

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2005, que *altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviário e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências, para modificar atribuições do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).*

RELATOR: Senador PAULO PAIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 112, de 2005, de autoria do Senador Francisco Pereira, altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, especificamente no que ela dispõe sobre as atribuições do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), órgão criado pela referida lei, vinculado ao Ministério dos Transportes.

O projeto busca, em primeiro lugar, o reconhecimento formal do DNIT como “órgão executivo rodoviário da União”, assegurando-lhe, nessa condição, exclusividade para exercer em todas as rodovias integrantes do Sistema Federal de Viação as competências discriminadas no art. 21, incisos I a XIV, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Com esse objetivo, são propostas alterações no art. 82, *caput* e § 1º, da lei de criação do DNIT:

- no *caput*, propõe-se, além de nova redação, a inserção de inciso novo na seqüência dos doze já existentes. O novo inciso incorpora, ao rol de atribuições do DNIT ali definidas, a de exercer as competências atribuídas pelo CTB (art. 21) ao órgão executivo rodoviário da União;
- no § 1º, a nova redação oferecida praticamente restabelece a que vigorou até a alteração promovida pela Lei nº 10.561, de 13 de novembro de 2002, da qual resultou a designação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para exercer a competência de que trata o inciso VIII do art. 21 do CTB, “nas vias por ela administradas”. Originalmente atribuída ao DNIT, essa competência diz respeito à fiscalização relativa a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos em circulação.

Complementarmente, o projeto modifica os incisos IV e V do art. 82 e o art. 84, desta feita para retirar do texto legal as referências feitas a “convênios de delegação” como uma das modalidades passíveis de serem adotadas pelo DNIT na execução de determinadas atividades de sua competência. Na nova redação, são mantidas apenas as possibilidades de execução direta ou mediante “convênio de cooperação”.

Além das alterações dirigidas à Lei nº 10.233, de 2001, o projeto também prevê a revogação de dispositivo da Lei nº 10.561, de 2002, ao qual se devem as modificações introduzidas na primeira.

Distribuído a esta Comissão em decisão terminativa, o PLS nº 112, de 2005, não recebeu emendas no transcurso do prazo regimental.

II – ANÁLISE

A Lei nº 10.233, de 2001, que o projeto pretende alterar, foi responsável por uma ampla reestruturação dos transportes terrestres e aquaviários no País. Aí se inclui, entre outras providências, a criação do DNIT e das agências reguladoras do setor – a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ). Conforme definido na lei de criação, a esfera de atuação do DNIT corresponde à infra-estrutura do Sistema Federal de Viação

sob jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de: vias navegáveis; ferrovias e rodovias federais; instalações e vias de transbordo e de interface intermodal; e instalações portuárias.

O ponto central do projeto em exame é, claramente, a definição do DNIT como órgão competente para executar a fiscalização de trânsito em todas as rodovias federais – atribuição que, de resto, já lhe conferia o texto original da Lei nº 10.233, de 2001. Tal competência, de acordo com o projeto e com a redação que tinha originalmente a lei, estender-se-ia inclusive às rodovias concedidas, onde, atualmente, a fiscalização relativa a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos – objeto do inciso VIII do art. 21 do CTB – é exercida pela ANTT, em virtude de alteração promovida pela Lei nº 10.561, de 2002, na Lei nº 10.233, de 2001.

A busca do reconhecimento do DNIT como “órgão executivo rodoviário da União” motivou a proposta de nova redação para o *caput* do art. 82 da Lei nº 10.233, de 2001. Formalizado esse reconhecimento, o projeto avança no sentido de fazer retornar ao DNIT a exclusividade para exercer, nas rodovias federais, as competências que o CTB, em seu art. 21, reserva aos “órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição”. Tais competências abrangem atividades como o planejamento, a regulamentação, a operação e a fiscalização de trânsito. Note-se que o exercício da fiscalização pressupõe igual competência para autuar, notificar e punir infratores, bem como para arrecadar as multas que aplicar em razão dessa competência.

Neste ponto, cabe registrar que, de acordo com a regra estabelecida no CTB, a fiscalização de trânsito, com qualquer finalidade, deve ser executada pelo órgão com jurisdição sobre a via, o que nos permite concluir tratar-se, no caso das rodovias federais, do DNIT, e não da ANTT. Isto porque a esfera de atuação da agência, no que tange a elementos de infraestrutura, é voltada exclusivamente para a fiscalização da exploração desses elementos por terceiros, conforme condições fixadas nos contratos de concessão. A rigor, esse campo de atuação não apresenta qualquer interface com a fiscalização de trânsito.

