, na esperança de, com isso, viabilizar a destinação de recursos federais para sua construção ou ampliação. O presente estudo examina a inconsistência jurídica dessa e de outras práticas no processo legislativo, à luz de decisão do Senado Federal, que sinaliza uma mudança de rumo e a assunção de um papel mais consentâneo com as funções atribuídas pela Constituição ao Poder Legislativo, no tocante às políticas públicas de transporte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Nacional de Viação – Poder Legislativo – competências.

## SUMÁRIO

Introdução.....	5
I. O Sistema Nacional de Viação na Constituição.....	7
II. A revogação do Anexo da Lei nº 5.917, de 1973.....	9
III. Sobre a previsão, em lei, da relação descritiva de componentes físicos do SFV.....	15
IV. Os propósitos dos projetos que alteram o SNV e sua inconstitucionalidade .....	22
a) Municipalização ou estadualização de trecho de rodovia federal.....	23
b) Federalização de rodovias de outros entes .....	24
c) Inclusão de novas rodovias nas relações descritivas das infraestruturas de transporte.....	26
d) Inclusão de portos fluviais nas relações descritivas das infraestruturas de transporte ..	34
e) Inclusão de rios estaduais em relação descritiva de vias navegáveis federais .....	35
f) Mudança de denominação de rodovias ou ferrovias .....	36
Conclusões.....	43
Bibliografia.....	46

# O SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO E A CORREÇÃO DE ROTA NO PROCESSO LEGISLATIVO

*Renato Monteiro de Rezende<sup>1</sup>*

## **Introdução**

Uma crítica comumente dirigida ao Poder Legislativo, nas três esferas da Federação, refere-se à quantidade de leis inócuas ou com poucos efeitos práticos aprovadas a cada ano. Muitas dessas leis ostentam apenas um valor simbólico ou não passam de sugestões ao Poder Executivo, sem caráter cogente, para que tome determinadas providências. Os conteúdos podem ser os mais diversos: instituição de uma data comemorativa, homenagem a determinada figura histórica, mudança da nomenclatura de logradouro público, além das conhecidas leis autorizativas.

Se a aprovação de tais leis pode despertar alguma simpatia da parte de grupos que compõem a base eleitoral dos parlamentares patrocinadores dos projetos, o saldo geral para a sociedade é negativo, tendo em vista o tempo e os recursos despendidos na tramitação dessas proposições, que poderiam ser dedicados a iniciativas mais relevantes e com efetivo impacto social.

No setor de transportes, exemplos típicos de leis com valor meramente simbólico ou que chegam mesmo a padecer de inconstitucionalidade são as que, originadas de projeto de autoria parlamentar, visam a determinar a construção ou a alteração do traçado de rodovias, ou ainda alterar a sua denominação. Também o são as que determinam a federalização de rodovias estaduais ou a estadualização de rodovias federais.

Recentemente, o Senado Federal deu um importante passo para a racionalização do processo legislativo no tocante aos projetos no setor de transportes, mediante a aprovação de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em resposta à Consulta nº 1, de 2013, formulada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Partidário.

<sup>2</sup> Parecer disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/134763.pdf>. Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

Em face de controvérsias, no âmbito deste último colegiado, quanto à constitucionalidade e juridicidade de projetos de lei que alteram as características ou incluem novos componentes nas relações descritivas da infraestrutura de transportes constantes do anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprovou o Plano Nacional de Viação (PNV), a CI solicitou a oitiva da CCJ sobre a matéria. As dúvidas levantadas não diziam respeito apenas à viabilidade de projetos de iniciativa parlamentar nessa seara, mas também à própria vigência do anexo da Lei nº 5.917, de 1973, dada a edição da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV). Ao sancionar esta última lei, a Presidente da República vetou seus anexos, bem como seu art. 45, que determinava a revogação da Lei nº 5.917, de 1973, abrindo espaço para questionamentos quanto à permanência em vigor do anexo da Lei mais antiga, a despeito de as duas tratarem, de maneira abrangente, da mesma matéria.

No aguardo da resposta da CCJ, foram sobrestadas dezenas de proposições legislativas que pretendiam alterar o multicitado anexo, para, entre outras finalidades: municipalizar trechos de rodovias federais, federalizar trechos de rodovias estaduais, estender trechos de rodovias e ferrovias federais ou alterar o seu traçado, determinar a construção de novas rodovias e ferrovias federais, federalizar hidrovias estaduais e incluir portos fluviais na relação descritiva de infraestruturas federais de transportes.

Em seu parecer, aprovado em 21 de agosto de 2013, a CCJ assentou que:

1 – a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, foi revogada pela Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que regula inteiramente a matéria por ela tratada;

2 – as relações descritivas dos componentes do Sistema Federal de Viação são inventários de bens federais, devendo ser editadas por ato do Poder Executivo;

3 – a inclusão em relação descritiva do Sistema Federal de Viação de componente inexistente ou que não integre o patrimônio da União é uma impropriedade e não acarreta qualquer consequência jurídica;

4 – a transferência de bens entre os entes da Federação somente pode ser realizada por meio de convênio de cooperação ou de desapropriação e independe de autorização legislativa federal;

5 – nenhuma norma legal impede a destinação de recursos federais para a construção ou conservação de infraestrutura de transporte dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios;

6 – a inclusão de novos componentes no Sistema Federal de Viação deve ser precedida de estudos técnicos e econômicos que a justifiquem;

7 – são inconstitucionais as proposições legislativas que visam à alteração ou à inclusão de componentes em relações descritivas do Sistema Federal de Viação; [...]

A CCJ não se pronunciou a respeito dos projetos de iniciativa parlamentar que visam a alterar a denominação de rodovias, por não serem objeto da consulta. Posteriormente, foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal requerimento de tramitação em conjunto de 50 projetos de lei com as características examinadas na Consulta nº 1, de 2013, que foram redistribuídos, para exame pela CCJ e pela CI. Em seu parecer, a CCJ, em decisão unânime adotada em 5 de fevereiro de 2014, concluiu pela inconstitucionalidade dos projetos, disso resultando o seu arquivamento definitivo, nos termos do art. 101, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na linha do que foi decidido pela CCJ, o presente trabalho desenvolve argumentos no sentido: (i) da injuridicidade de projetos que visem a alterar o anexo da revogada Lei nº 5.917, de 1973; (ii) da inconstitucionalidade de projetos de iniciativa parlamentar que objetivem determinar a construção, extensão ou alteração de traçado das infraestruturas federais de transporte; (iii) da inconstitucionalidade da incorporação, ao patrimônio da União, de infraestruturas de transporte pertencentes a outros entes federados, como efeito puro e simples de lei federal; (iv) da inconstitucionalidade da incorporação, ao patrimônio de outros entes federados, de infraestrutura federal de transporte, como consequência pura e simples de determinação em lei federal. Avançando sobre matéria não examinada pela CCJ, o trabalho também conclui pela inconstitucionalidade de projetos de iniciativa parlamentar que visem a alterar a denominação de infraestruturas federais de transporte.

## **I. O Sistema Nacional de Viação na Constituição**

A Lei nº 5.917, de 1973, foi aprovada na vigência da Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Nos termos do art. 8º, inciso VI, da Carta, competia à União *estabelecer o plano nacional de viação*. A Constituição de 1988, em seu art. 21, inciso XXI, substituiu essa competência pela seguinte: *estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação*.

A doutrina costuma denominar como competências materiais (ou político-administrativas) exclusivas da União aquelas arroladas no art. 21 da Constituição. Fá-lo em contraposição ao art. 22, que enumera as competências legislativas privativas da

União. Segundo essa ordem de ideias, o art. 21 identificaria competências para a execução de tarefas, prestação de serviços, de cunho, portanto, não legislativo.

Paralelamente, são indicadas no art. 23 da mesma Carta as competências materiais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e no art. 24, as competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A rigor, o art. 21 não qualifica expressamente como materiais as competências de que trata. Esta é uma classificação doutrinária e que se baseia nas características apresentadas pelos incisos em que se desdobra aquele artigo. Com efeito, a maioria deles se refere a atos concretos, materiais, desvestidos dos atributos de generalidade e abstração típicos das leis. Assim é que compete à União declarar a guerra e celebrar a paz; decretar o estado de sítio; assegurar a defesa nacional; emitir moeda; administrar as reservas cambiais do País; e explorar os serviços de telecomunicações, radiodifusão sonora, energia elétrica, entre outras incumbências. Em alguns casos, requer-se inclusive a participação do Poder Legislativo como condição para a validade jurídica dos atos, como no caso da decretação do estado de sítio ou de declaração de guerra, mas essa intervenção do Poder Legislativo não tem a natureza de uma lei, em seu sentido substancial de ato normativo geral e abstrato, assumindo a forma de decreto legislativo.

Se a maioria das competências enumeradas no art. 21 da Lei Maior permite que se fale em competências materiais, nem por isso se pode dizer que todas elas integrem esse mesmo gênero. Como já mencionado, tal rotulagem não foi feita pelo texto constitucional, antes tem extração doutrinária. E alguns dos incisos do art. 21 aludem à expedição de atos tipicamente normativos. Nesse sentido, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (incisos XX e XXI). Embora isso possa redundar em uma atecnia do texto constitucional, concluímos que essas competências são tipicamente legislativas, ainda que também se reconheça ao Poder Executivo uma competência normativa sobre a matéria<sup>3</sup>.

Ora, não há matéria mais claramente normativa do que o estabelecimento de princípios e diretrizes. É desse modo, aliás, que costuma ser identificada pela doutrina a

---

<sup>3</sup> Registre-se, nesse sentido, que o Conselho das Cidades (ConCidades), instituído pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), instituído pelo Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008, exercem competências normativas pertinentes a esses dispositivos constitucionais.

competência da União no âmbito das chamadas competências legislativas concorrentes, com a identificação das normas gerais com princípios e diretrizes, normas com um grau de abstração inclusive maior do que o da maioria das leis.

Seria desejável que competências de mesma natureza estivessem reunidas em um mesmo artigo, mas não foi isso que aconteceu. E esse não é o único exemplo de atecnia da Constituição. Para citar apenas mais um caso, a União detém competência para editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, com base no art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Ora, o art. 22 trata de competências legislativas privativas da União. Contudo, a própria expressão *normas gerais* dá margem a que se cogite de normas específicas, com grau de abstração menor.

Ademais, o art. 24 da Carta Magna cuida exatamente da repartição de competências legislativas entre os entes federados, âmbito no qual compete à União editar *normas gerais*, que são suplementadas pelas normas estaduais e distritais. Não por outra razão, mesmo quem trabalha com a ideia de que as competências legislativas e político-administrativas foram segmentadas em diferentes artigos da Constituição admite que a competência para instituir diretrizes, ainda que relacionada no art. 21 da Carta Política, constitui inequívoca competência legislativa<sup>4</sup>.

## II. A revogação do Anexo da Lei nº 5.917, de 1973

Que tenha sido clara intenção da Lei nº 12.379, de 2011, revogar inteiramente a Lei nº 5.917, de 1973, resta evidente: (i) em sua ementa, que, explicita isso; (ii) em seu art. 45, que contém a cláusula determinando a revogação da Lei do Plano Nacional de Viação, bem como da legislação subsequente que alterou o seu anexo; (iii) na circunstância de a lei nova ter regulado inteiramente a matéria da lei velha.

Por se tratar simplesmente de uma exposição concisa do conteúdo de uma lei, a ementa, por si só, não ostenta força revocatória de dispositivos legais, conquanto tenha um papel adjutor na interpretação do texto normativo.

---

<sup>4</sup> Cf.: SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 65. BARROSO, Luís Roberto. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos *et alii* [Orgs.]. *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 479-512. BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, ago/out 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-administrativo-economico>. Acessado em 10 de fevereiro de 2014. Neste último artigo, o autor assinala quanto ao saneamento básico, ao interpretar o art. 21, XX, da Carta Magna, que *compete à União, por meio de lei ordinária, dispor a respeito das diretrizes na matéria*.

Quanto ao art. 45 da Lei nº 12.379, de 2011, foi ele vetado pela Presidente da República, não tendo, portanto, entrado em vigor.

Por sua vez, a circunstância de a lei nova haver regulado inteiramente a matéria disciplinada na lei velha constitui razão suficiente para se considerar revogada a Lei nº 5.917, de 1973. Nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), a lei posterior revoga a anterior quando: (i) expressamente o declare; (ii) seja com ela incompatível; (iii) ou regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

Regular inteiramente a matéria da lei anterior não significa, por óbvio, conter dispositivos que guardem relação (seja dispondo no mesmo sentido, seja em sentido inverso) com cada um dos dispositivos constantes da lei revogada. A normatividade jurídica, em sentido amplo, envolve não apenas comandos proibitivos e impositivos, mas também autorizativos ou permissivos. A não-imposição de um comportamento omissivo ou comissivo constitui opção legislativa com consequências sobre a esfera jurídica dos indivíduos. Assim, quando um dever (ou proibição) estipulado pela lei antiga deixa de ser reproduzido na lei nova que regula de maneira ampla a mesma matéria, pode-se concluir que o legislador optou por estabelecer uma permissão bilateral (de realizar uma conduta ou abster-se dela). É nesse sentido que se pode falar de uma regra geral de liberdade, segundo a qual é permitido tudo aquilo que não é proibido ou exigido<sup>5</sup>. A verificação de que uma lei regula inteiramente a matéria de lei precedente não passa, portanto, por estabelecer relações biunívocas entre os dispositivos de uma e outra, podendo-se entender que o silêncio da lei nova significa o estabelecimento de uma dupla permissão.

