



Estudo Técnico  
n.º 21/2014

---

**ANÁLISE DA VIGÊNCIA DA LEI N.º 5.917,  
DE 1973, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO  
NACIONAL DE VIAÇÃO, EM FACE DO  
ADVENTO DA LEI N.º 12.379, DE 2011**

**Edson Martins de Moraes**



## ESTUDO TÉCNICO Nº 21/2014

### ANÁLISE DA VIGÊNCIA DA LEI N.º 5.917, DE 1973, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO , EM FACE DO ADVENTO DA LEI N.º 12.379, DE 2011

#### SUMÁRIO:

1. Introdução.....	2
2. Os argumentos em favor da tese da ab-rogação da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos.....	4
3. A defesa da tese sobre a permanência em vigor da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos atualizados.....	7
4. Breve análise de possíveis cenários hipoteticamente decorrentes da conclusão pela perda de vigência da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos atualizados.....	11
5. O impasse provocado pelo posicionamento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.....	13
6. Principais conclusões e considerações finais.....	14

#### 1. Introdução

O art. 8º, inciso XI, da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, estatuiu ser competência da União “estabelecer o plano nacional de viação”.

Com fundamento nesse dispositivo, foi editada a Lei n.º 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprovou o denominado Plano Nacional de Viação (PNV), o qual deveria obedecer a um conjunto de princípios e normas fundamentais “aplicáveis ao Sistema Nacional de Viação”, enumerados no art. 3º da Lei.



O Sistema Nacional de Viação constituía-se, de acordo com o art. 1º da citada norma, por sistemas nacionais dos modais rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário. Em anexo específico, a Lei de 1973 definiu a conceituação e nomenclatura de cada um desses sistemas e estabeleceu relações descritivas de seus componentes físicos. Diferentemente dos outros modais de transporte, o rol dos elementos especificamente da variante rodoviária intitulou-se de “federal” – de âmbito mais restrito, portanto –, em vez de “nacional”.

A Lei n.º 5.917/1973 foi, posteriormente, alterada por outras 47 leis, das quais apenas uma não modificou as relações descritivas dos sistemas nacionais de viação.

Já sob a égide da Constituição de 1988, e em consonância com o inciso XXI do seu art. 21, segundo o qual compete à União “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”, adveio a Lei n.º 12.379, de 6 de janeiro de 2011, fruto do projeto de lei que pretendia dar nova e abrangente disciplina ao assunto e findar na revogação expressa da Lei n.º 5.917/1973.

Nesse sentido, o objetivo do projeto de lei era, entre outros, o de dispor “sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV, sua composição, objetivos e critérios para sua implantação”. Para tanto, consignava em sete anexos as relações descritivas dos elementos físicos dos “subsistemas” federais (rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário), sob jurisdição da União, definidos no corpo do seu texto.

Entretanto, dito projeto acabou sendo parcialmente vetado pela Presidente da República. Opuseram-se vetos, entre outros, ao art. 45, que revogava expressamente a Lei de 1973, assim como a todos os anexos com as novas relações dos componentes físicos.

Desde então, podem-se encontrar duas correntes essencialmente antagônicas de interpretação da vigência da Lei n.º 5.917/1973 e da legislação superveniente com ela relacionada. A primeira delas considera, em suma, que a Lei n.º 5.917/1973 foi ab-rogada pela Lei n.º 12.379/2011 e que, em decorrência do veto aos anexos desta última, não há em vigor qualquer instrumento normativo legal que indique quais são os componentes físicos dos subsistemas de viação sob jurisdição da União. A segunda dessas correntes defende que permanecem válidas todas as



disposições da Lei de 1973 que não conflitam com o estabelecido no texto promulgado da Lei de 2011, assim como a integralidade dos anexos da Lei antiga, com as atualizações incorporadas pelas leis que os alteraram.

Serão analisados, a seguir, os argumentos adotados pelas duas correntes interpretativas, encontrados em pareceres que nos chegaram ao conhecimento, proferidos pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal e pela Procuradoria Federal Especializada Junto ao DNIT (PFE/DNIT), entidade da estrutura da Advocacia-Geral da União.

