

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 132  
outubro/dezembro – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

## Estradas vicinais

Algumas considerações sobre a inclusão de dotações no Orçamento Geral da União para construção e conservação

JEFERSON VAZ MORGADO

O presente trabalho tem por escopo a apresentação de considerações de ordem técnico-legal sobre a constitucionalidade e legalidade da apresentação e aprovação de emendas ao projeto de lei do Orçamento Geral da União que pretendam incluir créditos orçamentários para a construção ou melhoramento de rodovias estaduais ou municipais com base na experiência da proposta orçamentária para 1996.

O estudo decorreu de solicitação do Senador Bello Parga, por ocasião da discussão e apreciação do Projeto da Lei Orçamentária de 1996 (PL nº 35, de 1995 – CN) pelo Congresso Nacional, em decorrência de decisões adotadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o assunto.

Da decisão conjunta adotada, em 16-11-95, pela direção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização-CMPOF e as Relatorias Setoriais resultou o documento denominado “Processo Orçamentário de 1996 – Procedimentos Relevantes”, que, em seu item II.2.a2, recomendava aos senhores relatores:

“Verificar se a programação do órgão, ratificada em legislação específica, não comporta a ação pretendida. Nesse caso, cabe à relatoria setorial verificar esta condição ou se o órgão dispõe dos necessários instrumentos; é o caso, por exemplo, da construção de estradas estaduais e vicinais, ou ...”

A decisão adotada pelas relatorias quanto às emendas em geral foi reiterada em reunião de 27-11-95 e notificada a todos os parlamentares mediante a circular intitulada “Parâmetros para a apreciação de emendas individuais”, que, em seu item 1.c.2, veda a aprovação de emendas

que objetivem “destinar recursos a ações típicas de Estados e/ou Municípios” (art. 12, VI, § 1º, da LDO), ou seja: construção/conservação de estradas estaduais ou vicinais, a teor do disposto no art. 21, XII, *e*, da Constituição Federal.

A questão aqui posta relaciona-se ao modelo de distribuição de competências adotado pela Constituição de 1988 entre a União e os entes subnacionais constituídos pelos Estados e pelos Municípios, estes inclusive alçados à categoria de unidades federativas, conforme o art. 1º da Constituição.

Sob tal perspectiva, pergunta-se: qual a abrangência do termo “ações típicas de Estados e Municípios”, como previsto no art. 12, VI, §1º, da LDO/96, Lei nº 9.082, de 25-7-95? Enquadrar-se-iam em tais ações a construção e recuperação de rodovias estaduais e vicinais?

O Estado-membro, para participar da Federação, abdica de um poder soberano de autodeterminação plena por um poder condicionado, de autonomia limitada. Contenta-se com uma capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, a União dos Estados-membros. O federalismo deve significar fator de eficiência de governo, com sua descentralização político-administrativa. A Constituição, em um Estado federal, surge como a base jurídica da Federação; cristaliza o compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional. Para que as declarações contidas no texto constitucional de autonomia e descentralização tenham eficácia, é imperativo que ali esteja presente a repartição de competências materiais e legislativas entre os entes federados, com clara definição do campo normativo e da área de atuação de cada ente.

A União a Constituição Federal atribui a competência material para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (art. 21, XXI). Reservou-se igualmente à União a atribuição para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, “os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros” (art. 21, XII, *e*). O art. 22, inciso IX, reserva como competência legislativa privativa da União a de legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”.

O Constituinte de 1988 listou as competências exclusivas da União (CF, art. 21) e aquelas partilhadas com Estados e Municípios (competências comuns – CF, art. 23). Aos Estados foram atribuídas as competências

residuais não-enumeradas (art. 25), e aos Municípios foi conferida competência para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I). Por exclusão, considera-se como ações típicas dos Estados e Municípios todas aquelas matérias que não estejam estabelecidas na Constituição como competência material comum ou exclusiva da União. O art. 12, §1º, da LDO dispõe que “...entende-se como ações típicas dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios as ações governamentais que não sejam de competência exclusiva da União, nem de competência comum à União, aos Estados e aos Municípios”.

Portanto, se à União foi atribuída a exploração dos transportes rodoviários interestaduais de passageiros, aos Estados as competências residuais não-enumeradas e aos Municípios as ações locais, conclui-se que o transporte rodoviário restrito ao território estadual ou municipal deve ser atribuição dos governos estaduais e municipais, respectivamente. E assim se procede na prática, sendo a atividade de transporte em rodovias estaduais regulada pelos respectivos departamentos de estradas de rodagem (os DERs) e, nos municípios, o transporte urbano normatizado pelas secretarias de transportes, viação ou equivalentes.

Tal distribuição constitucional de jurisdições feita pela Carta de 1988 é corroborada pela legislação federal relativa à matéria, ainda que anterior à edição da Constituição.

Dessa forma, o arcabouço legal instituído pela Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que “aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências”, com diversas alterações, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e encontra-se em plena vigência. Basta dizer que o Plano aprovado por essa Lei foi objeto de recentes alterações pelas Leis nº 9.060, de 14 de junho de 1995, e 9.078, de 11 de julho de 1995.

O Plano Nacional de Viação – PNV é constituído do Sistema Rodoviário Federal, dos Planos Viários dos Estados e do Distrito Federal e dos Planos Viários dos Municípios (art. 10 e seguintes). O PNV descreve com minúcias o Sistema Rodoviário Federal, considerando como federais as rodovias descritas no anexo à Lei nº 5.917/73, relação que vem sendo atualizada por legislação posterior, até a Lei nº 9.060/95. Essas rodovias são identificadas pelo símbolo BR-XXX.

A Lei nº 5.917/73 distingue expressamente rodovias federais de estaduais e municipais, ao dispor que

“A competência executiva e político-administrativa das rodovias vicinais intermunicipais, não consideradas rodovias estaduais, caberá aos respectivos municípios em que se situarem” (art. 12, § 3º).

O Plano não descuidou da apropriação dos recursos orçamentários para o setor rodoviário consignando nestes termos: “os recursos provenientes do Orçamento Geral da União e de Fundos específicos destinados ao Setor Transportes não poderão ser empregados em vias, portos, aeródromos que não constem de programas ou planos oficiais, anuais ou plurianuais, enquadrados nos respectivos sistemas de viação, obedecidos os demais dispositivos legais concernentes” (Lei nº 5.917/73, art. 7º). Destarte, existindo sistemas próprios de viação nas três esferas de governo, há de se manter a correlação entre a origem do recurso, se federal, estadual ou municipal, e o sistema de viação ao qual a obra se vincula.

Importante lembrar ainda que o Constituinte de 1988, ao reelaborar a repartição das rendas entre os entes da Federação e atribuir a competência aos Estados para tributar o fato gerador da propriedade dos veículos automotores – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA (art. 155, III) –, retirou da União o poder de instituir tributo com base no mesmo fato gerador da antiga Taxa Rodoviária Única – TRU. Tal fato veio a acarretar forte perda de receita da União, que até hoje não pôde ser compensada por outra receita vinculada, a exemplo do selo-pedágio.

No entanto, o próprio Plano excepciona algumas ações que, embora localizadas na área de competência do Município, tenham interesse nacional ou relacionem-se à segurança do País:

“Poderão ser considerados como complementado e integrando uma via terrestre do Plano Nacional de Viação (...) os acessos que sirvam como facilidades de caráter complementar para o usuário, desde que estudos preliminares indiquem sua necessidade e viabilidade financeira ou haja motivo de Segurança Nacional, obedecendo-se às condições estabelecidas por decreto” (Lei nº 5.917/73, art. 12).

Escudado nesse dispositivo, o Poder

Executivo tem executado ações no setor rodoviário de caráter municipal no âmbito orçamentário da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – UO 20.104. Os orçamentos de 1993, 94 e 95 consignaram recursos para esse tipo de despesa, sob a seguinte classificação: Função 06 – Defesa Nacional e Segurança Pública; Programa 088 – Transporte Rodoviário; Subprograma 0534 – Estradas Vicinais; Projeto 1552 – Infraestrutura viária na faixa de fronteira norte; Subprojeto 0001 – Construção e Manutenção de Rodovias. Sob essa classificação, foram executados (liquidados) os seguintes valores: 93 – CR\$ 24.750.000,00; 94 – R\$ 178.207,00 e 95 – R\$ 44.444,00. Observe-se que o objetivo do Projeto 1552 é “estabelecer e manter ligações permanentes entre localidades onde a navegação fluvial é interrompida”.

Para 1996 a proposta orçamentária prevê a alocação do valor de R\$ 280.000,00, na mesma classificação, sendo R\$ 66.000,00 para despesas correntes e R\$ 214.000,00 para investimentos.

Ainda que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a legislação específica vedassem a transferência de recursos da União para despesas relacionadas com obras em estradas estaduais ou municipais, a interpretação dada a tais dispositivos no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF não tem sido determinativa nem consensual. As críticas à inclusão de emendas para obras de caráter local no orçamento da União acabaram por motivar a colocação, nas últimas LDOs, da vedação já anteriormente mencionada de alocações em favor de ações tipicamente estaduais e/ou municipais.

A CMPOF, em outubro deste ano, expediu o “Manual de instruções para elaboração de emendas ao projeto de lei orçamentária para 1996”, portanto antes da decisão das relatorias da Proposta orçamentária, adotada em 16-11-95. Nesse manual é feita menção expressa, no item 2.1.b (p. 4), que “não poderão ser aprovadas emendas que conflitem com a LDO 96 especialmente com seus arts. 7º, 8º, 10, 11 a 17, 21 a 23, 25, 26, 30 e 41”.

Entretanto, diante da inexistência de uma decisão definitiva por parte da Comissão que regulamentasse concretamente sobre a possibilidade de aprovação de emendas para rodovias estaduais e vicinais, e considerando-se o fato de que, em exercícios anteriores e mesmo

em créditos adicionais deste exercício, foram aprovadas emendas nesse sentido, o referido Manual não exclui a possibilidade de apresentação de emendas com tal finalidade, mesmo porque as restrições constitucionais e legais se referem à aprovação das emendas, e não à sua apresentação.

Nesse ponto, cabe destacar que as emendas à proposta orçamentária, como em qualquer outra proposição, cumprem também um papel político, qual seja o de sinalizarem as carências e os anseios de comunidades que, muitas vezes, vêm na atuação do parlamentar a única possibilidade de fazerem-se ouvir, independentemente do fato de que estas possam vir a ser questionadas.

Assim, a reunião posterior dos relatores da

proposta orçamentária para 1996, decidindo não aprovar emendas com aquele objetivo, pode ter surpreendido os autores de tais emendas, inclusive em face da prática recente (PL-32/95), mas nada tem de exógeno no contexto da tecitura jurídico-regulamentar que rege a elaboração e alteração das leis orçamentárias.

Diante dos fatos e das considerações acima expostos, entendemos que a decisão do conjunto de relatores da proposta orçamentária para 1996, orientada no sentido de evitar que a União transfira recursos para obras rodoviárias estaduais ou municipais – salvo aquelas que a própria lei excepciona por ser de evidente interesse nacional, nos termos do art. 12 da Lei nº 5.917 antes citada –, acha-se em perfeita consonância com as normas constitucionais e legais vigentes.