Em sua atual redação, o art. 82 da Lei nº 10.233, de 2001, discrimina, em doze incisos, as atribuições do DNIT. Dessa seqüência, não consta, todavia, a atribuição para exercer as competências ditadas pelo CTB, o que somente é previsto no § 3º e, ainda assim, com ressalva.

Especificamente essa ressalva é fruto de alteração promovida pela Lei nº 10.561, de 2002, na lei de criação do DNIT. Com isso, embora tenha mantido a cargo do DNIT as competências discriminadas no art. 21 do CTB, o § 3º exclui aquela referente às infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos. Conforme estabelece outro dispositivo simultaneamente incluído na Lei nº 10.233, de 2001 (o inciso XVII do art. 24), cabe à ANTT, e não ao DNIT, exercer aquele tipo de fiscalização “nas rodovias por ela administradas”.

Naturalmente, a ANTT vem se valendo desse dispositivo para exercer tal fiscalização. Além de inconsistente com os objetivos e as atribuições específicas da agência – descritos, respectivamente, nos arts. 20 e 26 da Lei nº 10.233, de 2001 –, cumpre ressaltar que o ciclo da fiscalização de trânsito apresenta vários desdobramentos, previstos em outros dispositivos do CTB, notadamente os arts. 7º, 16, 17 e 281. São artigos que tratam do Sistema Nacional de Trânsito – estrutura da qual a ANTT não faz parte – e das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI), órgãos colegiados que não poderiam funcionar junto à ANTT, pois a agência não é um órgão executivo. Em decorrência, a ANTT não pode julgar recursos interpostos contra as multas que aplicar e, como não é Autoridade de Trânsito, tampouco pode convalidá-las, nem credenciar Agentes da Autoridade de Trânsito. Esses impedimentos, entre outros, inviabilizam o exercício de atividade de fiscalização por parte da ANTT.

Trata-se, portanto, de um equívoco, já que a ANTT, com função eminentemente reguladora, não administra rodovias. Como bem destacou o autor do projeto em sua justificação, a ANTT “jamais poderia confundir-se com o órgão executivo rodoviário da União, ao qual o CTB reserva as competências descritas no art. 21”. Afinal de contas, é a própria Lei nº 10.233, de 2001, que, em seu art. 20, inciso II, define como objetivo das agências reguladoras por ela criadas: “regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros”.

O entendimento de que a ANTT não administra rodovias, e sim a exploração das rodovias administradas por terceiros, é reforçado pelo que dispõe a mesma lei em seu art. 26, que fixa as atribuições específicas da ANTT pertinentes ao transporte rodoviário. Entre essas atribuições, figura no inciso VI: “publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros”.

Para corrigir esse equívoco, o projeto, acertadamente, começa por transferir para o *caput* do art. 82 a matéria atualmente disposta em seu § 3º, não sem antes cuidar de suprimir a ressalva existente. Em decorrência, é proposta a revogação do referido § 3º. Na sequência, mediante nova redação dada ao § 1º, trata de restabelecer as disposições ali contidas no texto original da lei, de modo a garantir que a prerrogativa das agências, de assumir atribuições do DNIT nos “elementos da infra-estrutura concedidos ou arrendados” por elas, não se aplique às competências previstas no CTB.

A proposição reveste-se, assim, de grande pertinência e oportunidade. Nas palavras do autor, viria “resgatar, no corpo da Lei nº 10.233, de 2001, a competência do DNIT para atuar como órgão executivo rodoviário da União em toda a sua plenitude”. Isso significa dar ao DNIT condições de assumir a fiscalização de trânsito em todas as rodovias integrantes da malha federal, independentemente do regime de exploração a que estejam sujeitas – se a cargo da União, ou mediante concessão à iniciativa privada. Com o autor partilhamos o entendimento de que a atividade de fiscalização, mesmo quando restrita à verificação de itens como peso, dimensão e lotação dos veículos com base em limites fixados na legislação de trânsito, “é incompatível com a destinação, a natureza e a estrutura de agência reguladora”.

Por último, o projeto trabalha no sentido de eliminar, da descrição de algumas atribuições do DNIT, a possibilidade de serem executadas mediante “convênios de delegação”. Com isso, passaria a ser admitida apenas a forma de execução direta e, nos casos indicados, a execução mediante convênio de cooperação firmado com “órgão ou entidade da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

É o que se depreende das modificações propostas para os incisos IV e V do art. 82, e para o art. 84, embora a justificativa que acompanha o projeto não explicita as razões pelas quais tal modalidade de atuação do DNIT estaria sendo retirada do texto legal. De nossa parte, não vislumbramos quaisquer obstáculos ou inconvenientes associados ao instrumento da delegação, desde que sua aplicação permaneça restrita às competências de que tratam os incisos IV e V do art. 82 – o que já é previsto no texto legal em vigor – e se faça de acordo com as normas que regem sua utilização na administração pública.

Assim, ressalvados os ajustes consubstanciados em emenda oferecida ao final deste parecer, a proposição nos parece adequada e digna de acolhida no que tange ao mérito. Acreditamos que as alterações pretendidas contribuirão para sanar conflitos de competência surgidos a partir da extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e das modificações introduzidas na Lei nº 10.233, de 2001, no que diz respeito às atribuições do DNIT e da ANTT. Sobre isso, cabe lembrar que o DNER – cujas funções, acrescidas de outras, foram assumidas pelo DNIT – vinha exercendo o papel de “órgão executivo rodoviário da União”, como tal designado em resolução do Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

Apenas no que se refere à questão dos convênios de delegação, recomendamos a manutenção do texto vigente, dispensadas as mudanças previstas nos incisos IV e V do art. 82, e no art. 84, todos da Lei nº 10.233, de 2001. Em nome da prudência, recomenda-se que a redação dada ao § 1º do art. 82 se reporte diretamente ao art. 21 do CTB – que elenca as competências a serem confiadas ao DNIT –, e não ao novo inciso XIII, que o projeto acrescenta ao artigo. Embora, a rigor, uma e outra remissão levem exatamente ao mesmo conteúdo, admite-se que o ajuste que estamos propondo permitiria manter a integridade da proposição, na hipótese de veto aplicado ao novo inciso.

De resto, verifica-se que, do ponto de vista da constitucionalidade, o projeto encontra amparo no art. 22, XI, da Constituição Federal, que inclui os transportes na competência legislativa da União, e no art. 48, *caput*, que confere ao Congresso Nacional competência para dispor sobre as matérias de interesse da União. A esse respeito, cabe destacar que, embora incidindo sobre lei que trata de órgãos da administração federal, a extensão e a natureza das mudanças propostas no PLS nº 112, de 2005, não configuram invasão da reserva de iniciativa a que se refere o art. 61, § 1º, inciso II, *e*, combinado com o art. 84, inciso VI, *a*, *verbis*:

Art. 61.

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

.....

II – disponham sobre:

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (*redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

.....
Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
 VI – dispor, mediante decreto, sobre: *(redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Inexistindo, assim, exata correspondência entre a matéria tratada no projeto e o conteúdo dos dispositivos constitucionais acima reproduzidos, fica afastada a possibilidade de argüição de constitucionalidade do projeto em razão de competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a matéria.

Por fim, ao vincular-se expressamente à Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, na qual se encontram definidas as atribuições do DNIT e da ANTT, o projeto demonstra observância aos princípios fixados na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, no tocante à elaboração e à alteração das leis. Não há reparos a fazer quanto à técnica legislativa.

Ao concluir, registramos que a numeração dos artigos do projeto apresenta descontinuidade. Para sanar o problema, os arts. 3º e 4º deverão ser renumerados como arts. 2º e 3º, respectivamente.

III – VOTO

Pelo exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2005, com as modificações decorrentes das emendas que apresentamos a seguir.

EMENDA Nº – CI

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 82 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 82. São atribuições exclusivas do DNIT, autarquia reconhecida como Órgão Executivo Rodoviário da União, em sua esfera de atuação:

.....

XIII – exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em todo o Sistema Rodoviário Federal.

§ 1º Ressalvadas as competências de que trata o art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), que serão sempre exercidas pelo DNIT, as atribuições referidas no *caput* deste artigo não se aplicam aos elementos da infra-estrutura concedidos ou arrendados pela ANTT ou pela ANTAQ.

..... (NR)”

EMENDA Nº – CI

Renumerem-se os arts. 3º e 4º do projeto como arts. 2º e 3º, respectivamente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator