NOTAS E COMENTÁRIOS

DIREITO RODOVIÁRIO

JOSÉ DAMIÃO DE SOUSA RIO *

Legislação e Administrações Rodoviárias. Órgãos de planejamento, execução e de operação das vias públicas rodoviárias: Conselho Nacional de Transportes; Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; órgãos rodoviários estaduais, municipais, do Distrito Federal e dos Territórios; Conselho Nacional de Trânsito; órgãos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O Direito Rodoviário se dirige e alcança, por igual e englobadamente, a toda e qualquer via terrestre destinada à livre circulação de veículos e de pessoas, sejam estradas, avenidas, ruas, caminhos e praças.

A Administração Rodoviária, por conseguinte, compreende não só aqueles organismos de planejamento e construção, mas também os de operação da via pública terrestre.

Na área do planejamento e da construção de rodovias, em particular, até 1945 a problemática da administração estava concentrada em órgãos clássicos centralizados. A partir de 27 de dezembro daquele ano implantou-se no país uma nova política rodoviária, instituída pelo Decreto-Lei n.º 8.463 (Lei Joppert) que conduziu os estados a seguirem o modelo federal de desconcentração das atividades rodoviárias, criando eles também suas autarquias — órgãos estaduais autônomos — à semelhança do federal, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Podemos, assim distinguir, entre nós, duas fases distintas, seja na legislação, seja na administração pública rodoviária: a anterior e a posterior à da autarquização. Na fase anterior não havia, propriamente, planejamento nem recursos específicos para estradas de rodagem e estas, quando delas se

* Procurador do DNER.

cuidava, eram custeadas com recursos normais, orçamentários, através de diversos e inúmeros órgãos clássicos de administração centralizada.

Os resultados dessa política da fase pré-autárquica não foram evidentemente, dos mais animadores para a economia do país; como é do conhecimento público, até então não havia uma rede rodoviária para promover ou pelo menos facilitar uma rápida comunicação interna, o escoamento da produção, a circulação rodoviária de bens e de pessoas; era uma época notoriamente ferroviária e marítima.

Para impulsionar o setor rodoviário surgiu a idéia da autonomia. da autarquização do órgão público especializado; pretendeu-se dar maior dinamismo a tal atividade e, ao mesmo tempo, canalizar, com exclusividade, para essa área da ação governamental a experiência de outros países onde a tecnologia estava, já àquela época, bem mais avançada, a par de lhe afetar recursos específicos.

A autarquia, como instrumento de ação governamental, já largamente adotado em outros países, como a Itália, a França e os Estados Unidos, foi, assim, implantada no setor rodoviário brasileiro.

O paradigma foi a experiência norte-americana. De fato; o Decreto-Lei n.º 8.463, de 1945, citado, está calcado no "Bureau of Public Roads" da América do Norte, com adaptações.

Embora as diferenças existentes, entre métodos e processos daquele país e os que aqui iriam ser implantados, não se pode negar tenha servido o exemplo norte-americano de inspiração ao legislador rodoviário brasileiro. Houve uma adaptação às condições então existentes no Brasil e, assim, o nosso Departamento Nacional de Estradas de Rodagem não teve, exatamente, a mesma configuração política e estrutural do seu congênere norte-americano, o Bureau of Public Roads. Nem sempre, porém, essa cuidado tem presidido a feitura de nossas leis; ainda recentemente se tentou transmudar para o Brasil — sem as indispensáveis e adequadas conformações à nossa realidade — o mesmo modelo norte-americano — como nos dá notícia o Decreto-Lei n.º 122, de 31.1.67, praticamente inaplicado, conduzindo à sua reformulação em termos mais objetivos e realistas, o que se obteve através do Decreto-Lei n.º 512, de 21.3.69.

Dada a novidade e o fato de, com a autarquia, ter sido criado, também, o Fundo Rodoviário Nacional, para financiar, *exclusivamente,* as atividades rodoviárias nacionais, podemos hoje creditar-lhes o grande surto de desenvolvimento setorial (rodoviário) e da própria economia do País, para o qual o incremento das atividades rodoviárias contribuiu de maneira decisiva.

Mas essa administração tem sofrido impactos de toda ordem, e a própria dinâmica da vida moderna, a evolução tecnológica constante, a descoberta de novos instrumentos de trabalho e a utilização da cibernética, estão conduzindo à reformulação não apenas da legislação — que precisa acompanhar essa evolução — como também da própria administração, dos seus métodos e processos de trabalho.

Nesses últimos 27 anos, nossa legislação rodoviária é bastante esparsa, tumultuada e até, de certo modo, confusa e contraditória. Para se ter uma

idéia, em trabalho realizado para a Fundação Getúilo Vargas [1] com o objetivo de formar uma idéia sobre qual a legislação realmente vigente para disciplinar, *apenas*, o Fundo Rodoviário Nacional, tivemos de consultar e pesquisar mais de 38 (trinta e oito) textos legais diferentes (Constituição, Leis, Decretos-Leis, Decretos). A análise então realizada evidenciou fatos curiosos, como dispositivos legais alterando outros anteriores mas mantendo disposições incompatíveis com as novas; ou então a manutenção de dispositivos que nada mais representavm e que, mesmo não revogados, não tinham nenhuma aplicação prática...

Eis uma das tarefas que ao Direito Rodoviário compete solucionar: rever e consolidar a legislação rodoviária federal fundamental, básica.

Aquele trabalho de pesquisa demonstrou a importância da legislação no campo da administração pública e a necessidade, senão a conveniência, de ser evitada a dispersão legislativa. Não é possível a administrador algum *bem administrar* quando há um tumulto de leis, decretos-leis, decretos; administrar é, em boa dose, saber aplicar as normas, as regras, os padrões, os mandamentos — e estes hão de estar definidos em textos legais precisos, claros, escorreitos, simples e em número reduzido. Aliás, há uma forte tendência dos governos modernos no sentido de promover a revisão e consolidação geral de todas as leis existentes, para reduzi-las e, destarte, facilitar não só a ação do administrador como a sua obediência pelos administrados. A legislação moderna deve conter tão-somente os comandos necessários à ação administrativa para que esta ganhe em dinâmica, em aceleração de métodos e processos, em atividade e, com maior rapidez, possa reformular-se a qualquer momento, adaptando-se de pronto às exigências do dia-a-dia. Assim, dentro de tal diretriz, a lei expede as normas gerais, e os regulamentos e regimentos — expedidos através de decretos ou portarias — dão executoriedade àquelas normas gerais, detalhando-as segundo as exigências da administração.

Foi dentro de tais premissas e diretrizes que surgiu, em 21.3.69, através da linha de ação fixada pelo Decreto-lei n.º 512, o novo Regulamento Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, baixado com o Decreto n.º 64.242 e, posteriormente, o Regimento Interno baixado com o Decreto n.º 68.423, de 25.3.71.

Essa legislação pretende haver passado uma esponja em tudo o quanto existia anteriormente e criado ela própria uma nova dinâmica, uma nova política para a administração rodoviária nacional. Para tanto, logo em seu primeiro capítulo traça normas e diretrizes fundamentais para uma política nacional de viação rodoviária; era de fato um comando de que a nossa legislação rodoviária carecia, em face da obsolescência das normas traçadas pelo Decreto-Lei n.º 8.463, de 27.12.45.

A administração rodoviária está, presentemente, disciplinada e condicionada a uma política de âmbito nacional, a uma política global. De fato, como definido no citado Decreto-lei n.º 512/69, a política nacional de viação ro-

[1] **Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Projeto FGV/EBAP/DNER (1969-1971).**

doviária se integra na política nacional de transportes, cuja formulação compete ao Ministro dos Transportes e compreende:

a) "o planejamento do sistema rodoviária, federal, estadual e municipal, no território brasileiro e suas alterações".

Isto nos dá uma idéia de planejamento global, integrado. A política rodoviária deixou de ser isolacionista para se tornar agregadora, e, o que é importante, deve se entrosar com a dos demais sistemas de transportes — ferroviário, fluvial, marítimo, aéreo.

b) "os estudos técnicos e econômicos, o estabelecimento dos meios financeiros para execução das obras integrantes do sistema e a elaboração dos projetos finais de engenharia".

Esta é uma das inovações da maior miportância. Anteriormente, era comum a construção de estradas sem estudo prévio de sua viabilidade e sem previsão de recursos. A norma acima visa, portanto, a que a construção de uma rodovia esteja condicionada à pré-existência desses dois fatores: estudos de viabilidade técnica e econômica, e previsão dos recursos financeiros para a sua execução. Compatibiliza-se, aliás, com a norma traçada pela lei da reforma administratiav, em seu art. 129)Decreto-Lei n.º 200, de 25.2.1967).

Uma outra inovação que o Direito Rodoviário trouxe à legislação do setor, está contida na letra *d* do art. 1.º do citado Decreto-lei n.º 512/69 — é o novo conceito de administração da rodovia:

"administração permanente das rodovias mediante guarda, sinalização, policiamento, imposição de pedágio, de taxas de utilização, de contribuição de melhoria, estabelecimento de servidões, limitações ao uso, ao acesso e ao direito das propriedades vizinhas, e demais atos inerentes ao poder de polícia administrativa, de trânsito e da tráfego"

A rodovia passou ao *status* de *serviço* suscetível de administração permanente e, mais, de gerar rendas para a administração pública, para o custeio da própria administração, para a reposição de custos operacionais, para a construção de novas estradas, ou pela prestação de serviços e sobre-serviços. Essas rendas — pedágio, taxas de utilização, contribuição de melhoria, etc. — e, implicitamente, taxas outras decorrentes do poder de polícia ou de serviços ou sobre-serviços prestados ou postos à disposição do público, serão objeto de estudo em outro capítulo.

Esse novo *status* da rodovia, como *serviço,* decorre da própria Constituição Federal — letra *d*, art. 8.º, XV.

A estrada de rodagem não é, atualmente, um simples bem público de uso comum, mas um *serviço* posto à disposição do público; serviço suscetível de exploração, como o diz a Constituição, "diretamente ou mediante autorização ou concessão".

A estrada é, pois, assim, suscetível de exploração econômica, através das atividades de transportes de passageiros e de cargas, os quais, segundo a Constituição e o citado Decreto-lei n.º 512/69, compete à União — pelo D N E R — desde que "entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou de Território".

Observemos o texto constitucional:

"Art. 8.º. Compete à União:

"XV — explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão:

"d) *as vias de transporte* entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território". (o grifo é nosso) O constituinte não fala na exploração *do transporte,* mas sim em exploração *das vias de transporte* — no caso a rodovia — e, assim, essa exploração deverá ser entendida no sentido mais amplo, não unicamente em relação ao serviço de transporte como também quanto a todos os demais tipos ou modalidades de exploração, dentre as quais a instalação de motéis, de restaurantes, bares, postos de serviço, oficinas mecânicas, parqueamento, colocação de cartazes e anúncios de propaganda, etc..

Uma vez mais o Direito Rodoviário se manifesta, no Decreto-lei n.º.... 512/69, em seus artigos 14 a 19 e 22, quando traça uma sistemática especial para a desapropriação, diferente daquela, de ordem geral, fixada pela lei de desapropriações de 1940.

Com a revolução legislativa, também a estrutura organizacional, administrativa, passou por completa reformulação. A reforma administrativa rodoviária tem sido, aliás, um trabalho constante e cuidadoso. De 1964 para cá dela têm participado, além do próprio Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, diferentes grupos de estudos com a participação, inclusive, de especialistas estrangeiros, como através do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) e, por último, a Fundação Getúlio Vargas. De tais estudos e pesquisas surgiram inúmeras recomendações e sugestões, não apenas em relação ao órgão rodoviário nacional mas também, e principalmente, em relação a cada um dos órgãos rodoviários estaduais.

Em 31.1.67 foi expedido o Decreto-lei n.º 122, tentando introduzir radical reforma na política rodoviária nacional, e na própria estrutura do D N E R; contudo, não chegou a ser implantado — acreditamos que por não corresponder à realidade brasileira, cuja administração rodoviária (nacional e estaduais) *ainda* não estava preparada para a estrutura preconizada pelo citado Decretolei n.º 122/67 (este mais ajustado ao sabor norte-americano do que às peculiaridades e realidades brasileiras).

Já o Decreto-lei n.º 512/69, no particular, é mais realista e teve, assim, o mérito de estabelecer uma solução intermediária, talvez de transição, entre a extremada desconcentração preconizada pelo Decreto-lei n.º 122/67 e a situação anterior — Decreto-lei n.º 8.463/45.

A radical transformação do D N E R, como sugerida no art. 2.º do Decreto-lei n.º 122/67, encontraria, como de fato encontrou, sérios óbices na realidade brasileira, onde a maioria dos estados não conta com estruturas adequadas, nem com recursos humanos, técnicos, financeiros e materiais suficientes para assumirem, eles próprios, diretamente e de imediato, todas as responsabilidades e encargos decorrentes de uma desconcentração, de uma descentralização da execução de serviços e obras.

O Decreto-lei n.º 512/69, sem eliminar essa possibilidade, contudo, toma as devidas cautelas para evitar um colapso nas atividades rodoviárias nacionais. Mantém, com roupagem nova, a delegação de encargos e de recursos.

Temos ,então, que hoje existe, no país, uma política nacional viária, integrada, sujeita a um planejamento e cujas diretrizes serão fixadas pelo Conselho Nacional de Transportes. Para dar executoriedade a essa política e para sua suprvisão e fiscalização, a administração pública conta com os seguintes órgãos e entidades:

a) *execução* — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, e órgãos dos Estados, Territórios, Distrito Federal Municípios e outras entidades civis e militares; entidades privadas (art. 2.º, Decreto-lei n.º 512/69, cit.)

b) *supervisão e fiscalização* — Ministério dos Transportes e Conselho Nacional de Transportes (arts. 1.º e 2.º, Decreto-lei n.º 512/69, cit.)

Com fundamento no art. 26 da nova lei viária (Decreto-lei n.º 512/69), foi expedido o Decreto n.º 64.242, de 21.3.69, traçando as diretrizes gerais para a nova estrutura orgânica e administrativa do D N E R, a saber:

I — *Direção Superior*

Diretor Geral — Vice-Diretor Geral — Conselho Administrativo;

II — *Diretorias Setoriais*: de Administração, de Planejamento, de Obras; de Operações; de Pessoal e Procuradoria-Geral.

III — *Órgãos Executivos Regionais*

Distritos Rodoviários Federais.

Para consolidar a reforma administrativa rodoviária e implantar os novos instrumentos de ação, foi utilizada a experiência da Fundação Getúlio Vargas, que, por intermédio de sua Escola Brasileira de Administração Pública, constituiu um Grupo de Trabalho denminado Projeto FGV/EBAP/DNER. Após exaustivos estudos e pesquisas, durante os quais cerca de cinco esboços de regimento foram analisados e debatidos, foi expedido o Regimento Interno do D N E R, baixado pelo Decreto n.º 68.423, de 25.3.71.

Esse novo Regimento Interno contém diversas inovações. Logo no Título I, e antes de fixar a estrutura do órgão, traça as linhas gerais para sua atuação, diz por que e para que existe o D N E R, qual a sua diretriz, como deve se comportar. Estabelece as linhas fundamentais para a ação institucional; traça normas de conduta em relação ao planejamento, à coordenção funcional, à adequação da estrutura administrativa em relação aos objetivos, à descentralização e à simplificação burocrática, em relação às formas de administração, aos estudos para a execução das obras rodoviárias, à conservação permanente das rodovias, proteção e segurança da via e dos usuários; em relação à racionalização de métodos e processos de trabalho e controle das atividades.

Na parte organizacional propriamente dita, a autarquia rodoviária nacional está assim esquematizada:

I — *Direção Superior*

1 — Diretoria-Geral — Gabinete — Auditoria Financeira — Assessoria de Segurança e Informações;

2 — Conselho Administrativo e sua Secretaria;

3 — Vice-Diretoria Geral — Secretaria — Auditoria do Sistema — Grupo Executivo de Concorrências

É importante salientar, desde logo, que, com a reforma administrativa delineada pelo Decreto-Lei n.º 200, de 1967, a ação do Tribunal de Contas da União foi radicalmente modificada, e instituído um tipo mais direto de ação — a Auditoria Financeira Interna — que, de certa forma, substituiu as chamadas Delegações ou Comissões de Controle ou Conselhos Fiscais.

Doutra parte, ainda por força de dispositivo expresso do Decreto-lei n.º 200, de 1967, o Conselho Rodoviário Nacional foi extinto, passando suas atribuições, em grande parte, para o Conselho Nacional de Transportes.

Criou-se uma "Auditoria do Sistema", que deve funcionar entrosada com "Organização e Métodos" sem, contudo, suas respectivas atribuições se confundirem. É um órgão que tem, dentre outras tarefas, a missão de "checar" o funcionamento da máquina administrativa, de seus métodos e processos de ação.

II — *Diretorias Setoriais*

1 — Diretoria de Planejamento com as Divisões de Planos e Programas; de Orçamento e Controle; de Estudos e Projetos; de Processamento de Dados e Documentação; de Pesquisa e Normas Técnicas;

2 — Diretoria de Obras com a Divisões de Construção; de Pontes e Edificações; de Melhoramentos e Restaurações;

3 — Diretoria de Operações com as Divisões de Conservação; de Equipamento Rodoviário; de Engenharia e Controle de Trânsito; de Transporte de Passageiros e Cargas;

4 — Diretoria do Pessoal;

5 — Diretoria de Administração com as Divisões de Finanças; de Material e de Coordenação Auxiliar;

6 — Procuradoria-Geral com as Divisões denominadas Subprocuradoria-Geral; 1.ª Subprocuradoria (Consultoria Jurídica); 2.ª Subprocuradoria (Contratos de Obras); 3.ª Subprocuradoria (Contencioso); e 4.ª Subprocuradoria (Patrimônio, Contratos Imobiliários e Desapropriações).

Verifica-se a ênfase dada à cibernética, com a criação, na Diretoria de Planejamento, de uma Divisão de Processamento de Dados e Documentação. Efetivamente, nos dias atuais não mais se deve planejar e construir rodovias sem uma programação cientificamente elaborada, com o emprego de processos do tipo PERT/CPM e outros que o processamento de dados tem introduzido.

Outra inovação importante, foi a separação entre atividades de engenharia de trânsito e atividades de transporte rodoviário, anteriormente acumuladas na clássica Divisão de Trânsito. São, em verdade, atividades bastante dis-

tintas e específicas. A engenharia de trânsito envolve aquele *enforcement* dos americanos e diz respeito, especificamente, ao planejamento e disciplinação do trânsito, ao seu policiamento, nada tendo a ver com a execução do serviço de transporte (senão no que este se relacione com o trânsito). Acresce que a atividade de transporte não é, nos Estados Unidos e na maioria dos países, típica de órgão rodoviário; como atividade comercial, nos Estados Unidos está vinculada ao Interstate Commerce Comission (ICC), órgão do Ministério do Comércio. Aqui no Brasil já se esboça essa dissociação: o art. 25 do Decreto-lei n.º 512/69, citado, assim preceitua:

"Art. 25. Fica o Poder Executivo autorizado a promover a criação de órgão federal que terá a seu cargo a concessão, permissão e fiscalização dos serviços rodoviários interestaduais e internacionais de transporte coletivo de pasageiros e de carga."

É o prenúncio da instituição de um órgão semelhante ao ICC.

III — *Órgãos Executivos Regionais*

Distritos Rodoviários Federais, compreendendo a Chefia Distrital, a Subchefia Distrital, órgãos de infra-estrutura e finalísticos; Residências; Escritório de Fiscalização.

Esse Regimento Interno contém uma inovação em matéria de fixação estrutural, porque disciplina, expressamente, somente até o nível divisional; nos níveis subordinados ao de Divisão — conforme previsto nos arts. 12/13 e 33/34 — toda a estrutura será flexível e, para tanto, estabelecida por simples ato do Diretor-Geral do Departamento, facilitando, destarte, as transformações, fusões, criações ou extinção de serviços. seções, turmas e setores, em consonância com a evolução e as reais necessidades de cada época, de tal sorte que não seja necessário uma reforma geral da estrutura mas apenas o seu reajustamento quando e como indispensável. Para tanto, importante se revelará a ação da Auditoria do Sistema.