Posteriormente, examinar-se-ão brevemente alguns possíveis cenários hipotéticos decorrentes de eventual conclusão pela perda de vigência da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos atualizados.

Em seguida, abordaremos os efeitos diretos e imediatos do posicionamento da CCJ do Senado sobre a tramitação de proposições legislativas que visam à alteração das relações descritivas dos componentes físicos do sistema viário sob jurisdição federal.

Finalmente, com base na análise de todo o exposto, contribuiremos com considerações complementares e finais sobre a questão nuclear deste estudo, a saber, a permanência ou não em vigor da Lei n.º 5.917/1973, e as consequências decorrentes da conclusão por uma ou outra tese.

## **2. Os argumentos em favor da tese da ab-rogação da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos**

Em defesa da tese de que a Lei n.º 5.917/1973 estaria inteiramente revogada, podem-se citar as conclusões do parecer<sup>1</sup> (de 21 de agosto de 2013) da CCJ do Senado Federal sobre a Consulta n.º 1, de 2013, da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) daquela Casa, no respeitante à constitucionalidade e à juridicidade dos projetos de lei que visam a alterar as relações descritivas da infraestrutura de transportes constantes do anexo daquela Lei. O objetivo da

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/134763.pdf>. Acesso em 6/12/2014.



Consulta foi promover a padronização do entendimento do Senado com relação à vigência ou não do anexo da Lei de 1973 e à constitucionalidade dos mencionados projetos.

A seguir, resumem-se as principais asserções do parecer da CCJ no pertinente, em particular, à questão ora tratada. Segundo a CCJ:

- a) Ainda que não tenha sido objeto de revogação expressa, por conta do veto ao supracitado art. 45 da Lei n.º 12.379/2011, a Lei n.º 5.917/1973 foi tacitamente revogada, pela impossibilidade de sua coexistência com a lei nova e seus dispositivos remanescentes;
- b) Mesmo que se considerasse vigente a Lei 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 n.º 12.379, de 2011, que fazem remissão aos anexos da própria lei”;
- c) “Seria teratológico (...) supor que dispositivo de uma lei pudesse ser completado pelo anexo de outra”. “O anexo da Lei n.º 5.917, de 1973, vigorou por força do art. 1º da lei, que é incompatível com os dispositivos citados da Lei n.º 12.379, de 2011, que fazem remissão a outros anexos sobre o mesmo assunto”; e
- d) Não há em vigor qualquer lei que indique quais são os componentes físicos dos subsistemas integrantes do Sistema Federal de viação, fato que “não representa qualquer anomalia para o ordenamento jurídico ou obstáculo à realização de obras públicas”.

As conclusões do parecer da CCJ à consulta da CI foram integralmente aproveitadas em parecer<sup>2</sup> daquela comissão, aprovado em 5/2/2014, sobre cinquenta projetos de lei que visavam alterar as relações descritivas da Lei n.º 5.917/1973 ou incluir novos componentes no Sistema Federal de Viação de que trata a Lei n.º 12.379/2011. Todos os projetos, que tinham sido distribuídos para a CI

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=144332&tp=1>. Acesso em 6/12/2014.



e a CCJ e tramitavam em conjunto no Senado Federal, foram posteriormente considerados inconstitucionais e, por conseguinte, arquivados.

A CCJ ressaltou, ainda, em ambos os pareceres acima, que os assuntos submetidos àquela comissão com base no art. 101, inciso V, do Regimento Interno do Senado Federal<sup>3</sup> – acerca da competência da comissão para opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido em consulta – deveriam 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”. As conclusões do parecer à Consulta da CI à CCJ tinham criado, dessa forma, entendimento jurisprudencial no âmbito daquela Casa legislativa.