Se no caso de uma lei regular inteiramente a matéria de lei anterior fosse necessária a presença, na lei nova, de dispositivos incompatíveis com todos os da lei antiga, essa hipótese de revogação seria despicienda, pois equivaleria à de revogação por incompatibilidade. Bem por isso, acentuava Eduardo Espínola, ao comentar o art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Cf.: VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Noeses, 2010, pp. 189 e ss. No caso das normas dirigidas ao administrador público, em face do princípio da legalidade estrita, a ausência de uma norma determinando ou facultando a prática de um ato implica a proibição de sua prática (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 102).

<sup>6</sup> ESPÍNOLA, Eduardo; ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. *A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 64-5.

Se uma lei geral, por exemplo, um código regula inteiramente o instituto de que se ocupava a lei precedente, se ambas desenvolvem dispositivos sobre a mesma matéria, é bem possível que, na antiga, se encontrem alguns artigos, que se não mostrem de todo incompatíveis com as disposições da nova.

Surge, nesse caso, a questão: aqueles dispositivos particulares da lei anterior, que se podem conciliar com as regras consignadas na posterior, perderam a eficácia?

Assim se deve entender, quando se trate de uma lei geral, de um código regulando inteiramente a matéria que se regia pela lei geral anterior, ou pelo código antes vigente.

Uma Constituição política, que se adote em substituição a outra, acarreta a ab-rogação completa de todos os preceitos desta, pouco importando que aí se encontrem disposições particulares, que pareçam compatíveis com a nova.

E prosseguia, com arrimo na lição de Saverio Bianchi:

[E]ntre duas leis gerais, que regularam diversamente a mesma matéria, na sua integridade, a incompatibilidade existe nos próprios princípios, que lhes servem de fundamento, e se difunde, muito facilmente, nas próprias disposições particulares, que fazem parte das mesmas leis. Pensa o ilustre civilista italiano que – *poderia produzir inconvenientes gravíssimos e deploráveis confusões reunir as disposições das duas leis e fundi-las em uma, alterando, assim, a unidade e harmonia da lei nova, e misturando disposições inspiradas em princípios diversos, talvez contrários*. Acrescenta que, *se essa fusão fosse possível e útil, se algumas das disposições da lei antiga podiam ser conservadas na lei nova, competia ao legislador introduzi-las nesta, ou, então, declarar quais das disposições da lei velha teriam permanecido em vigor; se o não fez, é de presumir que, segundo a sua intenção, toda a matéria que regulou com a lei nova deve ficar sujeita unicamente a esta, subtraído todo o vigor às disposições particulares da lei anterior*.

Na mesma esteira, Serpa Lopes<sup>7</sup>:

Quando a revogação tácita de uma lei decorrer de sua incompatibilidade com a lei subsequente, deve se entender no sentido de que a lei antiga não fica revogada senão nas disposições necessariamente incompatíveis com a lei nova, o mesmo não

---

<sup>7</sup> LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Comentário teórico e prático da Lei de Introdução do Código Civil*. Rio de Janeiro: Jacintho, 1943, pp. 60-1. Sobre o mesmo dispositivo, assinalou Carlos Maximiliano: *Se a lei nova cria, sobre o mesmo assunto da anterior, um sistema inteiro, completo, diferente, é claro que todo o outro sistema foi eliminado (Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 293). Na mesma linha, observava Washington de Barros Monteiro que a revogação de uma lei pode ocorrer também quando outra *cria nova e integral disciplina acerca do assunto, precedentemente regulado, a revelar, de forma inequívoca, o intento de substituir por outra a disciplina primitiva. Assim, também se a lei nova regula matéria de que trata a lei anterior e não reproduz determinado dispositivo, entende-se que foi ele revogado (Curso de Direito Civil, vol. 1, São Paulo: Saraiva, 1994, p. 28)*.

ocorrendo quando a revogação defluir de circunstância de uma lei nova regular inteiramente a matéria contida na anterior. [...]

Diz-se que a lei regula inteiramente a matéria da lei anterior quando, dispondo sobre os mesmos fatos ou idênticos institutos jurídicos, os abrange em sua complexidade, v.g., uma lei hipotecária substituída por outra lei hipotecária, regulando todo o instituto da hipoteca. Em casos tais, ocorre uma oposição de conteúdo ao lado de uma identidade de objetivo, formando singular e heteróclito consórcio.

Desse modo, ainda que tenha sido aposto veto ao art. 45 da Lei nº 12.379, de 2011, nem por isso se pode dizer que ela deixou de revogar a Lei nº 5.917, de 1973. Cuida-se, *in casu*, de uma lei geral, e a *mens legis* teve o claro propósito de dispor amplamente sobre o tema da lei anterior, substituindo-a por outro regime legal. O veto da cláusula revocatória não altera em nada essa realidade, da mesma forma como o Código Civil de 1916 não deixaria de ser revogado caso o Presidente da República, ao sancionar o Código Civil de 2002, houvesse vetado seu artigo que expressamente determinou a revogação do antigo diploma legal.

O anexo da Lei nº 5.917, de 1973, foi elaborado segundo a lógica extraível dos ditames daquela lei. De seu turno, os anexos da Lei nº 12.379, de 2011, foram elaborados em consonância com o novo marco regulatório do SNV, que difere claramente do PNV. Para citar um exemplo, a lei nova, ao lado de conter anexo com a relação descritiva das rodovias pertencentes ao Subsistema Rodoviário Federal, o qual foi vetado, criou uma subcategoria de rodovias, denominada Rede de Integração Nacional – RINTER, composta por rodovias que atendam a algum dos critérios fixados em seu art. 16, e que, por força de seu art. 18, não poderão ser doadas a outros entes federados<sup>8</sup>. O veto ao anexo contendo as rodovias integrantes da Rinter não prejudica, a nosso ver, a vigência do art. 16<sup>9</sup>. De qualquer maneira, é perceptível a inadequação do uso do anexo da Lei nº 5.917, de 1973, como parte de um mesmo sistema legal,

---

<sup>8</sup> Dispõem os mencionados artigos: *Art. 16. Fica instituída, no âmbito do Subsistema Rodoviário Federal, a Rede de Integração Nacional - RINTER, composta pelas rodovias que satisfaçam a 1 (um) dos seguintes requisitos: I - promover a integração regional, interestadual e internacional; II - ligar capitais de Estados entre si ou ao Distrito Federal; III - atender a fluxos de transporte de grande relevância econômica; e IV - prover ligações indispensáveis à segurança nacional. [...]* *Art. 18. Fica a União autorizada a transferir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante doação: I - acessos e trechos de rodovias federais envolvidos por área urbana ou substituídos em decorrência da construção de novos trechos; II - rodovias ou trechos de rodovias não integrantes da Rinter.*

<sup>9</sup> Basta pensar que, sempre que uma rodovia federal preencher um dos requisitos do art. 16, ela se submeterá à vedação decorrente do art. 18, II, da Lei, sem necessidade de que se estabeleça, em lei, uma relação com todas as rodovias que atendem àqueles critérios.

composto pelas disposições da Lei nº 12.379, de 2011, e que se valeu de critérios classificatórios ignorados pela lei revogada.

Outro exemplo da inviabilidade de aproveitamento do anexo da lei antiga como parte integrante do novo regime legal se dá em relação ao Subsistema Aquaviário Nacional, que, segundo o art. 25, da Lei nº 12.379, de 2011, é composto por: vias navegáveis, portos marítimos e fluviais, eclusas e outros dispositivos de transposição de nível, interligações aquaviárias de bacias hidrográficas, facilidades, instalações e estruturas destinadas à operação e à segurança aquaviária. Esse é um dispositivo que tem vigência independentemente do veto aos Anexos IV a VI da Lei, que contém a relação descritiva das vias navegáveis, portos marítimos e fluviais, eclusas e outros dispositivos de transposição de nível. Já o anexo da Lei nº 5.917, de 1973, contém a relação descritiva das hidrovias, dos portos marítimos, fluviais e lacustres do PNV. De um lado, o anexo contém mais do que o estipulado na lei nova (inclui relação de portos lacustres). De outro, contém menos (não alude a eclusas como integrantes do PNV e tampouco as relaciona).

Desse modo, numa inversão da fórmula bíblica, mas com efeitos não menos nocivos, o aproveitamento do anexo da Lei nº 5.971, de 1973, como parte da Lei nº 12.379, de 2011, equivale a apor remendo velho em veste nova<sup>10</sup>, com o agravante de se tratar de tecidos de diferentes variedades.

Revogados todos os dispositivos da Lei nº 5.917, de 1973, é consectário lógico que também o anexo da lei tenha tido a mesma sorte, em observância à regra de que o acessório sempre segue o principal. Com efeito, as leis são articuladas em artigos, parágrafos, incisos e alíneas. As normas legais são expressas mediante signos linguísticos. Os anexos não têm vida independente do articulado da lei. São sempre reportáveis a algum dispositivo, por via do qual adquirem força jurídica<sup>11</sup>.

A tabela de remuneração de servidores que constitui anexo de uma lei sobre o assunto somente tem força normativa porque um dos dispositivos da lei determina que a remuneração dos servidores tais e quais será a indicada no anexo. De forma análoga, o anexo da Lei nº 5.917, de 1973, só detinha força normativa porque o art. 1º daquele

---

<sup>10</sup> *Ninguém deita remendo de pano novo em roupa velha; doutra sorte o mesmo remendo novo rompe o velho, e a rotura fica maior* (Marcos 2:21).

<sup>11</sup> Mesmo quando o anexo possuir significação independentemente do articulado normativo ao qual se vincula, sua força jurídica dependerá daquele texto. É o caso, por exemplo, de regulamentos de órgãos aprovados por decretos que se limitam a dispor *fica aprovado o regulamento do órgão X, na forma do anexo*. É precisamente essa norma que confere força normativa ao regulamento redigido na forma de anexo.

diploma estatua: *fica aprovado o Plano Nacional de Viação (PNV) de que trata o artigo 8º, item XI, da Constituição Federal, representado e descrito complementarmente no documento anexo contendo as seguintes seções [...].* Revogado o art. 1º da Lei, não há mais como reportar a ele o anexo, que deixa de constituir norma jurídica. Associar o anexo a dispositivos de outra lei constitui fraude à *mens legis* quando tais dispositivos não tiverem feito expressa menção a ele. Para se admitir a vigência do anexo, seria necessário, portanto, admitir a vigência do art. 1º, o que resultaria na coexistência do Sistema Nacional de Viação, previsto na Constituição em vigor, com o Plano Nacional de Viação, previsto na Constituição revogada, o que seria um absurdo hermenêutico.

Não há qualquer dispositivo da Lei nº 12.379, de 2011, que se refira ao anexo da Lei nº 5.917, de 1973. Ao revés, vários artigos da Lei nova remetem a anexos desta, os quais foram vetados pela Presidente da República. Com o veto, a menos que a expressão linguística de tais dispositivos tenha um sentido deontico completo, eles não expressarão normas jurídicas válidas. Uma proposição que, como o art. 17 da Lei nº 12.379, de 2011, se limite a estatuir que *o Anexo II apresenta a relação descritiva das rodovias integrantes da Rinter*, não pode veicular uma norma jurídica se o Anexo II não acompanha o texto legal, por haver sido vetado. Na inexistência de tal Anexo, não é possível estabelecer qualquer sentido efetivo para o enunciado, ainda que ele se apresente sintaticamente ordenado e completo<sup>12</sup>. Tampouco se pode tomar como substitutivo do Anexo II o anexo da Lei nº 5.917, de 1973.

Sob o pretexto de se fazer interpretação, não se pode criar nova norma com subversão do âmbito semântico que o enunciado normativo pode comportar<sup>13</sup>. Se

---

<sup>12</sup> Tomado isoladamente, o art. 17 não poderia produzir qualquer efeito jurídico, ainda que o Anexo II não tivesse sido vetado. A conclusão se altera, porém, no contexto da lei: lido conjuntamente com outros dispositivos e o Anexo II, o art. 17 pode produzir consequências jurídicas. O art. 18, por exemplo, por exegese *a contrario sensu*, veda que a União doe a outros entes federados rodovias integrantes da Rinter. De qualquer modo, com o veto ao Anexo II, o art. 17 passa a carecer de significado jurídico, deve ser tomado como proposição sem sentido normativo. Consoante aponta Kelsen, *a norma fundamental não empresta a todo e qualquer ato o sentido objetivo de uma norma válida, mas apenas ao ato que tem um sentido, a saber, o sentido subjetivo de que os indivíduos se devem conduzir de determinada maneira. O ato tem de – neste sentido normativo – ser um ato com sentido. Quando ele tem um outro sentido, por exemplo, o sentido de um enunciado (v.g. de uma teoria consagrada na lei) ou não tem qualquer sentido – quando a lei contém palavras sem sentido ou disposições inconciliáveis umas com as outras - , não há qualquer sentido subjetivo a ter em conta que possa ser pensado como sentido objetivo, não existe qualquer ato cujo sentido subjetivo seja capaz de uma legitimação pela norma fundamental* (KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 231).

<sup>13</sup> Nem mesmo sob o argumento de evitar a declaração de inconstitucionalidade de uma lei se pode desconsiderar os limites semânticos de suas disposições, delas extraindo norma que não se enquadra

dispositivos da lei nova remetem a anexos que foram vetados, não é dado ao intérprete substituir tais anexos pelo constante da lei revogada, desafiando o evidente propósito da lei de, disciplinando integralmente a mesma matéria, fazer cessar a vigência, como um todo, da lei anterior. Não há, portanto, como fazer associação entre o anexo da Lei nº 5.917, de 1973, que se vincula a artigo seu revogado e os dispositivos da Lei nº 12.379, de 2011, que se referem a anexos objeto de veto presidencial. Nenhum dispositivo da lei nova fez remissão ao anexo da lei antiga ou determinou que ele se mantivesse vigente. Como os anexos não possuem vigência autônoma, antes dependem de dispositivo da lei que lhes faça remissão, a conclusão inafastável é de que, com a sanção da Lei nº 12.379, de 2011, e os vetos a seus anexos, deixou de constituir matéria com *status* legal a relação descritiva de componentes físicos dos subsistemas integrantes do Sistema Federal de Viação (SFV).

### **III. Sobre a previsão, em lei, da relação descritiva de componentes físicos do SFV**

Ainda que fosse logicamente possível a associação, à lei nova, do anexo da lei revogada, a própria presença, em lei, de um rol de infraestruturas, poderia ter a sua constitucionalidade discutida, nos termos a seguir expostos.

Conforme anteriormente mencionado, a competência do art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal é típica competência legislativa para a expedição de normas gerais. A identificação, em concreto, de componentes físicos do Sistema Federal de Viação não pode ser qualificada como exercício da prefalada competência, pois um inventário de bens jamais pode ser tomado na conta de uma diretriz ou princípio. Não passa, como o próprio nome sugere, de uma relação descritiva de componentes de infraestruturas de transporte, pertencentes, no caso, à União, e viabilizadoras do deslocamento de pessoas e bens.

A conclusão anterior não significa que o Congresso Nacional esteja impedido de legislar sobre bens federais. Ao contrário, isso é expressamente previsto no art. 48, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre *bens de domínio da União*.

---

em qualquer dos possíveis significados assumíveis pelo texto legal. Com efeito, *a interpretação conforme à Constituição é, por isso, apenas admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador* (COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1192).

A implantação de componentes da infraestrutura de transportes é uma incumbência constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo. A participação do Poder Legislativo nesse âmbito se dá no processo de planejamento plurianual e de autorização de alocação de recursos orçamentários para as respectivas obras públicas. Não é papel da lei definir o inventário das infraestruturas pertencentes ao ente político, tampouco cremos que a regra de atribuição de competência do art. 48, V, da Constituição teve em mira isso<sup>14</sup>. O legislador federal possui funções mais relevantes do que a de fazer o inventário dos bens públicos, tarefa tipicamente administrativa e que ele mesmo atribuiu à Secretaria de Patrimônio da União.

Ademais, a figuração, na lei, de um conjunto de infraestruturas se revelaria um despropósito, se disso não pudessem decorrer consequências jurídicas. No Direito Comparado, tal discussão tem ocupado o Conselho Constitucional francês nos últimos anos, numa reação à inflação legislativa e aos assim chamados *nêutrons legislativos*, leis declaratórias ou loquazes (*lois bavardes*), compostas por disposições desprovidas de força normativa, por não expressarem comandos deônticos (deveres, proibições, permissões), mas apenas desejos, homenagens ou descrições de situações de fato.

Tal fenômeno chegou a ser qualificado pelo Presidente do Conselho Constitucional como *degenerescência da lei em instrumento de política-espetáculo*, uma *evolução deletéria* contra a qual o Conselho manifestou sua disposição de lutar, opondo-se a leis feitas *para afirmar evidências, emitir votos ou desenhar um estado ideal do mundo*<sup>15</sup>. Com base nesses pressupostos, o Conselho, em sua Decisão nº 512, de 2005, declarou inconstitucionais artigos da Lei de Orientação e Programação do Futuro da Escola, por carecerem de carga normativa.

Consoante observam Favoreu e outros, é possível extrair das decisões recentes do Conselho Constitucional a esse respeito uma postura do órgão na linha de considerar inconstitucionais textos legais de simples orientação, salvo aquelas categorias de leis com finalidade programática expressamente previstas na Constituição, tais como as leis de programa no domínio econômico e social, de plano, de finanças em geral e de

---

<sup>14</sup> Na mesma linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar o dispositivo constitucional, assinala que dispor sobre bens do domínio da União inclui *regular a sua utilização e alienação* (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo: Saraiva, 1997, vol. 1, p. 292).

<sup>15</sup> Voeux du Président du Conseil Constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République, em 3 de janeiro de 2005. Disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/relations-externes/agenda/le-conseil-en-2004/voeux-a-l-elysee.5147.html>. Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

financiamento da seguridade social, todas elas submetidas a um rito diferenciado ou à iniciativa privativa do Poder Executivo. Mesmo quem considera excessiva a postura do Conselho Constitucional admite a inconstitucionalidade dos nêutrons legislativos, nem tanto pelo seu objeto não normativo, mas pela ausência de competência predefinida expressamente na Constituição para a edição de tais leis, excetuados os casos anteriormente mencionados das leis financeiras e de programa<sup>16</sup>.

Voltando ao caso brasileiro, temos que, no regime da Lei nº 5.917, de 1973, a existência de um anexo descritivo de infraestruturas de transporte era considerada consentânea com o mandamento constitucional para instituição de um *plano nacional de viação* (e não apenas normas gerais ou diretrizes). Tal relação não era tratada como um mero inventário de infraestruturas de transportes, pois, em face da exegese dada ao art. 7º da Lei, não se revelava juridicamente irrelevante a presença de uma rodovia nessa relação. O dispositivo vedava o emprego de recursos do orçamento da União e de fundos específicos em vias, portos e aeródromos que não constassem de programas ou planos, oficiais, anuais ou plurianuais, enquadrados nos respectivos sistemas de viação. Assim, entendia-se que a previsão de recursos federais para obras em uma dada rodovia estava condicionada a que ela constasse do PNV.

A Lei nº 12.379, de 2011, não reproduziu norma minimamente semelhante à do art. 7º da Lei nº 5.917, de 1973. E se o fizesse seria inconstitucional, dado caber à lei complementar dispor sobre finanças públicas e sobre a elaboração e organização da lei orçamentária (arts. 163, I, e 165, § 9º, I, da Constituição de 1988). Pelo que se pode depreender do texto da Lei nº 12.379, de 2011, as duas únicas consequências jurídicas que podemos, em tese, vislumbrar para a relação de infraestruturas constantes dos anexos vetados são as dos arts. 10 e 18 da Lei, a seguir comentadas. Fora disso, a presença do rol de infraestruturas de transportes não diferirá das previsões das aludidas leis declaratórias do Direito francês, descritivas de situações de fato. E mesmo as consequências jurídicas potencialmente extraíveis dos arts. 10 e 18 são questionáveis, como se verá adiante.

O art. 10 da Lei nº 12.379, de 2011, estabelece depender de lei específica a alteração de características e a inclusão de novos componentes nas relações descritivas das infraestruturas federais de transporte. Entendemos, porém, que a regulação, por lei

---

<sup>16</sup> FAVOREU, Louis *et alii*. *Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2010, pp. 815-819.

específica e em minúcias, das características de bens públicos individualizados dificilmente se concilia com a lógica que preside a separação de Poderes e a participação do Poder Legislativo na implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo. Ademais, se o exercício concreto de poderes de gestão sobre bens públicos é atribuição constitucional do Poder Executivo, afigura-se nos inconstitucional lei ordinária que, como fez o mencionado art. 10, condicione aspectos desse exercício concreto a autorizações legislativas específicas. Pode-se, é claro, cogitar de leis de desafetação de bens públicos, destinadas a autorizar a sua alienação, ou de regulação do uso das variadas espécies de bens. No entanto, consideramos exorbitante a norma do art. 10 da Lei:

Art. 10. A alteração de características ou a inclusão de novos componentes nas relações descritivas constantes dos anexos desta Lei somente poderá ser feita com base em critérios técnicos e econômicos que justifiquem as alterações e dependerão de:

I – aprovação de lei específica, no caso do transporte terrestre e aquaviário;

II – ato administrativo da autoridade competente, designada nos termos da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, no caso do transporte aéreo.

§ 1º São dispensadas de autorização legislativa as mudanças de traçado decorrentes de ampliação de capacidade ou da construção de acessos, contornos ou variantes, em rodovias, ferrovias e vias navegáveis.

§ 2º Nos casos previstos no § 1º, as mudanças serão definidas e aprovadas pela autoridade competente, em sua esfera de atuação.

.....

Os anexos da Lei foram, é certo, vetados, mas esta seção se dedica precisamente à análise, em tese, da regulação individualizada, em lei, das características e das formas de uso de bens públicos. Segundo o transcrito art. 10, dependeria de autorização legislativa qualquer alteração nas características que figuram nas relações descritivas dos bens componentes da infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários constantes dos anexos da Lei, ressalvado o disposto no § 1º do mesmo artigo.

Como dito, não resta dúvida de que a destinação de bens públicos a determinados fins pode constituir objeto de lei, mas condicionar à aprovação de lei específica qualquer alteração de características (até mesmo a extensão de rodovias, por exemplo) ou a inclusão de novos componentes nas relações descritivas de infraestruturas públicas se nos afigura uma subversão do princípio da separação dos Poderes.

De regra, a atuação da Administração Pública não está condicionada a autorizações concretas do legislador, mas sim a *standards* previstos em lei. Não por outro motivo, a jurisprudência tradicional do Supremo Tribunal Federal (STF) considera inconstitucionais, por exemplo, normas de constituições estaduais que condicionem a autorização prévia ou a referendo das assembleias legislativas a celebração de contratos e convênios pelo Poder Executivo.

A gestão de bens públicos constitui atividade tipicamente administrativa e não deve, em princípio, se condicionar a ingerências do Poder Legislativo no plano concreto e individualizado. Como aponta José Roberto Coutinho, a gestão patrimonial, entendida como o conjunto de atos de administração, ou seja, de guarda, conservação, percepção de frutos desses bens, não se sujeita a autorização legislativa. Esta é requerida para atos de aquisição onerosa de bens, sua alienação ou oneração, tendo em vista os princípios da legalidade, da inalienabilidade e da inonerabilidade dos bens públicos. Com efeito, *a aquisição onerosa dos bens da Administração Pública implica a realização de despesa que deve ser previamente autorizada [...]. Já na alienação ou oneração de bens da Administração Pública, na medida em que esses poderes vão além dos poderes de mera gestão – administração em sentido estrito – também exigir-se-á, para sua prática, autorização legislativa e o atendimento de outros requisitos legais*<sup>17</sup>.

Assim, pode-se dizer que os atos de aquisição onerosa e alienação de bens públicos sujeitam-se a autorização legislativa. No caso da aquisição, essa autorização se materializa na lei orçamentária, não se cogitando sequer da definição minuciosa das características do bem a ser adquirido<sup>18</sup>. Já em se tratando de alienação, a Lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 17, concede uma autorização genérica quanto aos bens móveis e exige autorização legislativa específica relativamente aos bens imóveis<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> COUTINHO, José Roberto de Andrade. *Gestão patrimonial na Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 8-10.

<sup>18</sup> Em sentido contrário, Diógenes Gasparini entende ser necessária lei autorizativa específica, que caracterize o bem e a finalidade de aquisição, não bastando a autorização orçamentária. Na visão desse autor, contudo, tal lei deve ser de iniciativa do Poder Executivo, pois *só quem precisa de autorização pode solicitá-la. A iniciativa parlamentar, nesses casos, caracteriza usurpação de competência (Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 963).

<sup>19</sup> Muito embora a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, autorize genericamente a alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo, há orientação doutrinária no sentido de que tal alienação somente pode ser feita em lei específica, que individualize o bem. É o que inicialmente lecionava Marçal Justen Filho, para quem a lei deveria indicar *o bem a ser alienado e os limites a serem observados na alienação (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, São Paulo: Dialética, 2000, p. 170). No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1997, pp. 449-452), Diógenes Gasparini (*op. cit.*, pp. 963, 995), Edmir Netto de Araújo (*Curso de Direito Administrativo*, São Paulo:

A autorização do Poder Legislativo, caso a caso, para a realização, pelo Poder Executivo, de atos de sua competência não constitui uma atividade de natureza genuinamente legislativa<sup>20</sup> e, como tal, não pode ser tomada como regra. Assim como a alienação de bens imóveis, podemos citar entre as hipóteses em que a autorização legislativa é necessária: a do art. 225, § 6º, da Carta Política, segundo o qual *as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas*; a do art. 231, § 3º, da mesma Carta, conforme o qual *o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional*.

Diversamente das hipóteses citadas, a Constituição não condicionou a construção de quaisquer obras pelo Poder Executivo, bem como a manutenção ou alteração das infraestruturas construídas a autorizações do Poder Legislativo mediante

---

Saraiva, 2010, pp. 1166-7), Adilson Abreu Dallari (Alienação de bens: é inconstitucional, ilegal e ilógica a concessão, pelo Legislativo ao Executivo, de autorização genérica para alienar quaisquer bens públicos. In: *Revista de Direito Público*, v. 20, n. 84, pp. 167-171, out./dez. 1987) e Sérgio Ferraz (A alienação de bens públicos, na Lei Federal de Licitações. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 198, pp. 53-9, out/dez 1994). Os argumentos levantados para sustentar a necessidade de autorização legislativa baseiam-se, como regra, na ideia de que a alienação extravasa os poderes normais de administração de bens, ou no que dispõem o art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, e os arts. 100 e 101 do Código Civil, os dois últimos prevendo: (i) a inalienabilidade dos bens públicos de uso comum e especial, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar; (ii) a alienabilidade dos bens públicos dominicais, desde que observadas as exigências legais. Assim, segundo Sérgio Ferraz, *sendo o patrimônio público bem de todos, só à representação de todos é que se pode atribuir poder para autorizar sua alienação: daí a imprescindibilidade, em todo o território nacional, da autorização legislativa para a alienação de bens (móveis ou imóveis) da Administração Pública. E, no caso de imóveis, autorização específica, com indicação do bem e dos limites da operação (op. cit., p. 55)*. Esse entendimento também foi perfilhado pelo STF no julgamento da ADI nº 425 (DJ de 19.12.2003), na qual se discutia a constitucionalidade de lei tocantinense que autorizava o Governador de Estado a doar quaisquer bens do Estado. Eis o teor da ementa do acórdão: *Lei 215/90. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes. Inobservância do processo legislativo concernente às leis delegadas. Ação, no ponto, julgada procedente*. Na visão de Marcos Juruena Villela Souto, a autorização legislativa só seria exigível para a desafetação do bem, de tal sorte que os bens dominicais poderiam ser alienados sem necessidade de autorização legislativa. Segundo o autor, a leitura correta do art. 17, I, da Lei nº 8.666, de 1993, deve ser no sentido de que se exige autorização legislativa para a desafetação de bens públicos de uso comum e de uso especial, como condição para sua alienação (*Direito Administrativo Contratual*, Rio de Janeiro, *Lumen Juris*, 2004, p. 86). O mesmo posicionamento foi adotado mais recentemente por Marçal Justen Filho, ressaltando o jurista, contudo, ser dado à legislação de cada ente político exigir autorização legislativa como condição para a alienação de bens imóveis dominicais (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, São Paulo: Dialética, 2010, p. 233). Para quem, como Diógenes Gasparini, entende ser necessária autorização legislativa tanto na desafetação quanto na alienação do bem, um mesmo ato legislativo poderia se prestar a esse fim (*op. cit.*, p. 997). No mesmo sentido: COUTINHO, *op.cit.*, pp. 145-6.

<sup>20</sup> Por essa razão, por entender tratar-se de ato de efeitos concretos, o STF não conheceu de ação direta de inconstitucionalidade impetrada contra o Decreto Legislativo nº 788, de 2005, que autorizou o Poder Executivo a implementar o aproveitamento hidroelétrico de Belo Monte (ADI nº 3.573, DJ de 19.12.2006).

lei específica, ressalvado o planejamento plurianual e o controle do repasse dos recursos necessários a tanto, por via das leis do ciclo orçamentário.

O papel dos Poderes Executivo e Legislativo na execução de obras e implementação de infraestruturas públicas foi objeto de discussão no STF, no julgamento do Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 876 (DJ de 01.08.2008), na qual se pleiteava a suspensão das obras de transposição do Rio São Francisco. Na oportunidade, assim se manifestou o Ministro Relator, Menezes Direito:

Cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pela avaliação, definição e execução de políticas públicas, diante das necessidades sociais das populações envolvidas e da preservação da natureza, examinando as várias possibilidades existentes e, com base em pareceres técnicos dos órgãos governamentais especializados, escolher qual a solução que entende conveniente para cada caso, obediente ao que dispõem a Constituição e as leis [...].

Na minha avaliação, neste caso, a execução da política pública de exclusiva competência do Poder Executivo, pelo que se tem nos autos, está sendo fiscalizada e acompanhada pelos órgãos técnicos estatais encarregados da proteção do meio ambiente, para evitar impactos negativos ou ações lesivas ao patrimônio ambiental.

Da discussão travada em Plenário, colhem-se também as seguintes manifestações dos Ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Britto, este último restando vencido:

O Sr. MINISTRO LEWANDOWSKI. [...] Enfatizo também que nós aqui, no Poder Judiciário, sob pena de transgredirmos o princípio da Separação dos Poderes, não podemos ingressar nos critérios de oportunidade e conveniência das políticas públicas estabelecidas, de um lado, pelo Poder Executivo; de outro, pelo Congresso Nacional, porque certamente as verbas destinadas a estas obras estavam consignadas no orçamento e, portanto, gozaram do beneplácito dos parlamentares.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – Ministro Ricardo Lewandowski, Vossa Excelência me permite? Quanto a isso, a exigência que a Constituição faz, a meu sentir, de passagem dessa política pública pelo crivo do Congresso Nacional, parece-me que é mais complexa, é mais exigente. Não basta consignar no orçamento uma dotação, uma verba secamente, é preciso que essa verba conste de um plano.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Sim, no plano plurianual, do qual o orçamento é uma peça integrante.

Como se vê, no entendimento do STF, a execução de obras públicas e a manutenção das respectivas infraestruturas é tarefa de cunho inequivocamente

administrativo, e a participação do Poder Legislativo nesse processo se dá por meio das autorizações concedidas nas leis do ciclo orçamentário<sup>21</sup>. Não é papel do Congresso Nacional inventariar, em lei, os bens pertencentes à União, tampouco autorizar, por lei específica, alterações nas características ou a inclusão de novos componentes em uma listagem de tais bens.

A norma do art. 10 da Lei nº 12.379, de 2011, nos parece tanto mais inconsistente por instituir tratamento diferenciado ao transporte aéreo, em face dos transportes terrestre e aquaviário, dispensando a autorização legislativa no primeiro caso.

A outra consequência jurídica cogitável do estabelecimento, por lei, de um rol de infraestruturas federais de transportes, vincula-se ao que dispõe o art. 18, II, da Lei nº 12.379, de 2011, que autoriza a União a transferir a outros entes federados, por doação, rodovias ou trechos de rodovias não integrantes da Rinter.

Caso o Anexo II da Lei não houvesse sido vetado, poder-se-ia interpretar que estaria interditada a doação de rodovias constantes daquele anexo (que enumera as rodovias componentes da Rinter). A utilidade ou mesmo a validade de uma norma como essa é, contudo, discutível. Sob a perspectiva da utilidade, não há necessidade de norma que proíba a alienação de bens públicos individualizados, uma vez que eles são, como regra, inalienáveis. Muito ao contrário, a lei se faz necessária exatamente para autorizar a alienação de bens. Por outro lado, caso se considere que, no ponto discutido, a Lei inova o ordenamento jurídico, conferindo ao Poder Executivo, segundo uma lógica *a contrario sensu*, autorização genérica para alienar, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, quaisquer rodovias federais não integrantes da Rinter, então, a prosperar a tese abraçada por parcela significativa da doutrina pátria e referendada em precedente do STF, tal autorização genérica seria inconstitucional (vide nota de rodapé nº 19).

#### **IV. Os propósitos dos projetos que alteram o SNV e sua inconstitucionalidade**

Como analisado, são injurídicos projetos de lei que tenham por escopo modificar o anexo da Lei nº 5.917, de 1973, pois não cabe alteração legislativa de norma que já se encontra revogada. Não se resumem a isso, porém, os vícios dos projetos que costumam ser apresentados no Parlamento com o objetivo de alterar o SNV, no mais das vezes por

---

<sup>21</sup> O Parlamento também atua na fiscalização da gestão patrimonial realizada pelo Poder Executivo, conforme o art. 70 da Carta Magna.

modificação do revogado anexo da Lei nº 5.917, de 1973. Muitos deles devem ser considerados inconstitucionais, como examinaremos a seguir.

#### **a) Municipalização ou estadualização de trecho de rodovia federal**

Proposições que tenham por objetivo determinar a transferência, a outro ente federado, de trechos de rodovia federal são inconstitucionais, por ofensa ao princípio federativo. Com efeito, a lei, por si só, não pode realizar a transferência de domínio de bem federal para Estado ou Município. O trespasse deve resultar de um acordo de vontades celebrado entre os dois entes. O Poder Legislativo Federal não pode substituir-se ao Poder Executivo, exercendo atividade administrativa, com violência ao art. 84, II, da Constituição Federal. Tampouco pode obrigar o Estado ou Município a aceitar a doação. O papel da lei, por essencial que seja, limita-se a autorizar a alienação do bem.

Duas outras questões se colocam: (i) a possibilidade de iniciativa parlamentar nessa hipótese; (ii) a necessidade de tal autorização, tendo em vista o disposto no art. 18, I, da Lei nº 12.379, de 2011. Consoante já mencionado, existe entendimento doutrinário no sentido de que as leis autorizativas devem ser de iniciativa do Poder Executivo. A aprovação de projetos de lei de iniciativa parlamentar que autorizam a alienação de bens públicos é, porém, comum. Podemos citar como exemplos, entre outras: a Lei nº 9.798, de 1999, a Lei nº 10.422, de 2002, a Lei nº 10.747, de 2003, e a Lei nº 11.190, de 2005. Ademais, decisão do STF, proferida na vigência da Constituição pretérita, entendeu não ser necessária a iniciativa do Poder Executivo para lei autorizadora de permuta de imóvel público (Representação por Inconstitucionalidade nº 1.116, DJ de 13.08.1982). Cabe atentar que o rol de matérias sujeitas à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, na vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, era ainda mais extenso que o atual, constante do art. 61, § 1º, da Constituição de 1988, pois incluía também os temas financeiros em geral.

Contra esse posicionamento, não se pode ignorar que a transferência de domínio de infraestrutura que é base para a prestação de um dado serviço público finda por promover alteração subjetiva do próprio ente titular da prestação do serviço. Isso se reflete no conjunto de atribuições ou incumbências do órgão ou entidade da Administração Indireta do ente alienante, o que, a nosso ver, constituiria um argumento ponderável para se concluir pela reserva, ao Chefe do Executivo, da iniciativa da lei autorizadora da alienação.

Quanto à necessidade da autorização específica, convém registrar que, nos termos do art. 18, inciso I, da Lei nº 12.379, de 2011, a União já está autorizada a transferir a outros entes federados, mediante doação, acessos e trechos de rodovias federais envolvidos por área urbana ou substituídos em decorrência da construção de novos trechos. Em se entendendo válida a autorização genérica, projetos que autorizem a doação de trechos de rodovias federais seriam injurídicos, pois não inovariam o ordenamento. No entanto, é controversa a constitucionalidade de autorização feita em termos genéricos, como já examinado.

Dessarte, a se seguir a jurisprudência do STF sobre a matéria, a apresentação, por parlamentar, de projeto de lei autorizativa da doação de uma dada rodovia federal a outro ente político atenderia aos requisitos de constitucionalidade (por não haver reserva de iniciativa, cf. Representação nº 1.116) e juridicidade (ante a necessidade de autorização específica, sendo inválida lei que conceda autorização genérica para alienação, cf. ADI nº 425).

#### **b) Federalização de rodovias de outros entes**

Melhor sorte não deve ser reservada aos projetos que visam a federalizar rodovias integrantes do patrimônio de outros entes federados. São igualmente inconstitucionais.

A inclusão de uma rodovia estadual ou municipal no SFV tem por finalidade transferir à União sua propriedade e administração. Ora, tal transferência coercitiva é flagrantemente inconstitucional. A União não pode, em princípio, assumir a gestão de rodovia pertencente a outro ente federado sem a anuência dele. Tal operação somente poderia acontecer mediante acordo de vontades dos entes ou no caso de desapropriação do bem público estadual ou municipal, que deve observar rito próprio, definido no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Da simples aprovação de uma lei com esse objetivo não pode resultar tal consequência, sob pena de ofensa ao princípio federativo.

O art. 241 da Constituição dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. O preceito constitucional é claro ao aludir a

consórcios e convênios, ou seja, a acordos de vontade celebrados entre os entes federados, para viabilizar a transferência de encargos, serviços e *bens* entre eles. A celebração desses acordos se dá pelo Poder Executivo, não sendo essa iniciativa supérflua por uma lei de autoria de membro do Poder Legislativo de um dos entes federados envolvidos.

Do lado do ente ao qual pertencerão os bens trespassados, ainda se pode dizer que a iniciativa parlamentar da lei de transferência importaria ofensa ao art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal, por gerar novas atribuições para órgãos ou entidades da Administração Pública. Com efeito, o Poder Executivo do ente que receber a rodovia deverá assumir a prestação dos serviços de manutenção e conservação dessa infraestrutura.

Já no que diz respeito à desapropriação, tendo em vista seus impactos federativos, quando expropriante e expropriado são entes políticos ou entidades de sua administração indireta, o ordenamento jurídico condiciona tal medida a autorização legislativa no âmbito do ente expropriante<sup>22</sup>. Nos termos do art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa. Nesse ponto, discordamos do parecer da CCJ na Consulta nº 1, de 2013, uma vez que a Comissão concluiu não depender de autorização legislativa a transferência de bens entre entes da Federação, seja quando realizada por convênio, seja por desapropriação. Como visto, quando se tratar de desapropriação, a autorização legislativa é necessária.

Ainda que exigido pronunciamento do Poder Legislativo no caso de desapropriação, ele se dá apenas com o intuito de autorizar a realização do ato expropriatório, que é de competência do Poder Executivo. A desapropriação nunca resulta automaticamente do ato legislativo, de tal sorte que não faz sentido incluir rodovia estadual ou municipal, por lei, em uma relação de rodovias federais, já que ela só passará a constituir bem federal após a realização do processo expropriatório, o qual é conduzido pelo Poder Executivo. De resto, em qualquer caso, deve-se observar o disposto no art. 5º, XXIV, da Constituição, que exige prévia e justa indenização em dinheiro a quem sofreu a perda patrimonial, o que confirma a

---

<sup>22</sup> Embora não haja, na Constituição, previsão expressa da necessidade de autorização legislativa nesse caso, a exigência poderia ser defendida à luz do princípio federativo e das regras constitucionais que regem o relacionamento entre os entes federados. O art. 36 da Carta Magna, por exemplo, exige a conjugação de dois Poderes da União para viabilizar a intervenção federal nos Estados. O ato de intervenção do Executivo Federal condiciona-se à chancela do Congresso Nacional ou é adotado em virtude de solicitação do STF, do STJ ou do TSE.

inviabilidade da inclusão pura e simples, por lei, de rodovia estadual ou municipal em uma relação de rodovias federais.

Ainda a respeito da assunção unilateral de bens e serviços de outros entes federados, não é demais trazer à baila a decisão do STF no Mandado de Segurança nº 25.295 (DJ de 05.10.2007), na qual a Corte considerou viciado decreto do Presidente da República que declarou estado de calamidade no setor hospitalar do Sistema Único de Saúde no Município do Rio de Janeiro e promoveu a requisição de hospitais públicos municipais, bem como dos respectivos serviços de saúde. Entre os fundamentos da decisão, figuraram o da ofensa à autonomia municipal e ao pacto federativo, inclusive em virtude da inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio.

**c) Inclusão de novas rodovias nas relações descritivas das infraestruturas de transporte**

Quanto aos projetos que incluem rodovias (ou ferrovias) inexistentes nas relações descritivas das infraestruturas federais de transporte, insta indagar que efeitos jurídicos poderiam advir dessa inclusão. Como já salientado, sequer se pode dizer que exista, como anexo de uma lei em vigor, o referido rol de infraestruturas de transporte. Sem embargo, a título de argumentação, admitindo-se que existisse esse rol legal, a introdução de uma nova infraestrutura, por lei de iniciativa parlamentar, obrigaria o Poder Executivo a construir a nova rodovia ou ferrovia?

Se se entender que a inclusão do novo item em uma relação descritiva implica o dever de o Poder Executivo construir rodovia ou ferrovia específica, com tais e quais características, tal previsão será um meio transversal de se obter aquilo que o próprio ordenamento constitucional não assegura, ao disciplinar o processo orçamentário. A lei de orçamento constitui uma autorização ao Poder Executivo para realizar despesas, não uma imposição (cf. STF, Ação Rescisória nº 929, RTJ 78/339).

Lei que obrigue o Poder Executivo a construir uma rodovia ou ferrovia nada mais é que uma norma individual. Assim, um ato do Poder Legislativo que inclui determinada rodovia ou ferrovia, ainda por ser construída, no rol de infraestruturas federais não é lei em sentido material.

A prática de atos desse jaez pelo Poder Legislativo, exatamente por não se inserir no núcleo de competências de edição de normas gerais e abstratas, somente pode

ser admitida quando amparada em algum dispositivo constitucional. Nesse sentido, já citamos os arts. 225, § 6º, e 231, § 3º, da Carta Magna, que investem o Congresso Nacional de poderes para editar atos individuais e concretos. Também o são a aprovação de indicações para o exercício de cargos e a apreciação do ato de outorga de serviços de radiodifusão, previstas nos arts. 52, III, e 223, § 1º, da Constituição. Pois bem, em nenhum dispositivo o texto constitucional subordina a construção de rodovias (e a realização de obras em geral) a uma determinação ou autorização prévia do Poder Legislativo, ressalvada a autorização constante das leis do ciclo orçamentário.

Mesmo em se considerando que a inclusão, no SFV, de rodovia ou ferrovia ainda inexistente não implicaria um dever do Poder Executivo de realizar a obra, são inconstitucionais projetos de lei de iniciativa parlamentar concessivos de autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versarem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder. Outra não foi a conclusão da CCJ, em resposta a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (Requerimento nº 3, de 2011 – CE).

A edição de leis autorizativas da prática de atos administrativos para os quais não há tal exigência constitucional revela-se não apenas injurídica, por inocuidade, mas também inconstitucional, por ser expressão de um poder que o legislador não tem.<sup>23</sup>

Sobre a produção de atos de efeitos concretos pelo Poder Legislativo, bem observa Elival da Silva Ramos<sup>24</sup>:

Nos Estados organizados constitucionalmente, o constituinte traça os limites dentro dos quais atuam os Poderes estatais, admitindo-se que o Poder Legislativo, segundo o processo de criação das leis, edite

---

<sup>23</sup> A esse respeito, assinala Sérgio Resende de Barros: *as leis autorizativas constituem um expediente, de que se valem os parlamentares para granjear créditos políticos em matérias nas quais lhes falece a iniciativa das leis, em geral administrativas. Mediante essas leis, passam eles, de autores do projeto de lei, a autores das obras ou serviços autorizados. Tais obras e serviços foram tidos pelo constituinte como estranhos aos legisladores e, por ele, subtraídos à iniciativa parlamentar das leis. [...] A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei estabelece o que o constituinte já estabeleceu, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o constituinte pode estatuir, ferindo a constituição por ele estatuída. Ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matérias de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade* (Leis autorizativas: Leis? In: *Revista da Ajuris*, ano XXVI, n. 78, jun. 2000, pp. 277-8).

<sup>24</sup> RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis: vício e sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994, pp. 193-4.

atos de conteúdo administrativo, desde que expressamente autorizado a assim agir.

Não se pode perder de vista que, em princípio, à luz do postulado da independência e harmonia dos Poderes, a cada complexo orgânico fundamental do Estado (os órgãos de poder ou Poderes) deve corresponder uma função típica. Quanto ao Parlamento, não resta dúvida de que a sua função típica é a função legislativa, entendida como a edição de normas gerais e abstratas, inovadoras da ordem jurídica. Por sua vez, a função legislativa é desenvolvida por meio de atos legislativos, sujeitos a regime jurídico peculiar.

Porém, a crescente flexibilidade do arranjo institucional tributado a Montesquieu, fruto da superação do Estado Liberal pelo Estado Social, assinalou a incursão dos órgãos legislativos em seara distinta da típica legiferação, especialmente com a prática de atos de controle administrativo. Essa atividade, embora de conteúdo administrativo, assumiu forma idêntica à da atividade ordinária daqueles órgãos, a forma dos atos legislativos.

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 indireta, 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.

Apenas do ponto vista formal podem ser considerados leis os atos expedidos pelo Poder Legislativo destituídos de abstração e generalidade. São aquilo que a doutrina germânica denomina *lei-medida (Massnahmegesetze)*. A elas também se reporta a doutrina brasileira e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>, ao se referirem às leis de que trata o art. 37, XIX e XX, da Constituição Federal (que condicionam a autorização legislativa a criação de entes da administração indireta). Note-se que o exercício da competência para expedir tais atos e as hipóteses específicas em que são cabíveis estão expressamente previstos na Constituição. O próprio orçamento público é uma dessas hipóteses.

A respeito das chamadas leis apenas formais, Carl Schmitt observava que a atribuição da feitura de leis ao Parlamento não significa, em absoluto, que esse órgão possa utilizar o procedimento legislativo para julgar processos ou expedir atos

---

<sup>25</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 254-5. Conferir também a ADI nº 820 (DJ de 29.02.2008) e a ADI nº 3.573 (DJ de 19.12.2006).

administrativos. O conceito de lei formal teria, assim, uma justificação relativa e limitada, somente sendo dado ao Parlamento veicular, em lei, atos materialmente administrativos por expressa prescrição na Constituição escrita ou por costume constitucional. Imaginar que o Poder Legislativo pudesse decidir a respeito do concreto, apenas porque para tanto se valeu das formalidades do processo legislativo, seria equivalente a admitir que o juiz pudesse editar normas abstratas ou fazer as vezes de administrador, bastando para tanto observar as formalidades do processo judicial. Nas palavras de Schmitt<sup>26</sup>:

Resulta claro que o juiz, em que pese a extensão de sua competência, só pode tratar daqueles assuntos que ou são, por sua natureza, atos próprios da Justiça, ou lhe foram atribuídos expressamente. Ninguém aceitará que possa realizar qualquer ato de governo em forma de processo e que, apelando a sua independência, faça o que tenha por politicamente necessário. [...]

[Q]uando se concebe e se pensa, como por desgraça sucede, de forma irrefletida, que as autoridades legislativas estão autorizadas a realizar tudo em forma de lei, tal se revela inexato e falso. A via legislativa vem ao caso, prescindindo das concessões antes citadas, que requerem um especial título constitucional, somente para as leis no sentido do Estado de Direito.

A edição, pelo Parlamento, de leis que não constituam atos normativos gerais e abstratos não pode prescindir, na visão do autor, de expressa autorização pela Carta Constitucional ou por um costume jurídico-constitucional. Em um ordenamento jurídico como o brasileiro, dificilmente se poderia sustentar a existência de um costume constitucional a justificar a assunção, pelo Poder Legislativo, de competências tipicamente executivas, tendo em vista haver sido regulado expressamente, no texto constitucional, o exercício, por um Poder, de competências típicas de outro. Assim, deve-se concluir que, se o constituinte houvesse pretendido atribuir ao Congresso Nacional competência para expedir leis cujo conteúdo fosse uma determinação ou autorização (que não a orçamentária) para a realização de determinada obra, teria consignado de forma clara tal atribuição no texto constitucional.

Mesmo quando a lei apresenta os atributos de generalidade e abstração, como no caso daquelas que instituem políticas públicas, não disciplinando apenas uma ação específica e individualizável no tempo e no espaço, o STF inclina-se na direção de considerar o ato normativo inconstitucional, quando, fruto de iniciativa parlamentar,

---

<sup>26</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 169.

implica o estabelecimento de deveres e incumbências aos órgãos da estrutura do Poder Executivo. Entre as decisões da Corte nessa linha, podemos citar: o Recurso Extraordinário (RE) nº 302.803 (DJ de 25.02.2005), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.808 (DJ de 17.11.2006), a ADI nº 3.178 (DJ de 02.03.2007), a ADI nº 2.329 (DJ de 25.06.2010) e o referendo da decisão em medida cautelar na ADI nº 4.102 (DJ de 24.09.2010).

Especificamente no tocante à gestão de bens públicos, merecem menção recentes decisões do Tribunal no Agravo Regimental no RE nº 492.816 (DJe de 21.03.2012) e no Agravo Regimental no RE nº 508.827 (DJe de 19.10.2012), em que se discutia a validade de lei municipal de autoria parlamentar que concedia isenção de pagamento pelo uso da zona azul (região de estacionamento público rotativo). No último julgado, a Ministra Relatora utilizou como *ratio decidendi* a argumentação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) no acórdão recorrido, que asseverava:

tanto o valor dessa cobrança como a determinação dos locais em que será instituída a zona azul são matérias tipicamente de administração de bens públicos; a lei a seu respeito, portanto, é de iniciativa privada do Prefeito Municipal. E, sendo objeto da lei impugnada, exatamente a isenção, ainda que parcial, dessa cobrança, patente a invasão da competência do Executivo.

Ainda na mesma linha, a decisão monocrática que negou seguimento ao RE nº 439.019 (DJ de 05.11.2009), interposto contra decisão do TJSP que declarara inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplinava o estacionamento em via pública.

Ora, se é assim mesmo quando o ato é dotado de generalidade e abstração, *a fortiori* deve ser considerada inconstitucional lei formal, com substância de ato administrativo, e – o que agrava mais o quadro – de iniciativa parlamentar.

A jurisprudência do STF já teve oportunidade de reconhecer a existência, na ordem constitucional brasileira, da assim chamada reserva de administração, definida por Gomes Canotilho como *um núcleo funcional de administração resistente à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento*<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 739. Esse jurista, embora ressalte a dificuldade na caracterização precisa do conteúdo específico da reserva de administração e perfilhe a linha exegética da conceituação meramente formal da lei no ordenamento constitucional português (como ato proveniente da Assembleia da República, independentemente de seu conteúdo abstrato ou concreto), não deixa de reconhecer algumas áreas da ação administrativa protegidas contra a intervenção casuística do Poder Legislativo, como é o caso das matérias afetas à organização e ao funcionamento do Poder Executivo (*op. cit.*, pp. 741, 766). De seu turno, Jorge Miranda é enfático ao afirmar que, *não dispendo a*

Foi assim que a Corte declarou inconstitucional, por exemplo, lei que desconstituiu atos administrativos emanados do Poder Executivo (ADI nº 2.364, DJ de 14.12.2001). Na mesma esteira, declarou inconstitucionais normas de constituição estadual que condicionavam a celebração de acordos e convênios, por órgãos do Poder Executivo, à autorização da Assembleia Legislativa (ADI nº 342, DJ de 11.04.2003).

Também invocando o princípio da reserva de administração, o STF invalidou lei de iniciativa parlamentar que, ao proibir a cobrança de assinatura básica em serviços públicos, suprimia *a margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na*

---

*Assembleia da República de qualquer competência administrativa, não é admissível que adote a forma de lei para a produção de um ato administrativo. Se o fizer, a lei será pelo menos organicamente inconstitucional (Manual de Direito Constitucional, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, tomo V, pp. 148-9). Já no caso do Poder Executivo, o jurista sustenta que o critério da competência deve prevalecer sobre o da forma, de tal sorte que, tendo a Constituição Portuguesa habilitado o Governo a editar decretos-leis e a produzir atos administrativos, a prática de atos administrativos sob a forma de decreto-lei não poderia ser necessariamente considerada ilegítima, muito embora, como regra, aquilo que é estritamente individual, concreto e imediato deva ser precedido cronológica e logicamente por um comando legislativo geral e abstrato. Ademais, em sua visão, tanto as leis-medidas como as leis individuais têm de obter uma legitimação constitucional específica ou, no mínimo, de não colidir com o princípio da igualdade (op. cit., pp. 146-8). Da jurisprudência constitucional portuguesa também se colhe manifestação no sentido de reconhecer a existência de um núcleo essencial do princípio da separação dos poderes que seria malferido sempre que um órgão de soberania se atribua, fora dos casos em que a Constituição expressamente o permite ou impõe, competência para o exercício de funções que essencialmente são conferidas a outro e diferente órgão (Parecer nº 16/79, da Comissão Constitucional, 8º volume, pp. 205 e ss). Embora haja uma tendência atual do Tribunal Constitucional Português de rejeitar a tese da existência de uma reserva geral de administração, a proteger um núcleo essencial da função administrativa de investidas do Parlamento, a questão continua controversa, como o comprovam os votos divergentes no Acórdão nº 1/97 (Diário da República de 05.03.1997) daquela Corte, que examinou a matéria. Ainda a respeito do assunto, merece menção o estudo de Luís Pedro Pereira Coutinho, para quem a edição de leis individuais e/ou concretas significa real sacrifício de imperativos decorrentes do princípio do Estado de Direito, somente justificável segundo um juízo de ponderação que conclua pela necessidade da medida com base em outros princípios constitucionais. Segundo o autor: tal estrita necessidade parece apenas verificar-se em situações relacionadas com circunstâncias que, pela sua especialíssima particularidade, tenham de ser, por imperativos de justiça material ou de igualdade real, subtraídas a quaisquer formulações gerais e/ou abstratas. Fora de casos desta natureza, invocar o princípio democrático ou o princípio da socialidade para justificar uma referência direta da legislação a concretas situações ou a destinatários determinados, significaria admitir a sua “hipertrofia” face ao princípio do Estado de Direito. Note-se que, mesmo que a decisão no caso concreto venha a ser essencial para a comunidade política (p. ex. decisão sobre a localização de uma central de energia atômica) o legislador não a deve consumir. Ao legislador caberá habilitar a Administração, disciplinar o seu procedimento e forma de atuação, estabelecer critérios a que a decisão administrativa deverá obedecer, mas não parece poder tomar cada decisão ele mesmo (sob pena de, no que toca ao exemplo referido, vir a ser admitida uma concreta decisão sobre a localização de uma central de energia atômica, à margem de uma ponderação criteriológica prévia ou, o que é essencial, à margem de condições jurídicas materiais, orgânicas e procedimentais adequadas) (As duas subtrações. Esboço de uma reconstrução da separação entre as funções de legislar e de administrar. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLI, n.1, 2000, pp. 116-7). À luz do ordenamento constitucional brasileiro, o exemplo dado é curioso, e reforça a ideia de que o exercício, pelo Poder Legislativo, de funções tipicamente administrativas só se legitima quando expressamente autorizado pelo texto constitucional, como fez a Carta de 1988 relativamente ao estabelecimento, em lei, da localização de usinas nucleares (art. 225, § 6º).*

*condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço* (ADI nº 3.343, DJ de 22.11.2011).

Noutra ação, por entender que a decisão político-administrativa de desapropriar é matéria da alçada do Poder Executivo, a Corte declarou inconstitucional dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal que condicionava ao assentimento prévio da Câmara Legislativa toda e qualquer desapropriação de bens realizada pelo Distrito Federal (ADI nº 969, DJ de 20.10.2006).

Ainda invocando os princípios da separação de Poderes e da reserva de administração, o STF deu provimento a recurso extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) que havia considerado válida lei do Município de Belo Horizonte que determinava caber à Câmara de Vereadores conceder ou revogar, por lei, títulos de utilidade pública (Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 427.574, DJe de 13.02.2012). Em seu voto, o Ministro Relator pontuou que, *em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de administração*. Ressaltou ainda que o poder de conformação da atividade administrativa atribuído ao legislador permite-lhe *estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e condicionar o próprio comportamento da Administração*, mas não editar atos concretos e individuais, de nítido caráter administrativo.

Outra ocasião em que o STF rejeitou a ideia de que o legislador possa, na ordem constitucional brasileira, em substituição ao Poder Executivo, praticar atos tipicamente administrativos revestidos da forma de leis foi a do julgamento da medida cautelar na ADI nº 3.540 (DJ de 03.02.2006). Discutia-se, então, a validade de medida provisória que alterara o antigo Código Florestal (a revogada Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), na parte em que disciplinava a supressão de vegetação em áreas de proteção permanente (APPs).

O autor da ADI sustentava que toda e qualquer supressão de vegetação em APP condicionava-se a autorização legislativa específica. Para tanto, invocava o art. 225, § 1º, III, da Constituição, segundo o qual compete ao Poder Público definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei. Caso prevalecesse a exegese dada pelo

autor da ADI ao preceito constitucional, a supressão de vegetação em APPs dependeria, em cada caso concreto, de lei formal (que, na verdade, não passaria de um ato administrativo sob as vestes de lei).

A Corte, no entanto, entendeu que a expedição de atos de autorização para a supressão de cobertura vegetal em áreas de proteção permanente encarta-se dentro das atribuições típicas do Poder Executivo, não tendo a Constituição previsto ingerência individual e concreta do legislador nessa matéria. Assim, ao aludir à alteração e à supressão, mediante lei, de espaços territoriais especialmente protegidos, a Carta de 1988 teria se referido apenas à alteração e supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos, não à autorização *in concreto* da supressão de vegetação.

Em seu voto, o Relator utilizou como fundamentos para a denegação da cautelar os argumentos expendidos pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e pelo Presidente da República, nas informações prestadas ao Tribunal. Dessas manifestações extrai-se posicionamento no sentido de que o condicionamento, em concreto, da supressão de vegetação a uma autorização legal: (i) importaria a inversão do sistema constitucional de distribuição de competências, atribuindo-se ao Poder Legislativo atos que compõem o rol de competências do Executivo; (ii) teria por consequência o estabelecimento de um elevado grau de casuísmo à edição de normas, as quais, por natureza, devem dispor sobre situações abstratas. O Relator fiou-se, ainda, no escólio de Édis Milaré<sup>28</sup>, que, ao discorrer sobre o art. 225, § 1º, III, da Constituição, assinala:

Com efeito, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (art. 2º da Constituição). Ao Poder Legislativo cabe fazer as leis (normas impessoais e gerais) que disciplinam determinada matéria, no caso o espaço territorial protegido. Ao Poder Executivo cabe executar as leis e praticar os atos administrativos (atos específicos e determinados) que, à luz da lei, decidem as pretensões dos administrados.

Entender que ato administrativo, no caso, depende de lei é subverter o sistema constitucional das competências dos três poderes, atribuindo ao Legislativo o que é de competência do Executivo. Para que isso fosse possível seria necessária expressa previsão constitucional, como é o caso do § 6º do art. 225 da Constituição, que sujeita à lei a localização de usinas nucleares.

À míngua dessa exceção, conclui-se, portanto: não depende de lei o simples ato administrativo que, vinculado à norma legal que

---

<sup>28</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 222.

disciplina determinado espaço territorial protegido, decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas.

Como se vê, também nesse aresto a Corte inclinou-se na direção de rejeitar que o Poder Legislativo possa, mediante lei meramente formal, substituir o Poder Executivo na prática de atos de natureza administrativa, carentes de generalidade e abstração, salvo nas hipóteses em que a Constituição o tenha autorizado expressamente a fazê-lo.

Por todas as razões expostas, a iniciativa parlamentar de projeto que visa a incluir na relação descritiva de infraestruturas rodovias ou trechos seus ainda não existentes se nos afigura injurídica e inconstitucional.

#### **d) Inclusão de portos fluviais nas relações descritivas das infraestruturas de transporte**

Entre os projetos que objetivam alterar o SNV, há os que incluem na relação descritiva de infraestruturas constitutiva do anexo da Lei nº 5.917, de 1973, portos fluviais que, embora existentes, dela não constam. Como já frisado, em face da revogação da citada Lei e, por consequência, de seu anexo, a relação descritiva de infraestruturas de transportes deixou de ter *status* legal. Ainda que novo anexo viesse a ser criado, a simples presença, em diploma legal, de uma relação de portos, não encontraria justificativa, se disso não pudesse resultar efeito normativo algum. Uma lei que simplesmente previsse tal relação seria, a nosso ver, injurídica.

Acrescente-se, ainda, que, no caso de projetos com o escopo de federalizar essas infraestruturas, em geral pertencentes a Municípios, a mesma questão federativa analisada a propósito da federalização de rodovias se coloca. Nos termos do art. 21, XII, *f*, da Constituição, compete à União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres. Conforme a legislação ordinária que rege a matéria, a infraestrutura portuária fluvial é classificada como *instalação portuária pública de pequeno porte, que é aquela utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior* (art. 2º, VI, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013). Embora devam ser autorizados pela União, esses terminais portuários são de propriedade do Estado ou do Município que os tiverem constituído e só podem ser federalizados mediante acordo de vontades ou desapropriação pela União.

A introdução de portos administrados por Estados e Municípios em um rol legal de portos federais representaria, portanto, uma violação ao princípio federativo.

**e) Inclusão de rios estaduais em relação descritiva de vias navegáveis federais**

A Constituição não estabelece uma correlação perfeita entre a propriedade dos rios e a titularidade da prestação dos serviços de transporte aquaviário. De acordo com seu art. 20, inciso III, pertencem à União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham. Já o art. 21, inciso XII, alínea *d*, da Carta estabelece competir à União explorar os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território. Assim, nada impede que o transporte qualificado como serviço público federal se faça em águas de domínio de algum Estado, desde que o trajeto se estenda por águas de domínio da União<sup>29</sup>.

A Lei nº 12.379, de 2011, dispõe, em seu art. 2º, que o Sistema Nacional de Viação é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação. De acordo com o art. 3º da Lei, o Sistema Federal de Viação compõe-se de diversos subsistemas, entre os quais o Subsistema Aquaviário Federal (SAF). Este, nos termos do art. 25 da Lei, é constituído por vias navegáveis, portos marítimos e fluviais, eclusas e outros dispositivos de transposição de nível, interligações aquaviárias de bacias hidrográficas, facilidades, instalações e estruturas destinadas à operação e à segurança da navegação aquaviária.

O art. 26 da Lei nº 12.379, de 2011, alude ao Anexo IV, consistente na relação descritiva das vias navegáveis existentes e planejadas integrantes do SAF, anexo esse vetado pela Presidente da República. Ora, considerando que o SFV é constituído por infraestrutura física sob a jurisdição da União e que integram o SAF determinadas vias navegáveis, a criação de um rol de hidrovias componentes do SAF sugere que a União teria jurisdição sobre essa infraestrutura. A ser desse modo, somente rios federais poderiam figurar em tal relação de hidrovias. Incluir rios estaduais nesse rol produziria

---

<sup>29</sup> Hipótese semelhante é a de transporte rodoviário interestadual de passageiros, serviço público de titularidade da União (art. 21, XII, *e*, da Constituição). A eventualidade de alguma rota desse tipo de transporte incluir trecho de rodovia estadual, por si só, não dá azo a que o domínio e a administração da rodovia sejam transferidos à União.

efeitos semelhantes aos comentados no tópico *b* desta Seção, com as mesmas consequências nele relatadas, no que concerne à desapropriação.

O Código de Águas admite a desapropriação de rios estaduais:

Art. 32. As águas públicas de uso comum ou patrimoniais, dos Estados ou dos Municípios, bem como as águas comuns e as particulares, e respectivos álveos e margens, podem ser desapropriadas por necessidade ou por utilidade pública:

- a) todas elas pela União;
- b) as dos Municípios e as particulares, pelos Estados;
- c) as particulares, pelos Municípios.

Art. 33. A desapropriação só se poderá dar na hipótese de algum serviço público classificado pela legislação vigente ou por este Código.

Em síntese, entendemos ser inconstitucional a inclusão de rio estadual em um rol descritivo de hidrovias federais, por lei que pretenda efetuar a transferência automática de domínio do rio, em lugar de simplesmente autorizar a desapropriação.

É verdade que o art. 29 da Lei nº 12.379, de 2011, dispõe que a utilização de águas navegáveis de domínio de Estado ou do Distrito Federal para navegação de interesse federal será disciplinada em convênio firmado entre a União e o titular das águas navegáveis. Isso poderia, em princípio, sugerir que a presença de rios estaduais em um rol de hidrovias federais não implicaria uma transferência de domínio. Entretanto, apontando em sentido contrário, o art. 1º da Lei fala em infraestrutura sob jurisdição de cada ente, para referir-se aos Sistemas de Viação. Ademais, todas as outras relações descritivas (tanto os anexos vetados da Lei nova, quanto o Anexo da Lei nº 5.917, de 1973) contêm infraestruturas que são objeto de direito de propriedade da União (rodovias, ferrovias e aeroportos federais).

De resto, numa exegese que atribua função meramente descritiva para a relação de hidrovias e que não implique a transferência de domínio de rios estaduais para a União, a presença em lei desse rol será injurídica, por não produzir efeito normativo algum.

#### **f) Mudança de denominação de rodovias ou ferrovias**

Na resposta à Consulta nº 1, de 2013, a CCJ não examinou a constitucionalidade e juridicidade de projetos de iniciativa parlamentar que alteram a denominação de

rodovias e ferrovias. A quantidade de proposições que, todos os anos, são apresentadas com esse objetivo justifica o exame do tema.

A atribuição supletiva de nomes a infraestruturas constantes do SFV é regulada pela Lei nº 6.682, de 27 de agosto de 1979, que dispõe<sup>30</sup>:

Art. 1º As estações terminais, obras-de-arte ou trechos de via do sistema nacional de transporte terão a denominação das localidades em que se encontrem, cruzem ou interliguem, consoante a nomenclatura estabelecida pelo Plano Nacional de Viação.

*Parágrafo único.* Na execução do disposto neste artigo será ouvido, previamente, em cada caso, o órgão administrativo competente.

Art. 2º 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.

Tal denominação supletiva sequer consta das relações descritivas de infraestruturas de transportes, as quais se referem exclusivamente à nomenclatura principal. De qualquer modo, parece razoável aplicar aos projetos que alteram a denominação de rodovias a mesma lógica utilizada no exame de projetos que incluem novas infraestruturas em um rol descritivo com *status* legal, sobretudo no tocante ao caráter não abstrato de uma lei com esse objeto.

Ademais, se se entender que essa é uma matéria passível de regulação por lei, não se pode ignorar, nesse âmbito, a jurisprudência do STF a respeito da reserva, ao Poder Executivo, da iniciativa de leis que disponham sobre a gestão de bens públicos. Além das decisões já mencionadas, cumpre, especificamente sobre a atribuição de nomes a bens públicos, trazer à baila o acórdão do STF no julgamento da Representação por Inconstitucionalidade nº 1.117 (DJ de 11.11.83). A ação havia sido intentada pela Assembleia Legislativa de São Paulo contra resolução do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, que estipulara competir ao seu próprio plenário dar nomes a edifícios sob administração do Poder Judiciário estadual. A Assembleia arguiu que não havia regra constitucional expressa atribuindo tal competência ao Tribunal de Justiça e que, na ausência de regulação constitucional sobre a quem é dado nomear bens públicos,

---

<sup>30</sup> A denominação de aeroportos e aeródromos é regulada pela Lei nº 1.909, de 21 de julho de 1953.

caberia à própria Assembleia fazê-lo, por deter poderes para dispor sobre todas as matérias de competência estadual.

Ressaltou o Ministro Relator da Representação que, ao editar a Resolução, o TJSP nada mais fez do exercer legitimamente *a competência que tem o Poder Judiciário para administrar suas instalações e serviços*. Asseriu, ainda, que a Assembleia Legislativa, em suas razões, fez um uso equivocado da teoria norte-americana sobre a separação dos Poderes e as competências do Poder Legislativo, segundo a qual *tudo quanto a Carta [Constitucional] não diz por si mesma, di-lo-á não o Governo, nem tampouco a Justiça, mas o Congresso*. Acentuou o Relator que essa regra trazia consigo duas presunções tácitas, que lhe ditariam o exato contorno: (i) *que esse espaço de produção congressional reclame substância normativa, vestida da abstração e da generalidade que lhe são próprias*; e (ii) *que o vasto domínio dos poderes implícitos do Congresso não pretenda estender-se sobre área reservada pela lei fundamental às prerrogativas do Executivo e do Judiciário*.

Assinalou ainda que, com a Resolução, o Tribunal de Justiça apenas chamava para si o que, por natureza, não é mais que um corolário do poder de administrar a instalação física dos órgãos da Justiça, um dos mais miúdos e supérfluos atributos dessa prerrogativa de auto-gerência, de que nenhum dos três poderes deve abdicar. E prosseguiu, enfatizando que, à luz da Constituição, o que surpreendia não era a Resolução do TJSP, mas o acervo de leis ordinárias com que, no passado, a mesma Assembleia, com a sanção do governador, deu nome a diversos prédios forenses.

Assim, não se poderia considerar como integrante dos poderes implícitos do Congresso (no caso examinado, da Assembleia Legislativa), o que não diz respeito à composição do ordenamento jurídico. Segundo o Relator, *ao editar, no caso, as referidas leis nominatórias, a Assembleia e o governador de São Paulo não estiveram, positivamente, legislando. Estiveram antes administrando algo que não lhes incumbia administrar*.

Noutro trecho do voto, no entanto, o Ministro afirmou que *não há dúvida quanto à competência de um parlamento estadual para disciplinar mediante lei, sancionada pelo governador, a denominação de ruas, praças, estações ou rodovias, lugares que, no interesse público, não prescindem do nome que os identifique*. E completou: *quando se*

*cuide, no entanto, de um centro administrativo, de uma assembleia ou de uma sede forense, o nome é uma absoluta desnecessidade, e não representa mais que o intento de render homenagem a pessoa ou evento histórico, operando assim como instrumento variante da estatutária.*

A decisão não é, portanto, muito clara a respeito da possibilidade de atribuição de nomes a bens públicos de uso comum, como as rodovias, por meio de lei. Embora o último trecho mencionado possa sinalizar a possibilidade de atribuição de nomes por lei, a expressão *disciplina da denominação de bens* admite exegese no sentido do estabelecimento de regras gerais sobre a nomenclatura dos bens. Aliás, foi o que fez a Lei Estadual nº 1.284, de 1977, citada nas informações fornecidas pelo Presidente do TJSP naqueles autos, ao estabelecer apenas normas abstratas sobre o assunto. Segundo a manifestação do TJSP, a representação da Assembleia Legislativa pretendia ver a matéria da designação de bens administrados pelo Poder Judiciário submetida aos ditames daquela Lei. De seu turno, o Poder Executivo estadual entendia ser sua competência atribuir nomes a bens imóveis utilizados pelo Poder Judiciário.

De qualquer modo, a prevalecerem os outros argumentos lançados pelo Ministro Relator, não haveria espaço para uma lei atribuir nome a um bem específico, pois tal ato não se revestiria dos atributos de abstração e generalidade que caracterizam as leis, sendo antes a expressão de uma atividade tipicamente administrativa. Como a administração de rodovias constitui atividade entregue à responsabilidade do Poder Executivo, nele remanesceriam todos os poderes de gestão, entre eles o de atribuir designação ao bem, da mesma forma como não faria sentido atribuir, por lei, nomes a bens públicos administrados pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo.

A nosso ver, não resta dúvida de que o ato de atribuição de nome a logradouros públicos carece do requisito da abstração, que caracteriza as leis em sentido material. Trata-se de ato de natureza concreta<sup>31</sup>. Também nos parece claro que a Constituição de 1988 não atribuiu expressamente ao Congresso Nacional uma competência para, mediante lei, atribuir nomes a bens públicos individualizados, diferentemente do que fez no tocante a outros atos de efeitos concretos já citados neste trabalho. Mesmo admitindo como válidas as disposições da Lei nº 6.682, de 1979, a cláusula constante de seu art. 2º, segundo a qual deveria ser observada, na atribuição de nome suplementar, a regra do

---

<sup>31</sup> Nesse sentido, cf.: SILVA, *op. cit.*, p. 315.

artigo anterior, sinaliza ter sido intenção da lei submeter o processo ao escrutínio do Poder Executivo. Com efeito, o parágrafo único do art. 1º da Lei exige a oitiva prévia do órgão administrativo competente.

O Poder Judiciário dos Estados não trata de forma uníssona a questão. O TJSP, por exemplo, já se pronunciou repetidas vezes pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que alteram a denominação de logradouros públicos, sob alegação de ofensa ao princípio da separação de Poderes (cf. ADI nº 0057168-77.2011.8.26.0000, julgada em 05.10.2011, ADI nº 0048097-51.2011.8.26.0000, julgada em 05.10.2011, ADI nº 9027645-42.2003.8.26.0000, julgada em 20.10.2004).

No Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, encontram-se decisões num e noutro sentido. Na Apelação Cível nº 2003.001.09420 (julgada em 22.10.2003), reconheceu que somente o Poder Executivo tem competência para alterar a denominação de logradouro público. Noutra decisão, o Tribunal entendeu que a atribuição de denominação às vias e logradouros públicos constitui competência das Câmaras Municipais. Tal *decisum* foi objeto de recurso interposto no Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu não apenas a natureza desse tipo de lei como ato de efeitos concretos, mas também a competência da Câmara Municipal para editá-la (Recurso no Mandado de Segurança nº 18.107, DJ de 04.05.2011).

Já no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, existe julgado considerando legítimo o tratamento da matéria em lei de iniciativa parlamentar (ADI nº 1.0000.05.424736-6/000, julgada em 25.04.2007).

Sobre o tema, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados editou a Súmula de Jurisprudência nº 3:

**Súmula nº 3, de 1º de dezembro de 1994**

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 nºs. 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 nº 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 nº D 493/93-CCJR).

3.3. Projeto de lei nº 541/91 Declarado prejudicado, de ofício, pelo Presidente da CCJR, em 29/09/91. Ofício nº P 155/91 – CCJR.

Os argumentos utilizados pela Comissão para considerar inconstitucionais e injurídicos projetos de lei de atribuição de nomes a rodovias giraram em torno do princípio da separação do Poderes e da competência eminentemente administrativa da gestão de bens públicos. A Súmula, no entanto, veio a ser revogada, sob a alegação de colidir com o disposto na Lei nº 6.682, de 1979. O argumento não é procedente, a nosso ver, pois a questão que se coloca quanto à validade de leis atributivas de nomes a bens públicos refere-se à sua compatibilidade com preceitos constitucionais, mais precisamente com as regras de competências que delineiam o regime de separação de Poderes<sup>32</sup>.

No Direito Comparado, também há multiplicidade de soluções. Na França, a nomenclatura das rodovias é estipulada em ato do Poder Executivo<sup>33</sup>. A Lei nº 435, de 18 de abril de 1955, que dispõe sobre o estatuto das rodovias, limita-se a fixar o seu regime geral de propriedade e utilização.

Na Espanha, a Lei nº 25, de 29 de julho de 1988, regula o regime geral de utilização das rodovias. Em seu art. 4º, § 2º, estabelece que a rede de rodovias estatais poderá ser modificada mediante decreto real, por proposta do Ministro de Obras Públicas e Urbanismo, em razão da mudança de titularidade de rodovia (por acordo entre o governo central e os subnacionais) ou da construção de nova rodovia. A Lei contém anexo no qual figura a relação e a denominação das rodovias estatais. No entanto, mudanças nessa relação competem ao Ministério de Obras Públicas e Urbanismo, em cumprimento à disposição adicional primeira da mesma Lei, segundo a

---

<sup>32</sup> Análise na mesma direção pode ser encontrada no estudo da Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados Kley Ozon Monfort Couri Raad, intitulado *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*. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1382/denominacao\\_bens\\_publicos\\_raad.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1382/denominacao_bens_publicos_raad.pdf). Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

<sup>33</sup> Cf.: L'Arrêté du 25 février 1963, du Ministère des Travaux Publics et des Transports (JO de 09.03.1963), Circulaire nº 82-26 du 10 février 1982, du Ministère des Transports, Circulaire nº 96-36 du 11 juin 1996 (BO du Ministère chargé de l'équipement nº 96/21 pp. 29-32).

qual cabe ao Ministério atualizar o inventário das rodovias, sua denominação e identificação, assim como a informação sobre as características, a situação, exigências técnicas, estado, viabilidade e nível de utilização dessas infraestruturas.

Em Portugal, o Plano Rodoviário Nacional é objeto do Decreto-Lei nº 222, de 17 de julho de 1998, editado com base no art. 198, n. 1, *a*, da Constituição Portuguesa, que atribui ao Poder Executivo a competência para expedir atos com força de lei em matérias não reservadas à Assembleia da República. Os atos editados com fulcro naquele dispositivo constitucional não são necessariamente submetidos ao Poder Legislativo, à diferença do que ocorre com as medidas provisórias brasileiras. O mencionado Decreto-Lei, além de regular abstratamente o uso das rodovias da Rede Nacional, contém anexo com a relação dessas infraestruturas, sua classificação, designação e pontos de passagem. A disciplina do assunto não é reservada ao Poder Legislativo, mas isso não significa tampouco que o seja ao Poder Executivo. Prova disso é a Lei nº 98, de 26 de julho de 1999, que alterou o Decreto-Lei nº 222, de 1998, modificando inclusive o anexo com a relação descritiva das rodovias.

Nos Estados Unidos, também há exemplos de leis designativas de rodovias, por razões laudatórias. No Estado da Flórida, mais de mil leis foram aprovadas com esse intuito, desde 1922. O processo de atribuição de nomes varia de Estado para Estado. Em alguns casos, há uma participação de autoridades executivas na deflagração do processo legislativo. Noutros, todo o processo decisório se dá no âmbito do Poder Executivo<sup>34</sup>.

Na Argentina, há registro de inúmeras leis com o objetivo exclusivo de dar nova denominação a rodovias nacionais. Podemos citar, entre outras, as Leis nº 25.912, de 13 de julho de 2004 (denomina Doutor Ricardo Balbín a rodovia Buenos Aires – La Plata), a Lei nº 26.706, de 16 de dezembro de 2011 (denomina Ceferino Namuncurá o trajeto da Rota Nacional nº 22, que corre entre os rios Colorado e Neuquén), a Lei nº 26.715, de 27 de dezembro de 2011 (denomina Presidente Doutor Raúl Ricardo Alfonsín a rodovia situada na Rota Nacional nº 66, a sudeste da Província de Jujuy).

Como se vê, o tratamento dado ao tema é variado, e mesmo a posição do Poder Judiciário brasileiro não é uniforme a respeito do uso da via legislativa como instrumento para a atribuição de nomes a logradouros públicos.

---

<sup>34</sup> Cf.: <http://www.flsenate.gov/PublishedContent/Session/2012/InterimReports/2012-139tr.pdf>. Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

## Conclusões

De tudo quanto foi exposto, podemos concluir, inicialmente, que a competência prevista no art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal é de natureza legislativa e habilita a União a instituir princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação. Dela não se pode extrair qualquer autorização para o legislador federal inserir em ato normativo um inventário dos bens públicos federais constituintes da infraestrutura de transportes.

Ademais, os vetos apostos aos anexos e ao art. 45 da Lei nº 12.379, de 2011, não têm como efeito a manutenção da vigência de dispositivos da Lei nº 5.917, de 1973, uma vez que a revogação de uma lei pode ocorrer não apenas mediante disposição expressa em lei posterior ou incompatibilidade desta com a lei anterior, mas também em razão de a lei nova regular inteiramente a matéria de que tratava a lei antiga, o que entendemos ter ocorrido no caso examinado. Com efeito, os dispositivos da lei nova não precisam se opor a cada um dos dispositivos da lei anterior para que se configure a revogação por regulação integral de um mesmo assunto, pois, se tal exigência existisse, essa hipótese seria reconduzível à de revogação por incompatibilidade.

É possível concluir da leitura dos dispositivos da Lei nº 12.379, de 2011, que ela teve o propósito de regular inteiramente a matéria versada na Lei nº 5.917, de 1973, ao criar, no mesmo campo temático, um sistema normativo completo, substitutivo do regime legal anterior. Assim, o veto aos anexos da Lei nº 12.379, de 2011, não tem o condão de manter vigente o anexo da Lei nº 5.917, de 1973, porque os anexos, como partes complementares do articulado normativo da lei, não têm vigência independente dele, de tal sorte que a revogação desse articulado conduz, por arrastamento, à revogação do anexo, segundo a regra *accessorium sequitur principale*.

No tocante à atividade legislativa direcionada à infraestrutura de transportes, podemos concluir que a competência do Congresso Nacional para dispor, em lei, sobre bens de domínio da União, não se confunde com a de produzir inventário de bens federais, incumbência de natureza tipicamente administrativa. A doutrina e jurisprudência pátrias entendem legítimo o uso da via legal para se regular genericamente o uso de bens públicos ou ainda se autorizar a sua alienação (promovendo também, como pressuposto desta, a desafetação desses mesmos bens), mas tais objetos não se estendem à regulação de minúcias das características e do uso de bens individualizados.

No plano dos atos com efeitos concretos, mais precisamente no que concerne à aquisição, implantação de infraestruturas públicas ou a sua alienação, o papel do Poder Legislativo é exercido: (i) por meio de autorizações nas leis do ciclo orçamentário (não por outras leis que determinem a construção de rodovias ou outras infraestruturas); e (ii) por leis autorizadoras da alienação de bens públicos.

No regime da Lei nº 12.379, de 2011, a existência de um anexo contendo as relações descritivas dos bens públicos federais constituintes da infraestrutura de transportes pode se justificar exclusivamente quanto às rodovias federais, em face da norma contida no art. 18, inciso II, da Lei, que veda a doação, pela União, de rodovias integrantes da Rede de Integração Nacional a outros entes federados, autorizando a doação das demais rodovias.

Ainda nessa hipótese, poder-se-ia discutir a validade ou utilidade de uma lei que visasse apenas a vedar a doação de um conjunto de bens individualmente identificados. Na verdade, a lei é necessária para autorizar a alienação, não para vedá-la. Lei que criasse um rol de rodovias não transferíveis a outros entes só teria alguma serventia se, ao interpretá-la, valêssemos de um raciocínio *a contrario sensu*, para concluir que estaria autorizada a alienação de todas as rodovias não constantes do rol, mas isso equivaleria a conferir uma autorização genérica para que fossem alienadas todas as rodovias não identificadas, já existentes ou que viessem a ser construídas. Norma com esse teor é de constitucionalidade questionável e, como já mencionado, existe precedente do STF considerando inválidas leis que confirmam autorizações genéricas ao Poder Executivo para alienar bens do patrimônio do ente político.

Se, no que respeita à alienação de bens, a lei tem um papel exclusivamente autorizativo, não há como prosperar projeto de lei que, por exemplo, determine a transferência, a Município ou a Estado, de trecho de rodovia federal, a qual só deve ocorrer mediante acordo de vontades entre a União e o outro ente político, não podendo este último ser compelido, por lei federal, a assumir a gestão da infraestrutura, sob pena de ofensa ao princípio federativo.

Outra ofensa ao mesmo princípio tem lugar quando lei federal determina a transferência, para o patrimônio da União, de rodovia pertencente a Estado ou a Município. O trespassse não pode prescindir do regular processo de desapropriação, e a lei que se exige, nesses casos, tem caráter autorizativo, constituindo condição de procedibilidade do processo expropriatório levado a cabo pelo Poder Executivo.

Melhor sorte não devem ter os projetos de lei de autoria parlamentar que autorizam ou determinam a construção ou alteração de uma infraestrutura de transportes. A função típica do Poder Legislativo é a de produzir normas gerais e abstratas, devendo ser considerado excepcional e, como tal, sujeito a previsão constitucional expressa, o uso da forma legal para a prática de ato de natureza administrativa pelo Parlamento.

No plano das autorizações legislativas, a Constituição já prevê a via orçamentária como a adequada para viabilizar a construção e alteração de infraestruturas pelo Poder Executivo, inexistindo razão para uma segunda manifestação do Poder Legislativo a esse respeito, quanto mais se partir de iniciativa parlamentar, uma vez que as leis do ciclo orçamentário são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Se a própria edição de outra lei autorizativa diversa da orçamentária não encontra justificativa no ordenamento constitucional brasileiro, *a fortiori* não a encontra uma lei de iniciativa parlamentar que estabeleça o dever do Poder Executivo de construir determinada infraestrutura, pois tal constituiria uma forma transversa de se obter aquilo que a Carta de 1988 não assegurou nem mesmo pela via orçamentária.

Ademais, se mesmo leis de autoria parlamentar que contêm previsões gerais e abstratas têm sido declaradas inconstitucionais pelo STF, por vício de iniciativa, quando implicam o estabelecimento de deveres e incumbências a órgãos da estrutura do Poder Executivo ou quando dispõem sobre a gestão de bens públicos entregues à responsabilidade desse Poder, com maior razão podemos afirmar a inconstitucionalidade de leis de autoria parlamentar que determinem a construção de rodovia ou outra infraestrutura. Nesse domínio, vigora o princípio da reserva de administração que, ao orientar as relações entre os Poderes na Constituição de 1988, obsta que o legislador edite leis com natureza de ato administrativo, exceto nas hipóteses expressamente autorizadas pela Carta Magna.

Quanto aos projetos que alteram a denominação supletiva de rodovias e ferrovias, entendemos ser-lhes aplicável a mesma lógica que presidiu a análise dos casos anteriormente tratados, no sentido de considerar inconstitucionais leis desvestidas de abstração fora das hipóteses expressamente previstas na Carta Magna. A atribuição de nomes a bens públicos constitui um ato de natureza tipicamente administrativa, como reconheceu o STF no julgamento da Representação por Inconstitucionalidade nº 1.117.

A recente decisão do Senado Federal, no sentido de arquivar projetos de lei de iniciativa parlamentar que dispõem sobre a inclusão ou exclusão de rodovias e ferrovias em

relações descritivas de infraestruturas federais é alvissareira, na medida em que inaugura uma nova visão da Casa legislativa sobre o papel do Poder Legislativo na política pública de transportes. Não é tarefa do Congresso Nacional fazer as vezes de inventariante de bens, tampouco aprovar, em processo alheio ao orçamentário, leis que autorizem (muito menos que determinem) a construção de rodovias. Nem pode a União, por lei, constranger outros entes federados a assumir a gestão de rodovias federais ou a transferir para a União as rodovias do domínio daqueles entes.

A pauta legislativa no setor dos transportes já é fértil em discussões mais relevantes e em projetos cuja conversão em lei, diferentemente do que ocorre com aqueles recém arquivados pela CCJ, poderá efetivamente produzir um impacto positivo na vida dos brasileiros, do que constitui exemplo a legislação aprovada nos últimos anos sobre os setores portuário e aeroportuário. No tocante à ampliação e melhoria, com recursos públicos, da malha rodoviária federal, o papel ativo do Congresso Nacional deve ser desempenhado no âmbito do processo orçamentário, não no processo legislativo comum, ilusório nos efeitos e inconstitucional como estratégia.

## **Bibliografia**

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROS, Sérgio Resende de. Leis autorizativas: Leis? In: *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, ano XXVI, n. 78, pp. 275-9, jun. 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos *et alii* [Orgs.]. *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 479-512.

BRASIL. Senado Federal. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à Consulta nº 1, de 2013. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/134763.pdf>. Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, ago/out 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-administrativo-economico>. Acessado em 10 de fevereiro de 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

COUTINHO, José Roberto de Andrade. *Gestão patrimonial na Administração Pública*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2004.

COUTINHO, Luís Pedro Pereira. As duas subtrações. Esboço de uma reconstrução da separação entre as funções de legislar e de administrar. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLI, n.1, pp. 99-133, 2000.

DALLARI, Adilson Abreu. Alienação de bens: é inconstitucional, ilegal e ilógica a concessão, pelo Legislativo ao Executivo, de autorização genérica para alienar quaisquer bens públicos. In: *Revista de Direito Público*, v. 20, n. 84, pp. 167-171, out./dez. 1987.

ESPÍNOLA, Eduardo; ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. *A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FAVOREU, Louis *et alii*. *Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2010.

FERRAZ, Sérgio. A alienação de bens públicos, na Lei Federal de Licitações. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 198, pp. 53-9, out/dez 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 1, São Paulo: Saraiva, 1997.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Comentário teórico e prático da Lei de Introdução do Código Civil*. Rio de Janeiro: Jacintho, 1943.

- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1994.
- RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis: vício e sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- RAAD, Kley Ozon Monfort Couri. *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*. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1382/denominacao\\_bens\\_publicos\\_raad.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1382/denominacao_bens_publicos_raad.pdf). Acessado em 10 de fevereiro de 2014.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Contratual*. Rio de Janeiro, *Lumen Juris*, 2004.
- VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Noeses, 2010.