

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Consulta nº 1, de 2013, da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), sobre a constitucionalidade e a juridicidade dos projetos de lei que visam a alterar as relações descritivas da infraestrutura de transportes constantes do anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação.

RELATOR: Senador WALTER PINHEIRO

I – RELATÓRIO

A Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) requer, com fundamento no art. 101, V, do Regimento Interno do Senado Federal, manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) “quanto à constitucionalidade e à juridicidade dos projetos de lei que visam à alteração de características ou à inclusão de novos componentes nas relações descritivas da infraestrutura de transportes constantes do anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação (PNV), em face da edição da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (PNV)”.

A Consulta tem origem no Requerimento nº 38, de 2012, apresentado pela Senadora Lúcia Vânia, então presidente da CI, que foi aprovado pela Comissão no dia 12 de setembro de 2012.

A justificação do requerimento esclarece que o objetivo da iniciativa é padronizar o entendimento do Senado Federal com relação à matéria, uma vez que há dúvida sobre a vigência ou não do anexo da Lei

nº 5.917, de 1973, cuja alteração é objeto de várias proposições em tramitação no Congresso Nacional.

Tendo em vista, ainda, que a maioria desses projetos visa a federalizar componentes da infraestrutura estadual de transportes ou a incluir novos componentes na infraestrutura federal, solicita-se à CCJ que se manifeste também quanto à constitucionalidade de tais iniciativas frente à competência da União para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal) ou a outras normas constitucionais consideradas pertinentes.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, V, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania “opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente, de ofício, ou por deliberação do Plenário, ou por outra comissão”. Os assuntos submetidos à CCJ com base nesse dispositivo deverão ser analisados em abstrato, devendo o parecer aprovado orientar a análise posterior pela Casa de proposições específicas, já em tramitação ou que venham a ser apresentadas no futuro. A presente consulta deve ser respondida, portanto, em tese, mediante um parecer único, que deverá orientar a atuação do Senado não apenas com relação aos 51 projetos atualmente pendentes de análise, mas também aos eventuais futuros projetos que venham a tramitar na Casa.

a) O Plano Nacional de Viação

A Lei nº 5.917, de 1973, aprova o Plano Nacional de Viação (PNV) e dá outras providências. A definição de “Plano Nacional de Viação” encontra-se no item “1” do Anexo desta Lei, alterado pela Lei nº 6.261, de 1975:

1.1 Entende-se pela expressão “Plano Nacional de Viação”, mencionada no art. 8º, item XI, da Constituição Federal, o conjunto de Princípios e Normas Fundamentais enumerados no art. 3º desta lei, aplicáveis ao Sistema Nacional de Viação em geral, visando atingir os

objetivos mencionados (art. 2º), bem como o conjunto particular das infra-estruturas viárias explicitadas nas Relações Descritivas desta lei, e correspondentes estruturas operacionais, atendidas as definições da seção 1.2 a seguir.

1.2 O Sistema Nacional de Viação é constituído pelo conjunto dos Sistemas Nacionais Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário, Aeroviário e de Transportes Urbanos e compreende:

- a) infra-estrutura viária, que abrange as redes correspondentes às modalidades de transporte citadas, inclusive suas instalações acessórias e complementares;
- b) estrutura operacional, compreendendo o conjunto de meios e atividades estatais, diretamente exercidos em cada modalidade de transporte e que são necessários e suficientes ao uso adequado da infra-estrutura mencionada na alínea anterior;
- c) mecanismos de regulamentação e de concessão referentes à construção e operação das referidas infra-estrutura e estrutura operacional.

O Plano Nacional de Viação desdobra-se, portanto, em três componentes básicos: “objetivos”, “princípios e normas fundamentais aplicáveis ao sistema nacional de viação” e “conjunto particular das infraestruturas viárias”.

O objetivo essencial do Plano Nacional de Viação é “permitir o estabelecimento da infraestrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar” (art. 2º).

Para atingi-lo, foram estabelecidos doze princípios e normas fundamentais (art. 3º), que podem ser assim resumidos: coordenação entre os sistemas federal, estaduais e municipais; seleção de alternativas mais eficientes, com base em planos diretores e estudos de viabilidade técnico-econômica; aproveitamento da capacidade ociosa dos sistemas existentes; política econômica que reflita o custo econômico de cada serviço em regime de eficiência e ressarcimento de serviços antieconômicos solicitados pelo poder público; liberdade de escolha da modalidade de transporte pelos usuários; condicionamento da execução de obras à existência prévia de

estudos econômicos que justifiquem sua prioridade e de projetos de engenharia final; aquisição de equipamentos e execução de instalações precedidas de estudos técnicos e econômico-financeiros; adoção de soluções adequadas ao desenvolvimento científico e tecnológico mundial; adoção de critérios econômicos nos investimentos e na operação, ressalvadas as necessidades da segurança nacional e de caráter social; vinculação dos recursos gerados no setor aos investimentos e operações de interesse econômico; avaliação de investimentos integrantes de projetos agrícolas, industriais e de colonização condicionada à análise dos benefícios e custos do projeto integrado; coordenação entre os sistemas metropolitanos e municipais e compatibilização com os demais sistemas.

O “conjunto particular das infraestruturas viárias” encontra-se no anexo, que contém a conceituação, a nomenclatura e as relações descritivas dos Sistemas Nacionais Rodoviário, Ferroviário, Portuário, Hidroviário e Aeroviário.

A implementação do PNV deveria ocorrer “no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e dos Orçamentos Plurianuais de Investimento” (art. 3º) e seu conteúdo seria revisto de cinco em cinco anos, com base em sistemática de planejamento estabelecida pelo Conselho Nacional de Transportes (art. 9º).

A Lei também previa a elaboração e revisão de Planos Viários por Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, “com a finalidade de obter-se adequada articulação e compatibilidade entre seus sistemas viários e destes com os sistemas federais de Viação”, com base em sistemática de verificação estabelecida pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) (art. 10). Os planos estaduais deveriam ser submetidos à apreciação do DNER, que os encaminharia ao Conselho Nacional de Transportes. Os planos municipais seriam submetidos à apreciação dos Estados e, uma vez aprovados, encaminhados ao DNER. O cumprimento dessa sistemática era condição para o recebimento pelas unidades federadas da respectiva parcela do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos.

Os recursos do Orçamento Geral da União, por sua vez, só poderiam ser empregados em vias, portos e aeródromos constantes de programas ou planos, oficiais, anuais ou plurianuais, e enquadrados nos respectivos sistemas de viação (art. 7º).

A Lei nº 5.917, de 1973, foi posteriormente alterada por outras 47 Leis (são as de número 6.261, de 1975; 6.346, de 1976; 6.406 e 6.504, de 1977; 6.555 e 6.574, de 1978; 6.630, 6.648 e 6.671, de 1979; 6.776, 6.933 e 6.976, de 1980; 7.003, de 1982; 7.436, de 1985; 7.581, de 1986; 9.060 e 9.078, de 1995; 9.830 e 9.852, de 1999; 10.030 e 10.031, de 2000; 10.540, 10.606, de 2002; 10.680, 10.739 e 10.789, de 2003; 10.960 e 11.003, de 2004; 11.122, de 2005; 11.297 e 11.314, de 2006; 11.482, 11.475, 11.518 e 11.550, de 2007; 11.701, 11.729, 11.731, 11.772, 11.862, 11.879 e 11.880, de 2008; 11.911, 11.968 e 12.058, de 2009; 12.247 e 12.264, de 2010; 12.409, de 2011), das quais apenas uma não alterou as relações descritivas dos sistemas nacionais de viação.

b) Do Plano Nacional de Viação ao Sistema Nacional de Viação

A Lei nº 5.917, de 1973, foi editada com fundamento no art. 8º, inciso XI, Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, segundo o qual compete à União estabelecer o plano nacional de viação.

Dispositivos semelhantes constaram das Constituições de 1934 (art. 5º, IX) e 1946 (art. 5º, X). Com base no último, editou-se a Lei nº 4.592, de 1964, que “aprova o Plano Nacional de Viação” e a Lei nº 4.540, de 1964, que “dispõe sobre a elaboração e execução de Planos Quadrienais de Obras para a implantação do Plano Nacional de Viação”, revogadas pela Lei nº 5.917, de 1973. A exemplo desta, a Lei nº 4.592, de 1964, também continha relações descritivas das rodovias, ferrovias, portos, vias navegáveis e aeroportos do Plano Nacional de Viação.

Na Constituição de 1988, a competência da União para “estabelecer o plano nacional de viação”, foi substituída pela competência para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (art. 21, XXI). A ruptura com a expressão “plano nacional de viação”, que

vinha sendo empregada desde a Constituição de 1946, evidencia claramente a intenção do Constituinte no sentido de descontinuar a prática da incorporação à lei das relações descritivas da infraestrutura de transportes. Uma simples comparação do texto da Constituição com o da Lei nº 5.917, de 1973, permite concluir que a fonte de inspiração dos “princípios e diretrizes do sistema nacional de viação” é o art. 3º da Lei, que contém os “princípios e normas fundamentais aplicáveis ao sistema nacional de viação”.

Essa competência encontra-se inserida no art. 21 da Constituição, identificado pela doutrina jurídica como voltado para as competências administrativas da União, em contraponto ao art. 22, destinado às competências legislativas. Apesar disso, o estabelecimento de princípios e diretrizes deve ser reconhecido, pela sua própria natureza, como uma competência legislativa, ainda que isso leve à conclusão de que houve uma técnica na alocação do dispositivo.

A despeito dessa conclusão, deve-se também reconhecer ao Poder Executivo a competência para editar normas infralegais sobre a matéria. Nesse sentido, a Lei nº 10.233, de 2001, que “dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre”, criou o Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte (CONIT), com atribuição de “propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens” (art. 5º), podendo: propor medidas que propiciem integração e harmonização das políticas de transporte aéreo, aquaviário e terrestre; definir elementos de logística multimodal; harmonizar as políticas e articular os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; aprovar as políticas de atendimento das áreas mais remotas e de difícil acesso do País; e aprovar as revisões periódicas das redes de transporte, propondo as reformulações do Sistema Nacional de Viação (art. 6º). A estrutura e o funcionamento do Conit foram disciplinados pelo Decreto nº 6.550, de 2008. Sua composição inclui oito ministros e seis representantes da sociedade civil, designados pelo Presidente da República, entre representantes de usuários, de prestadores de serviços e de empresas dos setores de infraestrutura e indústria de transportes. A sociedade civil também poderá participar de comitês técnicos constituídos para analisar matérias específicas.

c) O Sistema Nacional de Viação

A Lei nº 10.233, de 2001, que criou o Conit, contém também um capítulo sobre o Sistema Nacional de Viação, em que se estabelece seu conceito e seus objetivos essenciais (arts. 2º a 4º).

Uma disciplina completa somente veio a ser fixada pela Lei nº 12.379, de 2011, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV; altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997; revoga as Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, 6.346, de 6 de julho de 1976, 6.504, de 13 de dezembro de 1977, 6.555, de 22 de agosto de 1978, 6.574, de 30 de setembro de 1978, 6.630, de 16 de abril de 1979, 6.648, de 16 de maio de 1979, 6.671, de 4 de julho de 1979, 6.776, de 30 de abril de 1980, 6.933, de 13 de julho de 1980, 6.976, de 14 de dezembro de 1980, 7.003, de 24 de junho de 1982, 7.436, de 20 de dezembro de 1985, 7.581, de 24 de dezembro de 1986, 9.060, de 14 de junho de 1995, 9.078, de 11 de julho de 1995, 9.830, de 2 de setembro de 1999, 9.852, de 27 de outubro de 1999, 10.030, de 20 de outubro de 2000, 10.031, de 20 de outubro de 2000, 10.540, de 1º de outubro de 2002, 10.606, de 19 de dezembro de 2002, 10.680, de 23 de maio de 2003, 10.739, de 24 de setembro de 2003, 10.789, de 28 de novembro de 2003, 10.960, de 7 de outubro de 2004, 11.003, de 16 de dezembro de 2004, 11.122, de 31 de maio de 2005, 11.475, de 29 de maio de 2007, 11.550, de 19 de novembro de 2007, 11.701, de 18 de junho de 2008, 11.729, de 24 de junho de 2008, e 11.731, de 24 de junho de 2008; revoga dispositivos das Leis nºs 6.261, de 14 de novembro de 1975, 6.406, de 21 de março de 1977, 11.297, de 9 de maio de 2006, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.482, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, e 11.772, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências”.

A lei compõe-se de 46 artigos, distribuídos nos seguintes capítulos: “Disposições Preliminares”, “Do Sistema Federal de Viação”, “Dos Subsistemas Federais de Viação”, “Do Sistema de Viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e “Disposições Transitórias e Finais”. O Capítulo do Sistema Federal de Viação, por sua vez, subdivide-se nas seguintes seções: “Do Subsistema Rodoviário Federal”, “Do Subsistema Ferroviário Federal”, “Do Subsistema Aquaviário Federal” e “Do Subsistema Aeroviário Federal”. 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 e é composto pelo Sistema Federal de Viação e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 2º).

A Lei nº 12.379, de 2011, teve origem na Mensagem nº 1.174, de 1995, do Presidente da República, transformada no Projeto de Lei nº 1.176, de 1995, na Câmara dos Deputados e no Projeto de Lei da Câmara nº 18, de 2000, no Senado Federal. Nos termos da Exposição de Motivos nº 4, de 1995, que acompanha a Mensagem, “a necessidade do estabelecimento desse importante marco de referência para implementação de ações no âmbito do Setor de Transportes decorre da exigência constitucional supracitada e irá *substituir o Plano Nacional de Viação*, aprovado pela Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, *inteiramente incompatível com a realidade brasileira atual*” (itálicos nossos). A proposição foi analisada na Câmara dos Deputados pelas Comissões de Viação e Transportes (CVT), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). No Senado, foi analisada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), e pelo Plenário. O substitutivo aprovado pelo Senado retornou à Câmara dos Deputados, onde foi analisado pelas mesmas comissões e pelo Plenário.

A Presidente da República vetou parcialmente o projeto e comunicou esse fato ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 1, de 2011. Esses vetos ainda não foram apreciados. Entre os vetos, dois estão na origem da presente consulta: o relativo ao art. 45, que revogava a Lei nº 5.917, de 1973, com suas alterações posteriores; e o relativo aos Anexos I a VII, que continha as relações descritivas das rodovias, da rede rodoviária de integração nacional, das ferrovias, das vias navegáveis interiores, dos portos, das eclusas e outros dispositivos de transposição de nível em rios federais, e dos aeroportos. São as seguintes as razões dos vetos constantes da Mensagem:

Não obstante o mérito de buscar a necessária organização da relação de projetos integrantes do PNV, tal relação não reflete o estado atual do planejamento viário nacional. Com efeito, os Anexos deixaram de incluir projetos hoje constantes do PNV e fundamentais para o desenvolvimento do País, alguns, inclusive, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

O veto aos Anexos, conjugado com o veto ao art. 45, permite manter em vigor as relações descritivas constantes da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, bem como as leis que as atualizaram, evitando-se prejuízos ao planejamento e aos investimentos da União na infraestrutura viária nacional, e possibilita o reestudo da matéria e a submissão, oportuna, de nova proposta legislativa.

d) Proposições que visam a alterar o Plano Nacional de Viação

A ausência na Lei nº 12.379, de 2011, de cláusula revocatória levou à continuidade da apresentação e da tramitação de proposições voltadas à alteração das relações descritivas constantes do anexo da Lei nº 5.917, de 1973. Apenas uma proposição propõe a inclusão de infraestruturas em anexos da Lei nº 12.379, de 2011.

A consulta da CI tem por objetivo padronizar uma orientação do Senado Federal com relação às proposições pendentes de sua apreciação, além de outras que viessem a ser futuramente apresentadas. Essas proposições foram encaminhadas à CCJ e podem ser classificadas da seguinte maneira, conforme a relação descritiva alterada e o objetivo buscado:

RELAÇÃO DESCRITIVA DAS RODOVIAS

- Municipalização de trecho rodoviário federal: PLS 50/2010;
- Federalização de trechos rodoviários estaduais: ECD 610/2007, PLC 96/2008, PLC 189/2008, PLC 190/2008, PLC 197/2008, PLC 28/2009, PLC 67/2010, PLC 72/2010, PLC 73/2010, PLC 83/2010, PLS 120/2010, PLC 124/2010, PLC 125/2010, PLC 129/2010, PLC 161/2010, PLC 175/2010, PLC 116/2011, PLC 43/2012, PLC 47/2012, PLS 115/2012;
- Extensão de trechos rodoviários federais: SCD 549/1999, SCD 693/2007, PLC 103/2009, PLC 327/2009, PLC 117/2011;
- Construção de novas rodovias federais: PLC 82/2010, PLC 123/2010, PLC 130/2010, PLC 47/2011, PLC 111/2012;
- Alteração do traçado de trechos rodoviários federais: SCD 696/2007, PLC 45/2009, PLC 99/2011;
- Federalização de trechos rodoviários estaduais e construção ou alteração de traçado de trechos rodoviários federais: PLS 655/2007, PLC 106/2008, PLC 55/2010;

RELAÇÃO DESCRITIVA DAS FERROVIAS

- Construção de ferrovias federais: PLC 195/2008, PLS 358/2008;
- Alteração do traçado de ferrovia federal: PLC 126/2010;
- Extensão de ferrovia federal: PLC 152/2010;

RELAÇÃO DESCRITIVA DOS PORTOS

- Inclusão de portos fluviais: PLC 183/2008, PLC 149/2009, PLC 313/2009, PLC 96/2010, PLC 98/2010, PLC 122/2010, PLC 115/2011;

RELAÇÃO DESCRITIVA DAS HIDROVIAS

- Federalização de hidrovia estadual: PLC 2/2010.

Também foram encaminhadas pela CI à CCJ proposições que, embora se refiram a infraestruturas constantes da Lei nº 5.917, de 1973, não propõem sua alteração, mas a adoção de uma toponímia específica. Essas proposições são o PLS 723/2007 e o PLC 27/2006, que propõem denominações para trechos rodoviários, e o PLC 85/2008, que propõe a inclusão de ligações ferroviárias já existentes na Ferrovia Transnordestina. Por não objetivarem a alteração de características ou a inclusão de novos componentes nas relações descritivas da infraestrutura de transportes constantes do anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, esses projetos não se enquadram no objeto da Consulta em apreço.

e) Vigência do Plano Nacional de Viação

A despeito do veto ao art. 45 da Lei nº 12.379, de 2011, que revogava a Lei nº 5.917, de 1973, esta se encontra revogada. A revogação das leis é disciplinada pelo § 1º do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro). Segundo esse dispositivo:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

.....

O veto ao art. 45 exclui a aplicação da primeira hipótese de revogação (expressa), mas não das demais. Conforme anteriormente apontado, a Lei nº 12.379, de 2011, tem por objetivo substituir o Plano Nacional de Viação, previsto no texto constitucional de 1969, pelo Sistema Nacional de Viação, previsto na Constituição de 1988. Em nenhum momento ao longo de sua elaboração no Poder Executivo e de sua apreciação no Poder Legislativo, cogitou-se de sua coexistência com a Lei nº 5.917, de 1973.

Tanto é assim que sua ementa indica, expressamente, a revogação desta e de todas as leis que a alteraram posteriormente. Nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, embora a ementa não componha a parte normativa da lei, ela explicita seu objeto:

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Nenhuma dúvida pode haver, portanto, quanto à substituição do PNV pelo SNV, pois jamais se cogitou, desde a edição da Constituição, da coexistência de ambos os documentos.

Acrescente-se a título de argumentação que, ainda que se considerasse vigente a Lei nº 5.917, de 1973, seu anexo estaria revogado, por ser incompatível com os arts. 8º, 10, 15, 17, 23, 26, 27, 28, 35 e 43 da Lei nº 12.379, de 2011, que fazem remissão aos anexos da própria lei. Anexos não são dispositivos autônomos de leis. Tanto é assim que a Lei Complementar nº 95, de 1998, indica como unidades de articulação dos textos legais apenas artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens (art. 10, I e II). No mesmo sentido, a Constituição Federal somente admite o veto parcial do texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (art. 66, § 2º). Seria teratológico, portanto, supor que dispositivo de uma lei pudesse ser completado pelo anexo de outra.

Anexos integram, portanto, o conteúdo dos dispositivos que lhes fazem remissão. O anexo da Lei nº 5.917, de 1973, vigorou por força do art. 1º da lei, que é incompatível com os dispositivos citados da Lei nº 12.379, de 2011, que fazem remissão a outros anexos sobre o mesmo assunto.

f) Competência para editar relação descritiva dos componentes do Sistema Federal de Viação

Conclui-se do tópico anterior que não há em vigor qualquer lei que indique quais são os componentes físicos dos subsistemas integrantes do Sistema Federal de Viação. Esse fato não representa qualquer anomalia para o ordenamento jurídico ou obstáculo à realização de obras públicas.

Como o próprio nome indica, as relações descritivas dos componentes do Sistema Federal de Viação não contêm qualquer comando normativo. Apenas descrevem, ou seja, inventariam os componentes físicos integrantes do SFV, de propriedade da União. Não obrigam, proíbem ou autorizam a realização de qualquer ação ou obra pública. Podem ser editadas por decreto presidencial, portaria ministerial ou resolução de órgão colegiado, como medida de transparência administrativa, mas também não há qualquer obrigatoriedade nesse sentido.

A inserção dessas relações descritivas em lei, assim como o costume político de se alterá-las, como forma de pressionar a União a realizar uma determinada obra ou a se responsabilizar pela conservação de determinada infraestrutura, em nada alteram a sua natureza jurídica. Trata-se de um inventário de bens públicos, que não tem qualquer impacto no ordenamento jurídico.

A desnecessidade das relações descritivas fica evidente quando se considera que nenhum costume análogo existe nas demais políticas de infraestrutura, como mineração, energia, ou comunicações. Nenhuma lei inventaria as reservas minerais, os blocos de exploração de petróleo, as usinas hidrelétricas e termelétricas, as faixas do espectro eletromagnético ou as linhas de fibra ótica da rede mundial de computadores. Isso nunca foi questionado, nem impediu o desenvolvimento dessas áreas.

A construção e manutenção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e eclusas é uma competência administrativa, própria do Poder Executivo, que não demanda autorização legislativa para ser exercida.

Como visto, a Constituição de 1988 pretendeu coibir a inserção em lei das relações descritivas do SFV, pois definiu como competência da União o estabelecimento de “*princípios e diretrizes* para o sistema nacional de viação”, que abrange os sistemas de viação não apenas da União, mas também dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

g) Federalização de bens estaduais ou municipais

Analisando-se as justificações das proposições em tramitação na Casa, percebe-se que a intenção dos seus autores, via de regra, é federalizar infraestruturas estaduais, principalmente rodovias, ou determinar a construção de novas infraestruturas federais, como rodovias, ferrovias ou portos.

Esclareça-se, inicialmente, que a eventual inserção das infraestruturas propostas nas relações descritivas do PNV não teria o condão de atingir qualquer dos objetivos pretendidos. As infraestruturas estaduais, distritais ou municipais somente podem ser transferidas à União por comum acordo ou por desapropriação. No primeiro caso, faz-se necessário a celebração de um convênio, nos termos do art. 241 da Constituição:

Art. 241. 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. (itálicos nossos)

No caso específico do Subsistema Rodoviário Federal, a Lei nº 12.379, de 2011, assim disciplinou a matéria:

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.

.....
Art. 19. Fica a União *autorizada a incorporar* à malha rodoviária sob sua jurisdição trechos de rodovias estaduais existentes, cujo traçado coincida com diretriz de rodovia federal integrante da Rinter, *mediante anuência dos Estados* a que pertençam. (itálicos nossos)

A celebração de convênios para federalização, estadualização ou municipalização de trechos rodoviários não está condicionada, portanto, à edição de lei específica.

h) Destinação de recursos federais para obras estaduais ou municipais

As justificações dos projetos em tramitação indicam que o objetivo último buscado por meio da federalização de equipamentos estaduais ou municipais é o financiamento de obras de ampliação ou conservação.

A necessidade de incorporar componentes estaduais ao Plano Nacional de Viação decorria de interpretação historicamente dada ao seguinte artigo da Lei nº 5.917, de 1973:

Art. 7º Os recursos provenientes do Orçamento Geral da União e de Fundos específicos, destinados ao Setor Transportes, *não poderão ser empregados* em vias, portos e aeródromos que não constem de programas ou planos, oficiais, anuais ou plurianuais,

enquadrados nos respectivos sistemas de viação, obedecidos os demais dispositivos legais concernentes. (itálicos nossos)

Com base nesse artigo, entendeu-se que seria ilegal a destinação de recursos federais para trechos rodoviários estaduais. Tendo em vista que a ampliação e conservação de rodovias é uma política de grande impacto econômico e social para as regiões em que se situam, passou-se a buscar a federalização como alternativa para o financiamento das obras.

Esse quadro foi profundamente alterado, no entanto, pela aprovação da Lei nº 12.379, de 2011, que, como visto, revogou a Lei nº 5.917, de 1973. Nenhuma norma legal impede na atualidade que recursos federais sejam repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para investimento em infraestruturas locais de transportes, a exemplo do que ocorre em inúmeras outras políticas públicas.

Os parlamentares interessados em defender o financiamento dessas obras pela União poderão fazê-lo por meio de emendas ao Orçamento Geral da União, caso não se considerem contemplados com o projeto submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, independentemente da titularidade da infraestrutura.

i) Criação de novas infraestruturas federais

Diversos projetos propõem a criação de novas infraestruturas viárias ou a extensão de redes já existentes. Os equipamentos mais demandados são rodovias, mas também novas ferrovias e portos são propostos com frequência. Em se tratando de relações descritivas, a impropriedade de nelas se inserir um componente inexistente é evidente.

Com já comentado, a inserção desses novos componentes nas relações descritivas do SFV não teria o condão de obrigar ou mesmo de autorizar a sua implantação.

O controle da atuação do Poder Executivo nesse campo se dá por meio do processo orçamentário. A Constituição veda o início de programas ou

projetos não incluídos na lei orçamentária anual (art. 167, I) e determina que esta lei seja precedida da lei de diretrizes orçamentárias, que deverá incluir as despesas de capital (art. 165, § 2º), e do plano plurianual, que estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital (art. 165, § 1º).

Atendidos esses pressupostos, o Poder Executivo tem autonomia para realizar as obras que julgar conveniente, atendidos os princípios e diretrizes do SNV estabelecidos em lei. Entre esses, destaca-se o contido no art. 10 da Lei nº 12.379, de 2011, segundo o qual a alteração de características ou a inclusão de novos componentes no Sistema Federal de Viação somente poderá ser feita com base em critérios técnicos e econômicos que justifiquem as alterações.

A natureza desses estudos pode ser apreendida a partir dos objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação, tal como definidos pela Lei nº 10.233, de 2011:

Art. 4º São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:

I – dotar o País de infra-estrutura viária adequada;

II – garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;

III – promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional.

§ 1º Define-se como infra-estrutura viária adequada a que *torna mínimo o custo total do transporte*, entendido como a soma dos custos de investimentos, de manutenção e de operação dos sistemas.

§ 2º Entende-se como operação racional e segura a que se caracteriza pela gerência eficiente das vias, dos terminais, dos equipamentos e dos veículos, objetivando *tornar mínimos os custos operacionais* e, conseqüentemente, os fretes e as tarifas, e *garantir a segurança e a confiabilidade* do transporte. (itálicos nossos)

Nenhum investimento viário pode ser realizado, portanto, na ausência de estudos técnicos e econômicos que indiquem ser o equipamento proposto seguro, confiável e adequado para minimizar os custos de investimento, manutenção e operação.

Estudos dessa natureza somente podem ser realizados no âmbito do Poder Executivo, que dispõe de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para tanto. Nesse sentido, a Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, criou a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), que tem por objeto “prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroaviário” (art. 3º, II, da Lei nº 12.404, de 4 de maio de 2011). A empresa tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. Ela planejará e estruturará projetos a serem executados pelos órgãos de cada setor e poderá celebrar contratos e convênios com instituições científicas e tecnológicas voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, absorção e transferência de tecnologias e licenciamento de patentes.

III – VOTO

Ante o exposto, são as seguintes as respostas à Consulta nº 1, de 2013, da Comissão de Serviços de Infraestrutura:

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;

8 – consequentemente, são inconstitucionais as seguintes proposições: Projetos de Lei da Câmara n^{os} 96, 106, 183, 189, 190, 195 e 197, de 2008; 28, 45, 103, 149, 313 e 327 de 2009; 2, 55, 67, 72, 73, 82, 83, 96, 98, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 152, 161 e 175, de 2010; 47, 99, 115, 116, 117, de 2011; e 43, 47 e 111, de 2012; Projetos de Lei do Senado n^{os} 655, de 2007; 358, de 2008; 50 e 120, de 2010; 115, de 2012; Emenda da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado n^o 610, de 2007; Substitutivos da Câmara dos Deputados a Projetos de Lei do Senado n^{os} 549, de 1999; 693 e 696, de 2007;

9 – não se enquadram no objeto desta consulta os Projetos de Lei da Câmara n^{os} 27, de 2006, e 85, de 2008, e o Projeto de Lei do Senado n^o 723, de 2007.

Sala da Comissão, 21 de agosto de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador WALTER PINHEIRO, Relator