Adicionalmente, aqueles pareceres da CCJ anteciparam como deveriam configurar-se algumas situações decorrentes de suas inovadoras teses. Segundo a comissão, mencionadas relações descritivas poderiam “ser editadas por decreto presidencial, portaria ministerial ou resolução de órgão colegiado, como medida de transparência”, mas também não haveria qualquer obrigatoriedade nesse sentido. Concluiu o órgão, ainda, que os parlamentares interessados em defender o financiamento, pela União, de obras de infraestrutura local de transportes “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”. Por fim, a CCJ declarou que os estudos técnicos e econômicos que são pré-requisitos para a alteração de características ou a inclusão de novos componentes de infraestrutura, de que trata<sup>4</sup> o art. 10 da Lei n.º 12.379/2011, somente poderiam ser realizados no âmbito do Poder Executivo, “que dispõe de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para tanto”.

---

<sup>3</sup> Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: (...) V – 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.

<sup>4</sup> 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.



### **3. A defesa da tese sobre a permanência em vigor da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos atualizados**

A questão sobre a vigência ou não da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos foi igualmente objeto de manifestações de órgãos da estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU) em diversas oportunidades, resumidas a seguir.

A respeito da atuação da AGU no que tange à matéria em exame, vale lembrar, em tempo, que cabem a essa instituição, consoante o art. 131 da Constituição Federal<sup>5</sup>, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Por meio da Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002, editada em atenção à citada norma constitucional, foi criada a Procuradoria-Geral Federal (PGF), à qual compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, assim como as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos (art. 10)<sup>6</sup>. Como órgãos de execução da PGF, passaram a integrá-la as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais. Adicionalmente, foram mantidos, como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional, entre elas a Procuradoria Federal Especializada Junto ao DNIT (PFE/DNIT).

Proferido em 23/5/2012, o Parecer/ACMC/PFE/DNIT n.º 453/2012 veiculou as principais conclusões da PFE/DNIT acerca da vigência de dispositivos específicos da Lei n.º 5.917/1973, em resposta a consulta da Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) do DNIT. Como fundamentação para suas inferências, esse parecer do Setor de Consultoria da PFE/DNIT assumiu, sem maiores argumentações, que a referida Lei de 1973 havia sido expressamente revogada pela Lei n.º 12.379/2011.

---

<sup>5</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>6</sup> Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Instada pela Diretoria Executiva do DNIT a realizar a “reanálise do assunto” (“acerca da ocorrência de expressa revogação da Lei n.º 5.917/1973 pela Lei n.º 12.379/2011”), a PFE/DNIT novamente se pronunciou em 19/2/2013, por intermédio da Nota n.º 55/2013/CF/PFE/DNIT, cujas considerações foram julgadas “corretas” pelo então Procurador-Chefe Nacional (Substituto) do DNIT, no Despacho n.º 152/2013/JA/PFE/DNIT, de 22/2/2013. Desta vez, entretanto, as conclusões do órgão apontaram para sentido diametralmente oposto.

A PFE/DNIT assim se manifestou no corpo da mencionada nota:

*12. Em que pese a ementa da Lei n. 12.379/2011 mantenha em seu bojo a expressão “revoga as Leis n.ºs 5.917, de 10 de setembro de 1973”, verifica-se que o dispositivo legal constante na lei que expressamente revogaria a Lei n. 5.917/73 foi vetado do seu corpo normativo.*

.....

*15. O veto presidencial foi, assim, mantido pelo Congresso Nacional, de forma que se optou por não revogar totalmente a Lei n. 5.917/73, justificando-se essa opção nas razões de veto acima reproduzidas.*

*16. Veja-se, desse modo, que, uma vez vetado o artigo 45 – que revogava expressamente a Lei n. 5.917/73 –, não há que se falar em revogação completa e expressa de referida lei.*

*17. Ainda, somente haverá revogação expressa da Lei n. 5.917/73 caso o veto do artigo 45 seja derrubado pelo Congresso Nacional, de que modo que o art. 45 volte a ter vigência e produzir efeitos, o que não ocorreu.*

*18. Observa-se, por oportuno, que a redação da ementa da Lei n. 12.379/11 manteve a previsão de “revogação da Lei n. 5.917/73”. Frise-se, porém, que a*



*redação da ementa, por si só, não possui força normativa, uma vez que constitui apenas um resumo da lei, em forma de título, conforme dispõe a LC n. 95/1998. No caso, no próprio corpo da lei, o qual possui força normativa, foi expressamente vetada aquela disposição legal ao qual se refere a ementa, de modo que o conteúdo daquele artigo 45 (reproduzido na ementa) nunca possuiu vigência. Destarte, em que pese a ementa deva explicitar resumidamente o objeto da lei, entende-se que, na hipótese, smj, seu conteúdo foi expressamente vetado, não chegando a integrar a parte normativa da lei, razão pela qual nunca produziu efeitos no ordenamento jurídico.*

Com respeito, especificamente, à vigência das relações descritivas das vias de transporte constantes do Plano Nacional de Viação – PNV, a Procuradoria ponderou da seguinte forma:

*25. Outrossim, por exemplo, quanto à questão trazida na Nota Técnica n. 05 da Prodec, no que tange ao veto aos anexos constantes na Lei n. 12.379/11, a que se refere o art. 17 da mesma lei, ao se analisar as razões de veto, percebe-se a intenção do legislador em se manter em vigor “as relações descritivas constantes da Lei n. 5.917, de 10 de setembro de 1973, bem como as lei que as atualizaram”. Assim, ao que parece, tendo sido vetados os anexos da lei nova, a relação das rodovias ora vigente é a constante na lei anterior n. 5.917/73, com redação atualizada pelas demais leis que a seguiram.*

Por fim, a Nota n.º 0055/2013/CF/PFE/DNIT concluiu como se segue:

*27. Ante o exposto, após a reanálise da questão de fundo, manifesta-se essa Procuradoria no sentido de que não houve a revogação expressa e completa da Lei n. 5.917/73 pela Lei n. 12.379/11, uma vez que o artigo 45*

*da Lei posterior, o qual previa expressamente a revogação da lei anterior, foi vetado, não produzindo efeitos no ordenamento jurídico.*

*28. No entanto, entende-se que a Lei n. 12.379/11, sendo posterior e regulamentando a mesma matéria, revogou a Lei n. 5.917/73, naquilo em que o disposto nesta última é incompatível com o previsto na lei nova, devendo os conflitos específicos ser resolvidos caso a caso. Ainda, naquilo em que for omissa a lei nova – e seja regulamentado pela lei anterior –, ou no que tenha sido objeto de veto na Lei posterior – tendo as razões de veto feito remissão ao disposto na lei anterior –, permanece vigente o previsto na Lei n. 5.917/73.*

Em outras duas ocasiões, em atendimento a consultas formuladas pelo DPP/DNIT, a PFE/DNIT teve oportunidade de manifestar-se sobre a questão central da vigência da Lei n.º 5.917/1973 em face da promulgação da Lei n.º 12.379/2011. Trata-se do Parecer n.º 130/2013/OV/PFE/DNIT, de 7/3/2013, e do Parecer n.º 977/2014/CONSULTORIA/PFE/ DNIT, de 19/9/2014, ambos referendados pelo Procurador-Chefe Nacional do DNIT.

Nos dois documentos acima, o órgão assevera de forma inarredável que não há dúvida quanto aos seguintes entendimentos: a) a Lei n.º 12.379/2011 não revogou expressamente a Lei n.º 5.917/1973, que permanece vigente no ordenamento jurídico; e b) como a Lei n.º 12.379/2011 trata da mesma matéria objeto da Lei n.º 5.917/1973, deve-se aplicar o disposto no art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que diz que as disposições da lei antiga que forem incompatíveis com a lei nova entendem-se tacitamente revogadas por esta última.

#### **4. Breve análise de possíveis cenários hipoteticamente decorrentes da conclusão pela perda de vigência da Lei n.º 5.917/1973 e de seus anexos atualizados**

Qualquer tentativa de se firmar posicionamento definitivo acerca da questão objeto deste estudo ver-se-á, cedo ou tarde, diante da seguinte encruzilhada: a) ou se considera que a Lei n.º 5.917/1973 continua vigente no que não contraria a Lei n.º 12.379/2011 e que seus anexos (atualizados) continuam válidos e cumprindo sua função de estabelecer contornos e limites da jurisdição federal – especialmente quanto ao modal rodoviário – no respeitante ao sistema nacional de viação e sua infraestrutura física; b) ou se reconhece estar-se vivendo, desde o início de 2011, uma realidade verdadeiramente inédita – em que não há como se identificar legalmente quais são os elementos físicos da infraestrutura de transportes que estão sob jurisdição federal –, e com potencial para engendrar complicações e impasses de difícil equacionamento, a seguir exemplificados sem a pretensão de exaurir a análise ora em andamento.

Uma dessas situações relaciona-se com a hipótese da emergente dificuldade na determinação de critérios balizadores para a apresentação, a análise de admissibilidade e eventual aprovação legislativa, e a execução de emendas parlamentares à programação do Ministério dos Transportes no projeto de lei orçamentária da União concernente ao modal rodoviário. Nesse caso, polêmica poderia girar em torno de iniciativas com o fito, por exemplo, de destinar recursos públicos federais para investimentos em segmentos rodoviários considerados pelo Poder Executivo como estando fora do alcance da jurisdição federal, seja porque sempre se reputaram como sendo da jurisdição estadual ou municipal, seja porque, no caso de trechos novos, nunca constaram dos anexos (atualizados) da Lei n.º 5.917/1973 na condição de rodovia planejada.

A esse respeito, lembramos que, no tangente ao exame de emendas parlamentares às propostas orçamentárias, o entendimento prevalente no Congresso Nacional sempre foi o de que é ilegal – por via de regra e ressalvadas as exceções eventualmente autorizadas pelas leis de diretrizes orçamentárias – a destinação de recursos federais para a realização de intervenções, especialmente



pelo Ministério dos Transportes, em elementos físicos da malha viária estadual ou municipal. Tal compreensão é respaldada, entre outros fundamentos, pelo que dispõe o art. 7º da periclitante Lei n.º 5.917/1973. Segundo esse dispositivo, “os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (...) destinados ao Setor Transportes, não poderão ser empregados em vias, portos e aeródromos que não constem de programas ou planos (...) enquadrados nos respectivos sistemas de viação, obedecidos os demais dispositivos legais concernentes”.

Outra insurgente situação de aparente enredo que poderia ser ensejada diz respeito à histórica prerrogativa do Legislativo para a apreciação de iniciativas que intencionam incluir novos segmentos viários na malha federal ou alterar suas características. Haja vista os 32 projetos de lei que tiveram esses objetivos e que foram aprovados entre 1977 e 2009, assim como os cinquenta projetos de lei (de 2008 a 2013) com equivalente propósito e recentemente apreciados pelo Senado Federal, não se pode considerar irrelevante a participação que sempre teve o Parlamento na apreciação desse tipo de proposição legislativa, mesmo quando não tinha sido sua a iniciativa dos projetos. Assim, nesse novo hipotético cenário em que valesse o entendimento de que não mais existe no ordenamento jurídico qualquer relação descritiva da infraestrutura de transportes sob jurisdição federal – e que, por consequência, não haveria que se falar em lei (com rol de trechos viários) a ser alterada –, passaria a estar restrita ao Poder Executivo a competência para editar, a seu critério, referida listagem descritiva? Estaria o Legislativo severamente alijado do processo de planejamento (ainda que indireta ou subsidiariamente) e definição das prioridades na conformação física dos transportes no País?

Quanto a esse particular, cumpre observar que, ainda que a inserção desses novos componentes, ao longo dos anos e por meio de lei, nas relações descritivas do Sistema Federal de Viação não tenha tido o condão de obrigar ou mesmo autorizar, por si só, sua implantação física, ela vem cumprindo a função de refletir, no mínimo, a vontade política do Parlamento relativamente à conformação de um sistema viário com importantes objetivos, tais como assegurar a unidade nacional e a integração regional; garantir a malha viária estratégica necessária à

segurança do território nacional; promover a integração física com os sistemas viários dos países limítrofes; atender aos grandes fluxos de mercadorias em regime de eficiência, por meio de corredores estratégicos de exportação e abastecimento; e prover meios e facilidades para o transporte de passageiros e cargas, em âmbito interestadual e internacional.

## **5. O impasse provocado pelo posicionamento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal**

Ainda que se pretenda permanecer no campo hipotético, ao se analisarem os cenários acima revisados, é imperioso constatar que, ao concluir, no item 7 do seu voto, que “são inconstitucionais as proposições legislativas que visam à alteração ou à inclusão de componentes em relações descritivas do Sistema Federal de Viação” (grifo nosso), o parecer da CCJ do Senado Federal em resposta à CI fez instalar-se um não desprezível impasse, com real, imediato e forte impacto na conformação da realidade material na qual se insere a questão objeto deste estudo.

Como visto acima, o conjunto de conclusões a que chegou a CCJ nos pareceres supracitados no tocante à vigência da Lei n.º 5.917/1973, ao que tudo indica, passou a ser considerado pelo Senado Federal como sendo entendimento jurisprudencial, devendo, doravante, “orientar a análise posterior pela Casa de proposições específicas, já em tramitação ou que venham a ser apresentados no futuro”.

Em se confirmando, na prática, citada formação de jurisprudência na CCJ e no Senado, ao serem automaticamente consideradas inconstitucionais, seriam inexoravelmente liquidadas todas as eventuais proposições legislativas – futuras ou atualmente em tramitação – que pretendessem incluir ou alterar elementos da infraestrutura viária do Sistema Federal de Viação – aí incluídas as propostas de federalização de trechos estaduais ou municipais –, em nada importando de quem tivesse sido sua autoria (parlamentar ou não), ou mesmo o fato de elas já terem sido aprovadas pela Câmara dos Deputados, antes de serem encaminhadas à Câmara alta para revisão.

## 6. Principais conclusões e considerações finais

As conclusões, acima analisadas, a que chegaram a PFE/DNIT, entidade da estrutura da AGU, e a CCJ do Senado Federal, refletem total desarmonia desses órgãos na interpretação da legislação vigente no que concerne à permanência em vigor da Lei n.º 5.917/1973, em face do advento da Lei n.º 12.379/2011 e dos vetos presidenciais ao projeto que originou esta última.

A CCJ considerou, essencialmente, que a) o texto e o anexo da Lei de 1973 encontram-se totalmente revogados; e b) que não há em vigor qualquer lei que indique quais são os componentes físicos dos subsistemas integrantes do Sistema Federal de Viação.

A PFE/DNIT entendeu, em resumo, a) que é certo que a Lei n.º 12.379/2011 não revogou expressamente a Lei n.º 5.917/1973, a qual permanece vigente no ordenamento jurídico; b) que a Lei de 2011, sendo posterior e regulamentando a mesma matéria, revogou a Lei de 1973 naquilo em que o disposto nesta última é incompatível com o previsto na lei nova, devendo os conflitos específicos ser resolvidos caso a caso; c) que, naquilo em que for omissa a lei nova – e seja regulamentado pela lei anterior –, ou no que tenha sido objeto de veto na Lei posterior – tendo as razões de veto feito remissão ao disposto na lei anterior –, permanece vigente o previsto na Lei n.º 5.917/73; e d) que, ao que parece, tendo sido vetados os anexos da lei nova, a relação das rodovias ora vigente é a constante na lei anterior, com redação atualizada pelas demais leis que a seguiram.

Não há como negar que as iniciativas que deram origem a ambas as leis examinadas, tanto a Lei n.º 5.917/1973 quanto a Lei n.º 12.379/2011, visavam não somente estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação, mas também relacionar em lei a totalidade dos componentes físicos da infraestrutura existente ou planejada de transportes sob jurisdição federal, inclusive a rodoviária.

Não se pode, tampouco, deixar de reconhecer que a única dessas duas leis que atingiu inteiramente o supramencionado fito do projeto que lhe deu origem foi a Lei n.º 5.917/1973. Caso se considere que essa lei permanece em vigor,



pode-se afirmar que é somente nela (e nas outras leis que a alteraram) onde se podem encontrar discriminados, atualmente, os componentes da citada infraestrutura, já que as relações definidas pelos anexos do projeto de lei que viria a transformar-se na Lei n.º 12.379/2011 não têm existência no ordenamento jurídico vigente, por lhes ter sido negada a sanção presidencial.

Evidente e incontestável, também, foi a intenção que teve recentemente o legislador – no contexto da aprovação da Lei n.º 12.379/2011 – de ratificar a prática histórica de se fazerem submeter ao crivo do Poder Legislativo as alterações de características ou as inclusões de novos componentes nas relações descritivas do Sistema Nacional de Viação sob jurisdição federal, particularmente no que toca às modalidades terrestre e aquaviária. Isso pode ser constatado a partir da análise do art. 10 de dita Lei<sup>7</sup>, que exige (com exceções) que as modificações em comento se deem exclusivamente mediante aprovação de “lei específica”.

Esse mesmo art. 10, note-se, estabelece que as mencionadas modificações das relações descritivas somente poderia ser feita “com base em critérios técnicos e econômicos que justifiquem as alterações”. Entretanto, mesmo que se reconheça a supremacia do Poder Executivo, em termos da disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para realização de estudos dessa natureza, esse fato não pode ser usado como argumento terminativo para concluir pela total incapacidade ou incompetência do Legislativo para a consecução dessa tarefa, para a qual poderia este Poder, inclusive, contar com ilimitadas opções de consultoria externa, aí incluídas aquelas das estruturas administrativas dos governos estaduais, legítimos interessados no planejamento da infraestrutura de transportes nacional.

Cumprir observar que a supracitada intenção do legislador – de exigir aprovação legislativa do detalhamento da infraestrutura viária física – de forma alguma colide com o que estatui o art. 21 da Constituição Federal, reconhecido pela doutrina jurídica como voltado para as competências administrativas da União. A

---

<sup>7</sup> Art. 10. A alteração de características ou a inclusão de novos componentes nas relações descritivas constantes dos anexos desta Lei (...) 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 n.º 97, de 9 de junho de 1999, no caso do transporte aéreo.



atividade de estabelecimento de princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (inciso XXI do art. 21), que pode ser levada a cabo administrativamente por intermédio de edição de normas infralegais, em nada se assemelha àquela voltada ao arrolamento de componentes físicos de infraestrutura.

Afinada com esse entendimento está a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, que, entre outras providências, dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal. No art. 3º, a Lei, que define o Sistema Federal de Viação – SFV, sob jurisdição da União, confirma<sup>8</sup> que os elementos físicos da infraestrutura viária existente e planejada compreendidos pelo SFV estão “definidos pela legislação vigente”. Com isso, a leitura desse texto legal nos leva a duas conclusões. A primeira é o reconhecimento, já ao abrigo do novo disciplinamento constitucional, de que a definição dos referidos elementos da infraestrutura deve ser, de fato, estabelecida em lei. A segunda delas, mera consequência interpretativa, é que qualquer mudança na relação desses elementos deve ser levada a efeito por norma de mesma ou superior hierarquia, assim entendidas, no mínimo, as leis ordinárias ou medidas com força de lei.

Lembramos, por fim, que consonante com a tese defendida pela PFE/DNIT no tangente ao anexo da Lei n.º 5.917/1973 revela-se o posicionamento da Presidência da República, veiculado pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil por intermédio da Mensagem n.º 1, de 6 de janeiro de 2011, em que é comunicado o veto parcial ao projeto da lei que adquiriu o n.º 12.379/2011. Entre outras razões, o expediente argumenta que “o veto aos Anexos, conjugado com o veto ao art. 45, permite manter em vigor as relações descritivas constantes da Lei n.º 5.917, de 10 de setembro de 1973, bem como as leis que as atualizaram”. Verifica-se, portanto, que o entendimento do Poder Executivo é o de que as relações descritivas da infraestrutura de transporte sob jurisdição da União constantes da Lei n.º 5.917/1973 – aí inserida a rodoviária – continuariam vigentes.

---

<sup>8</sup> Art. 3º O Sistema Federal de Viação - SFV, sob jurisdição da União, abrange a malha arterial básica do Sistema Nacional de Viação, formada por eixos e terminais relevantes do ponto de vista da demanda de transporte, da integração nacional e das conexões internacionais. Parágrafo único. O SFV compreende os elementos físicos da infra-estrutura viária existente e planejada, definidos pela legislação vigente.



Por todo o exposto, acima, com respeito à questão central deste estudo, qual seja o exame da permanência ou não em vigor da Lei n.º 5.917/1973, são as seguintes as conclusões que nos parecem mais acertadas à luz do exame da legislação pertinente e de documentos correlacionados, e dos argumentos que nos foram trazidos ao conhecimento pelas manifestações da CCJ e da PFE/DNIT:

- a) A Lei n.º 12.379/2011 não revogou expressamente a Lei n.º 5.917/1973, a qual permanece vigente no ordenamento jurídico. A redação da ementa da Lei de 2011, que manteve a previsão de revogação da Lei de 1973, por si só, não possui força normativa. O art. 45, que revogava expressamente da Lei de 1973, foi vetado, nunca possuiu vigência e nunca produziu efeitos no ordenamento jurídico;
- b) A Lei n.º 12.379/2011, ao regulamentar o Sistema Nacional de Viação, revogou a Lei n.º 5.917/1973 exclusivamente quanto às disposições desta incompatíveis com o texto da nova lei. Porém, para cada caso específico em que a Lei de 2011 não tenha contemplado, por omissão ou em decorrência de veto, nova previsão para determinado dispositivo da Lei de 1973, a questão deverá ser analisada pontualmente, levando-se em conta a existência de disposição expressa na lei anterior, bem como as razões de veto;
- c) Tendo sido vetados os anexos da Lei n.º 12.379/2011, a relação dos elementos da infraestrutura viária ora vigente é aquela constante na Lei n.º 5.917/1973, com redação atualizada pelas demais leis que a seguiram;
- d) O exame das principais leis (e dos projetos que as originaram) de referência na regulação do setor de transportes indica que a intenção do legislador tem sido consistentemente a de promover a definição em lei – e não em norma infralegal – dos elementos físicos da infraestrutura viária existente e planejada compreendidos pelo Sistema Federal de Viação, sob jurisdição da União;



- e) Continua em vigor o art. 7º da Lei n.º 5.917/1973, que é um dos fundamentos no qual deve basear-se a tese da proibição, por via de regra, do direcionamento de recursos públicos orçamentários federais para realização, no âmbito do Ministério dos Transportes, de intervenções em rodovias que não estão sob jurisdição federal.

Por fim, e em que pesem as ilações acima arroladas, faz-se mister observar, sem querer diminuir a importância de se continuar a estudar e debater a questão nuclear deste estudo, que o posicionamento firmado pelo Senado Federal a seu respeito passou a inviabilizar a aprovação, a partir de princípios de 2014, de toda e qualquer iniciativa de efetivar alterações na definição legal da infraestrutura do Sistema Federal de Viação. Em verdade, ao que parece, essa restrição estender-se-ia, atualmente, a qualquer proposição – não somente àquelas visando expressamente modificar o SFV – cuja justificção se amparasse na premissa da permanência em vigor da Lei n.º 5.917/1973.

Brasília, 11 de dezembro de 2014.

Edson Martins de Moraes

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira