



Número: **1008898-38.2019.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **5ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **05/04/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FABIANO CONTARATO (AUTOR)		GUILHERME AURELIO ZALIQUE DE OLIVEIRA ALVES (ADVOGADO)	
PRESIDENTE DA REPÚBLICA (RÉU)			
DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES (RÉU)			
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
46628 984	10/04/2019 20:02	Decisão	Decisão



Seção Judiciária do Distrito Federal
5ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1008898-38.2019.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: FABIANO CONTARATO

Advogado do(a) AUTOR: GUILHERME AURELIO ZALIQUE DE OLIVEIRA ALVES - GO47010

RÉU: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES, UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de Ação Popular movida pelo cidadão **FABIANO CONTARATO** em desfavor da **UNIÃO, do PRESIDENTE DA REPÚBLICA e do DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT)** com pedido de liminar, para: **“a) impor à União Federal, ao Presidente da República e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Trânsito (DNIT) obrigação de não fazer, para que se abstenha de suspender imotivadamente os contratos celebrados no âmbito do Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade, sob pena de imposição de multa diária por descumprimento a ser arbitrada por esse Juízo na forma do art. 536 e seguintes do Código de Processo Civil; b) caso já tenham sido suspensos contratos em execução, seja determinado o imediato prosseguimento das execuções, até o julgamento do mérito da presente ação popular”**.

Em apertada síntese, aduz que: **a)** o Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade foi instituído em 2009 pelo DNIT, cujo objetivo é a execução de serviços de controle viário em rodovias federais mediante a operação de aparelhos de controle eletrônico de velocidade; **b)** foi realizado o edital nº 168/2016 do DNIT, com orçamento estimado total de R\$ 2.985.292.415,20 (dois bilhões e novecentos e oitenta e cinco milhões e duzentos e noventa e dois mil e quatrocentos e quinze reais e vinte centavos, cujo objeto é a contratação de empresa especializada ou consórcio para execução de serviços de equipamentos eletrônicos de controle de tráfego nas rodovias federais; **c)** foram assinados ao menos 13 contratos administrativos decorrentes do referido certame, com vigência até 2023; **d)** em 07/03/2019, o Presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro, declarou, em aplicativo de rede social, *Facebook*, que não iria



haver mais no país nenhuma nova lombada eletrônica; **e)** um dia após a referida declaração, o DNIT emitiu nota destacando que está sendo realizado estudo em toda malha viária federal, com o apoio PRF, e somente funcionarão radares em locais onde seja indispensável seu emprego tecnicamente; **f)** contudo, em 31/03/2019, o Presidente da República anunciou por meio de suas redes sociais a imediata suspensão da instalação de 8.000 radares eletrônicos em rodovias federais que, em suas palavras, atentavam contra “a paz dos motoristas”; **g)** o Ministério da Infraestrutura declarou, por meio de nota à imprensa, em função de determinação presidencial, que o DNIT suspendeu a instalação de radares, até o estabelecimento de novas diretrizes; **h)** não é possível, sem as devidas informações do DNIT, mensurar os efeitos da suspensão anunciada, o que faz com que tal decisão repercuta em contratos em diversas superintendências regionais do país.

É o relatório. **DECIDO.**

PRELIMINARES DE MÉRITO

Illegitimidade passiva ad causam

A Ação Popular é uma ação civil que pode ser proposta por qualquer cidadão como garantia político-constitucional (art. 5º XXXIV, XXXV e LXXIII, da Constituição da República do Brasil), para pleitear a invalidação de atos lesivos, praticados pelo poder público ou entidades que dele participe, ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, e a condenação ao ressarcimento dos danos por parte dos responsáveis pela lesão.

São pressupostos para a propositura da ação popular: **a)** prova da qualidade de cidadão no polo ativo; **b)** ilegalidade ou imoralidade praticada pelo poder público ou entidade que dele participe; **c)** em alguns casos, a jurisprudência exige a lesividade ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Há muito venho me posicionado pela importância da Ação Popular como meio do exercício da cidadania, contudo, não desconheço que, em alguns casos, há certa banalização a fim de atingir objetivos alheios ao interesse público. Por conseguinte, ela não deve servir para pessoalizar o debate em âmbito político, sob pena de desvirtuar o seu escopo.



Atenta às ponderações acima, e tendo em vista que as questões de ordem pública, condições da ação e pressupostos processuais, devem ser conhecidas de plano pelo juízo, analiso a legitimidade das partes arroladas, dentro da perspectiva de abstração do panorama narrado pelo autor na inicial.

Observo que o autor narra fatos relacionados à conduta do Presidente da República, Exmo Sr. Jair Messias Bolsonaro, não como pessoa natural (física), mas sim como Chefe do Poder Executivo da União, no decorrer das suas atribuições de rotina na definição de políticas públicas para a segurança do setor de trânsito. No caso, a União, pessoa jurídica de direito público, também já está arrolada no polo passivo.

Assim, indevida a pessoalização da conduta na figura do Presidente da República, pois, está a agir em nome da pessoa jurídica União, ré na ação. Razão pela qual declaro a *ilegitimidade passiva ad causam* do Exmo Sr. Jair Messias Bolsonaro, devendo ser excluído da presente ação como parte ré. Contudo, mantenho a União no polo passivo.

PODER GERAL DE CAUTELA

Com efeito, a controvérsia reside na tutela de interesse coletivo, relativo à segurança nas rodovias federais, diante das afirmações da parte ré quanto à eliminação dos radares eletrônicos, presentes nas respectivas áreas de tráfego de veículos automotores.

Na inicial, o autor colaciona diversos documentos, bem como matérias veiculadas na mídia, nas redes sociais e nos veículos oficiais de comunicação, com o escopo de corroborar a sua narrativa. Traz informações de que no Estado do Ceará várias medidores de velocidade já foram retirados das rodovias federais nos últimos dias, o que foi publicado amplamente pela mídia.

Por outro ângulo, a União tomou conhecimento da presente Ação Popular, e só alegou o seu interesse de se manifestar, oportunidade em que poderia, de plano, ter fornecido subsídios ao juízo, já acostando informações de interesse da lide, como já o fez em outras ocasiões.

Destarte, em material colacionado pelo autor e em pesquisa feita pelo juízo sobre o tema nos sites das demandadas, há várias informações públicas oficiais fornecidas pela própria parte ré na sua página da internet, em especial, nos sites oficiais do Ministério da Infraestrutura e no do DNIT, razão pela qual entendo que há informações preliminares suficientes para o juízo proferir, neste momento processual,



decisão com base no PODER GERAL DE CAUTELA, previsto no art. 297 c/c art. 301 do CPC, sem prejuízo de, após manifestação da parte ré, ser analisado o pedido liminar, mantendo, estendendo, alterando esta decisão cautelar.

Sem desconsiderar a complexidade do caso, mas atenta à urgência do provimento judicial, haja vista que as lombadas eletrônicas já estão sendo retiradas das rodovias federais em todo o país, neste momento processual, decido com base no poder geral de cautela, conferido ao juízo, a fim de garantir o resultado útil do processo.

DECIDO CAUTELAR

Como já ponderado pelo juízo, o objeto da lide restringe-se ao interesse do cidadão a fim de preservar a prestação de serviço público que garanta a integridade física dos motoristas e pedestres através de mecanismos protetivos e punitivos aos infratores da lei.

Neste jaez, os fundamentos afetos a eventuais quebras de contratos com particulares concessionários do serviço público, são questões postas pelo autor, mas que apenas tangenciam os fundamentos da presente Ação Popular, mas não fazem parte do escopo desta ação como objeto da lide, e não torna prevento o juízo para fins de manejo de eventual ação por parte dos concessionários, que possam se sentir atingidos com a alteração da política pública do governo.

Para o deslinde da controvérsia, torna-se fundamental um breve panorama do histórico da política pública desenvolvida para a segurança nas rodovias federais.

POLÍTICA PÚBLICA QUE ESTAVA VIGENTE

Na estrutura organizacional do governo federal, o DNIT é uma autarquia com personalidade jurídica própria, criada pela Lei nº 10.233/01; ou seja, possui autonomia administrativa e gerencial para, de forma técnica, dentro da sua área de atuação, e tem como um dos objetivos institucionais, dispor sobre a ordenação dos transportes terrestre, com fulcro no art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte.

Com base na persecução dos seus fins legais, o DNIT criou “*Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade*”, com lastro nos seus estudos técnicos, para



proporcionar segurança nas rodovias federais, evitando acidentes e mortes no trânsito, principalmente, relacionadas aos excessos de velocidade, em desconformidade com as normas de trânsito brasileiras.

No Edital 471, o DNIT traz um apanhado do respectivo programa, ressaltando dados estatísticos e técnicos, que levou a Autarquia Federal a criar as bases matrizes do programa, reforçando a necessidade de maior controle da velocidade nas vias federais, para proporcionar o aumento da segurança dos usuários nas rodovias federais, fruto do planejamento estratégico para a instalação de 2.696 equipamentos, para monitorar 5.392 faixas de trânsito pelo prazo de cinco anos, nas respectivas rodovias federais. Cito parte do teor:

“ O presente trabalho tem por objetivo a prestação de serviços necessários ao controle viário nas rodovias federais, mediante a disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, com coleta, armazenamento e processamento de dados estatísticos e dados e imagens de infrações, na forma, quantidades, especificações técnicas e demais condições expressas no Edital nº 471/2009-00.

Ao todo, serão instalados 2.696 equipamentos, que vão monitorar 5.392 faixas de trânsito pelo prazo de cinco anos.

O controle de velocidade é mais uma iniciativa do DNIT para aumentar a segurança dos usuários de rodovias federais, definido a partir de estatísticas da autarquia. Em todo o mundo, diversos estudos comprovam as vantagens da redução da velocidade para um trânsito mais seguro. De acordo com dados da Conferência Global sobre o Uso da Tecnologia para Aumentar a Segurança nas Rodovias, realizada em Moscou em 2009, reduzir a velocidade em 1% leva a uma diminuição de 2% no número de feridos leves, 3% menos feridos graves e 4% menos mortos.

As vantagens também são econômicas. Uma pesquisa do Instituto de Pesquisas Rodoviárias do DNIT apontou que, em 2008, foram gastos aproximadamente R\$ 6,4 bilhões com acidentes nas rodovias federais. Esse custo é medido levando em consideração uma série de fatores: além do tratamento médico-hospitalar, contabiliza-se os danos causados aos veículos, os prejuízos gerados com os congestionamentos que os acidentes provocam, a perda de rendimentos futuros – em caso de morte,



invalidez ou incapacidade temporária das vítimas trabalharem, a operação dos sistemas de atendimento e até mesmo os custos subjetivos causados pela dor e o sofrimento das pessoas.”

Em 2016, com base nos relatos acima, colocando em prática o Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidades, criado pela área técnica do DNIT, ocorreu o Pregão Eletrônico, Nº 168/2016 – DNIT, para seleção das empresas a prestarem o serviço público. Segue trecho:

1. OBJETO, ORÇAMENTO E FONTE DE RECURSOS

1.1 A presente licitação tem por objeto a seleção de empresa com vistas a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISPONIBILIZAÇÃO, INSTALAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS DE CONTROLE DE TRÁFEGO NAS RODOVIAS FEDERAIS SOB A JURISDIÇÃO DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE – DNIT, conforme especificações e condições constantes do Anexo I (Termo de Referência) deste edital.

1.2 O custo da despesa está estimado em R\$ 2.985.292.415,20 (dois bilhões, novecentos e oitenta e cinco milhões, duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e quinze reais e vinte centavos) - mês base: Agosto/2015.

1.3 As despesas decorrentes dos serviços contratados com base na presente licitação correrão à conta da verba funcional PAC 26.782.2087.2036.0001 – Controle de Velocidade da Malha Rodoviária Federal-Nacional – Dotação 2016.

.....

13. ALTERAÇÕES



13.1 Eventuais alterações contratuais rege-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

13.2 A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

13.2.1 As supressões resultantes de acordo celebrado entre as partes contratantes poderão exceder o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Diferentemente do que ponderou o autor na petição inicial, pelas informações que constam nos sites oficiais da internet, tanto do DNIT, quanto do Ministério da Infraestrutura, a parte ré apenas relata que não está a renovar os contratos já expirados. Como bem observou a autora, acostando 13 contratos com vigência que terminariam em 2023, em momento futuro, a questão precisa ser esclarecida, quanto ao especial ponto. Como já pontuou o juízo, esta questão não é afeta ao objeto da lide de forma precípua, que se restringe à segurança da população nas rodovias federais.

Quanto ao resultado benéfico do “Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidades” (PNCV), instituído pelo DNIT, há vários relatos, inclusive da própria parte ré, como também do Tribunal de Contas da União, dos seus quadros técnicos-profissionais, atestando os resultados positivos nas localizações onde os medidores de velocidade foram instalados, com a diminuição significativa de mortes no trânsito.

Em acórdão abaixo, pelos levantamentos da sua área técnica, o Tribunal de Contas da União ressalta que, com a implementação do PNCV, ocorreu diminuição em várias rodovias federais na Bahia, em Minas Gerais, em Goiás, e em Alagoas, reforça a necessidade de manutenção do programa, com o escopo, **“... esses resultados parciais sinalizam para o grande potencial de decréscimo de acidentes e mortes nas estradas quando o programa estiver em plena operação com a entrada em funcionamento dos cerca de 1.000 equipamentos ainda faltantes...”**. Segue trecho, PLENÁRIO - TC 041.534/2012-3:

SUMÁRIO: SEGUNDO MONITORAMENTO. AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA NACIONAL DE CONTROLE ELETRÔNICO DE VELOCIDADE. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ITEM 9.1.2 DO ACÓRDÃO Nº 2.758/2012-PLENÁRIO. CUMPRIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. APENSAMENTO.



..... A possibilidade de aplicação de multas aos infratores é talvez o principal fator que leva os motoristas a respeitarem os limites de velocidade previstos, reduzindo, assim, a quantidade e a gravidade dos acidentes na malha rodoviária federal. A ausência de punição aos infratores pode tornar inócuo todo o aparato montado a partir do PNCV.’ Nesse sentido, entendo que deve ser considerada não atendida a determinação contida no item 9.1.2 do Acórdão nº 2.758/2012-Plenário, com a fixação de novo prazo de 30 dias para que o DNIT informe ao Tribunal as medidas adotadas e apresente a data prevista para o início da aplicação das penalidades.”

*7. Cabe registrar, ademais, que não obstante os problemas enfrentados, o Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade (PNCV) tem apresentado bons resultados. **Em alguns trechos controlados, houve redução significativa do número de acidentes, a exemplo da BR-101/BA, no trecho entre São José da Vitória e Mucuri, BR-040/MG, entre Caetanópolis e Ewbank da Câmara, BR- 116/MG, entre Catuji e São João do Manhaçu, BR-104/AL, entre São José da Laje e Maceió e BR- 153/GO, entre Goiânia e Aparecida de Goiânia. Esses resultados parciais sinalizam para o grande potencial de decréscimo de acidentes e mortes nas estradas quando o programa estiver em plena operação, com a entrada em funcionamento dos cerca de 1.000 equipamentos ainda faltantes e a superação dos demais entraves relatados neste processo.***

.....

8. Menciono, ainda, que as dificuldades relativas à cobrança de multas não têm impedido o aumento significativo da arrecadação com penalidades no âmbito do PNCV, que passaram de cerca de R\$ 70 mil em julho de 2013 para mais de R\$ 680 mil em novembro do mesmo ano, graças à implementação da ferramenta DNIT Cidadão, que possibilita o pagamento espontâneo de infrações.

Dentro deste contexto de políticas públicas voltadas ao setor, é de bom alvitre resaltar que próprio INMETRO exigiu, dos concessionários que prestam serviço de medidores de velocidade, novos equipamentos com tecnologia de ponta, com o objetivo de bem aferir as velocidades nas rodovias federais. Novas regras passaram a ter eficácia no ano de 2018, por força da Portaria 544/2014.



POLÍTICA PÚBLICA ANUNCIADA PELO ATUAL GOVERNO

Inicialmente, pondero que não apenas é salutar, como inerente ao processo democrático de renovação política do país, a reavaliação de programas de governo traçados, cotejo dos resultados, ponderações dos aspectos negativos e positivos; para, só então, definir pelas suas manutenções, modificações ou substituições. Esta é a regra básica de conduta de qualquer gestor.

Nesta perspectiva, o Ministério da Infraestrutura criou os objetivos a serem atingidos pela pasta, através de diretrizes gerais de “Planejamento 2019-2022”, publicada na sua página oficial da internet, em 08/003/2019, onde consta o “Caderno Estratégico do Ministério da Infraestrutura dos Transportes: Estratégia de Ações”, cuja missão e cujo resultado à sociedade estão delineados:

***MISSÃO:** Proporcionar infraestrutura viária integrada e confiável para mobilidade segura e eficiente de pessoas e bens, com vistas ao aumento da competitividade nacional.*

***RESULTADOS PARA A SOCIEDADE:** PROMOVER A SEGURANÇA DOS USUÁRIOS E BENS TRANSPORTADOS Atuar sobre os diversos agentes e fatores que afetam a segurança nos transportes, por meio de ações que contribuam para reduzir acidentes, mortes, roubos e danos materiais, visando proteger a integridade dos usuários e de bens transportados, entre outros.*

Destarte, como de início de qualquer governo, as balizas dos objetivos da pasta foram já definidas, em que pese estudos de como se irá atingir a tais resultados, ainda estão sendo realizados, segundo informações do próprio órgão, até por que tais elementos de conhecimento são deveras técnicos, e requerem tempo e estudos específicos para uma eficiente adequação.

Neste panorama de fatos, insurge-se o autor, e com razão.

Como já ventilado, o DNIT possui personalidade jurídica própria, como autarquia especializada, para com autonomia, ter condições de proferir decisões técnicas, uma vez que possui autonomia administrativa. A ingerência do Ministério da Infraestrutura (órgão da União) é mitigada, sendo, apenas, exercida dentro das hipóteses legais de “veladura ministerial”, prevista no Decreto-Lei nº 200/1967, e o poder hierárquico impróprio por parte do respectivo ministério, nos limitados casos.



Dentro destas análises, observo que a União está a exercer indevida ingerência nos rumos das atribuições legais do DNIT, uma vez que, não só desrespeita a autonomia administrativa da autarquia especializada, como também inverte a lógica do processo de definição da política pública que seria a mais adequada a satisfazer os fins do seu planejamento estratégico 2019/2022, já que inicia o processo de modificação do programa até então vigente, sob opinião pessoal de fundamento subjetivo, e sem prévio lastro técnico, proferida pelo Chefe do Poder Executivo.

Inclusive, em nota oficial a própria União (através do Ministério da Infraestrutura) e o DNIT, proferiram nota de esclarecimento ao público, reforçando a assertiva do viés subjetivo e ausência de prévios estudos técnicos, tanto que informa que suspendeu o programa por orientação do Chefe do Poder Executivo, que irá realizar estudos e, só então, irá aguardar novas orientações do Chefe do Poder Executivo, quanto à nova política para o serviço público de segurança nas rodovias federais.

Seguem ambas as notas oficiais publicadas:

NOTA OFICIAL – MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTRA

[Suspensão da instalação de radares em rodovias federais](#)

Em função de determinação presidencial, a instalação de novos sensores foi suspensa até a revisão e a atualização de critérios pelo Ministério da Infraestrutura, que serão baseados em estudos técnicos que já estão em andamento;

- Desta forma, o Ministério da Infraestrutura determinou que seja feita uma análise rigorosa no plano de radares instalados nas rodovias. Será considerada como prioritária a redução do uso do equipamento onde estes não são essenciais à segurança viária, com a possibilidade de utilização de outros mecanismos de segurança;

- O Ministério da Infraestrutura e o Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária (DNIT) esclarecem que a conclusão de processos licitatórios referentes à instalação de novos radares havia sido concluída em janeiro (antes da posse da nova diretoria do DNIT);



- Com estes processos, a possibilidade de implantação de sensores de velocidade em rodovias sob a administração do DNIT poderia chegar a 8.015 faixas;
- Esta quantidade abrange a totalidade de equipamentos previstos em rodovias federais sob a administração do DNIT, incluindo substituições em trechos que já possuíam radares;
- **Os contratos decorrentes do edital, se utilizados em sua totalidade, teriam um custo de cerca de R\$ 1,029 bilhão em cinco anos;**
- O Ministério da Infraestrutura, juntamente com seus órgãos vinculados e com a participação de todo sistema nacional de trânsito, promoverá também uma campanha nacional de educação dos nossos motoristas, de maneira a aprimorar o conhecimento e o procedimento dos usuários das nossas rodovias. (<http://www.infraestrutura.gov.br/component/content/article.html?id=843>)

NOTA OFICIAL – DNIT (publicada em 08/03/2019)

Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade (PNCV), tiveram suas vigências encerradas em 14 de janeiro de 2019 e foram remodelados em 24 lotes, dos quais 17 já receberam ordem de serviço e estão em execução.

Segundo o Ministro da Infraestrutura, Tarcísio Freitas, **não é razoável que se tenha um gasto excessivo em contratos de lombadas eletrônicas, sendo que esse valor está deixando de ser aplicado na manutenção e restauração das rodovias.**

“O controle de velocidade deve existir onde os acidentes são causados por excesso de velocidade, mas nem todo acidente é gerado por isso, temos acidentes que acontecem por imprudência no trânsito ou por problemas estruturais na via”, afirma.

Efetividade do controle



O DNIT seguirá as orientações presidenciais e está fazendo um estudo em toda a malha viária federal, com o apoio da PRF, e somente funcionarão radares em locais onde seja indispensável seu emprego tecnicamente.

A parte autora colaciona também pronunciamento informal do Chefe do Poder Executivo Federal, nas suas redes sociais, criticando a instalação dos radares eletrônicos nas rodovias federais, pois, segundo alega-se, gera uma indústria de multas, tirando a paz do cidadão.

Como ponderei acima, pelo desenrolar da sucessão dos fatos e notas oficiais do Ministério da Infraestrutura e do DNIT, é fato inconteste que o serviço público que estava até então vigente, como forma de minimizar os acidentes nas rodovias federais, e que vinha apresentando resultados positivos na diminuição da mortalidade no trânsito, nas áreas onde os medidores de velocidade se encontravam (constatações da própria ré e do Tribunal de Contas da União), passou a ter redução significativa.

Contudo, esta redução significativa, em vista a não renovação dos contratos para a manutenção dos medidores de velocidade, **foi realizada sem ao menos ser efetiva a implementação de novo modelo de gestão para a segurança nas rodovias federais; até, por que, como anunciado pelas rés, o estudo técnico ainda está sendo feito, para só após, definir novas políticas para a segurança no trânsito nas rodovias federais.**

O princípio constitucional da continuidade da prestação do serviço público é decorrência do princípio da impessoalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, pois visa garantir o interesse público, com a manutenção dos serviços públicos já disponíveis à sociedade, sem solução de continuidade, diante de mudanças na sucessão da gestão pública.

Ora, se ainda não há elementos técnicos robustos a apontar quais seriam as melhores estratégias em substituição ao modelo atual, que repito, foi proferido pelo corpo de profissionais da equipe técnica das próprias rés, deve-se manter vigente o atual modelo, e só autoriza-se a sua substituição por novo modelo de segurança, desde que em evidente benefício à sociedade, e **COM OBSERVÂNCIA À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA REGRADA, quanto ao mérito administrativo.**

A espera é ausência de prestação de serviço público a envolver bem jurídico de diversa envergadura constitucional: **a vida de várias pessoas que trafegam a rodovia federal.** Isso, considerando que o Brasil é um país de dimensão continental, e que as rodovias federais são os meios mais utilizados pela população para o deslocamento, na específica rota, que ainda não detém malha aérea que atenda adequadamente todo país, em especial, no interior do país, e neste, nas regiões norte e nordeste.



Quanto à alegação de que milhões serão economizados pelos cofres públicos com o fim da contratação dos medidores de velocidade, tal ilação precisa ser ponderada, uma vez que a contabilidade pública exige que receitas e despesas sejam cotejadas a fim de se aferir lucro ou prejuízo.

Pelas informações trazidas pelo Tribunal de Contas da União a arrecadação das multas supera o valor gasto com os contratos, e pela lei, o legislador vinculou a receita das multas ao fim específico, ao determinar que todo o valor das multas de trânsito deve ser exclusivamente voltado para benefícios à sociedade, na prestação de serviço público trânsito. Cito art. 320 da Lei nº 9.503/97 e alterações – CTB:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

§ 1º O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

§ 2º O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.

PONTOS NEGATIVOS APONTADOS

Diante da afirmação que as multas de trânsito vêm tirando a paz do cidadão, e da existência da indústria das multas de trânsito no Brasil, não se pode desconsiderar parcialmente a veracidade de tais narrativas, em alguns casos. Contudo, outras ponderações também precisam ser cotejadas com tais relatos.

Mesmo as infrações de trânsito serem tidas como de responsabilidade objetiva, sem aferição de dolo ou culpa do agente, para fins de análise das críticas deferidas pela sociedade, fundamental usar de dogmas do direito penal, analogicamente.

Nesta seara, há o infrator contumaz de trânsito, aquele que possui a intenção de agir com tal intuito ou que anui com eventual resultado negativo que a sua conduta possa acarretar; em ambos os casos há o dolo, presentes o elemento intelectual (consciência) e o elemento volitivo (realizar) para realizar a conduta. Já a culpa, esta representa a violação ou inobservância de um dever objetivo de cuidado, que produz um dano aos direitos de outrem, sendo consubstanciada também pela imprudência,



que se revela quando o sujeito age além da prudência, excede o bom senso que se espera.

No caso objeto da lide, a crítica social repercute com razão nas situações de multas cobradas por alegações de “culpa pela imprudência”, nas situações em que o agente (condutor) não detinha a intenção de agir contrário às normas de trânsito, e entende que a sua ação não foi contrária ao senso comum do dever de cuidado, por falha ou ardil do próprio poder público ou das suas concessionárias. É a situação onde o direito não encontra a legitimidade social, por se entender que não se está sancionando o injusto.

Exemplo, poder público, ou quem faça as vezes, não sinaliza o trânsito de forma adequada para propiciar uma reta informação ao motorista, não iluminam as vias adequadamente, colocam limites de velocidades incompatíveis com o fluxo do percurso, e os alteram de modo constante em uma mesma linha reta. Situações estas que geram muitas críticas ao trânsito aqui Distrito Federal, contudo, não se pode tomar tal contexto local com referência nacional, em um país de dimensão continental, e de malha rodoviária federal.

Outra questão a ponderar é definir o problema e atacar a causa. Os medidores de velocidade são meros meios de prova de comprovação de fatos jurídicos, que estão no mundo do ser, que podem ser aferidos até por outros meios (talvez mais difíceis de serem provados), mas a sua ausência não torna a conduta lícita e não sancionável, apenas o ilícito definido como sancionável deixará de ser punível, por falta ou dificuldade de provas.

Os medidores de velocidade apenas constatarem fatos no mundo do ser, e que são definidos como ilícitos pelo legislador e pelo executivo. O primeiro, na definição legal das normas ilícitas no trânsito e sanções; o segundo, ao determinar os lugares que devem possuir específica velocidade como máxima, detalhando os aspectos infr legais e informando adequadamente ao motorista que trafega nas rodovias federais. Pontuo, o problema apontado pelos críticos irá persistir, apenas as provas da infração já não com tanta precisão.

No mais, há o nefasto efeito deletério, atacar o problema errado, causando outro, onde a medida estaria cumprindo bem o seu papel: acidentes e mortes em estradas, podendo ensejar, inclusive, a responsabilidade de indenização do Estado por culpa administrativa, pela falta do serviço, se eventualmente, com a retirada dos medidores sem substituição por um novo instrumento preventivo, for comprovado que a mortalidade na específica rodovia federal aumentou. Então, sob o prisma do interesse das rés, torna-se adequada a manutenção dos medidores, até novo estudo ser tecnicamente finalizado.

Neste espectro, onde estaria o equívoco, segue a indagação: na existência de medidor de velocidade nas rodovias federais, que são meros meios de prova de ilícitos no trânsito, que acarretam sanções pecuniárias aos motoristas infratores, mas que



diante do seu caráter preventivo e pedagógico tem apresentado resultados positivos na diminuição da mortalidade nos lugares onde estão instalados?, **ou**, em outro prisma, a ausência de sinalização adequada nas rodovias, sanções legais apenas pecuniárias e pouco retributivas no aspecto social, não utilização da receita total das multas nas políticas de trânsito, medidores em lugares escuros e com pouca visibilidade etc..?

Em suma, não desconheço que há eventual desvio de finalidade em algumas situações a envolver os medidores de velocidade, as quais dependem mais de novas condutas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, nas definições de novas políticas públicas, cada qual dentro da sua esfera de competência, do que da existência de um produto tecnológico nas rodovias federais, que é mero meio de prova a atestar aquilo que foi definido pelos dois poderes constituídos, acima citados.

Em temas também relacionados à defesa de mecanismos para segurança no trânsito, o CONATRAM, que também integra o Governo Federal, em várias peças de defesa, **traz informações estatísticas alarmantes**, onde relata que o **Brasil é o 5º país no mundo com maior número de mortes no trânsito, tendo mais de 40 mil vítimas fatais por ano; 120 pessoas morrem por dia no Brasil vítimas de acidentes de trânsito.**

NOTA TÉCNICA Nº 254/2017/CGIJF/DENATRAN/SE-MCIDADES

.....

VIII – O Brasil no 5º lugar em mortes no trânsito:

39. O trânsito tem sido sinônimo de violência e imprudência. No mundo inteiro, órgãos ligados às áreas de transporte, educação e saúde desenvolvem ações voltadas para novas relações entre usuários do trânsito. O trânsito é o maior espaço social existente. Nele circulam pessoas de diversos níveis sociais, de diferentes idades e interesses diversos.

40. Nosso país está em 5º lugar entre os países recordistas em acidentes de trânsito, precedido pela Índia, China, EUA e Rússia. Mais de 40 mil vítimas fatais; 120 pessoas morrem por dia no Brasil vítimas de acidentes de trânsito; 620 mil vítimas não fatais; aproximadamente 600 mil veículos envolvidos em acidentes com vítimas; mais de 49 mil pessoas são atropeladas. (defesa no MS 1005881-96.2016.4.01.3400 – SJDF).

O próprio DNIT, em matéria publicada em seu site, em 25/05/2018, “Avaliação da Segurança Viária nas Rodovias Federais”, ratifica a mesma preocupação do



CONATRAN, reforçando a necessidade de firme atuação na persecução da política pública nas rodovias federais, diante do grande número de mortalidade a envolver acidentes de trânsito nas BRs. Segundo relatórios estatísticos da Polícia Rodoviária Federal, consta que, **somente no ano de 2017, aproximadamente, 6.200 pessoas perderam suas vidas, e quase 84.000 mil pessoas ficaram feridas em acidentes nas rodovias federais. A PRF também informa que, entre 2007 a 2016, a maior causa de acidente envolvendo as rodovias federais está relacionada ao desrespeito às normas de trânsito (30,3%).**

PONDERAÇÕES

Situação fática está causando insegurança à população, anunciou-se o fim de um plano técnico já em efetividade, sem a sua pronta substituição por outro. Algo pró-futuro e que ainda irá ser concluído em estudos, não se pode inverter fases e nem suprimir prestação de produto público, antes que outra prontamente seja efetivada, e que atenda aos objetivos almejados: diminuição da mortalidade e de acidentes nas rodovias públicas causados por excesso de velocidade.

Deve-se, pois, primeiramente, realizar os estudos técnicos de forma isenta, fazer ponderações técnicas; para, só assim, traçar o planejamento, e ir, se for o caso, gradualmente substituindo a política anterior quando estiver efetivamente definida a nova política e em pleno exercício.

Rupturas em tema sensível, a envolver o bem jurídico vida de inúmeras pessoas, mesmo que as sanções arrecadatórias possam ser tidas excessivas em alguns casos, mas estando em xeque a integridade física e risco de morte de parcela significativas de transeuntes, motoristas e passageiros, tudo sob mero fundamento subjetivo, com estudo técnico a ser realizado, não atende ao princípio da razoabilidade, ao da prudência e ao da continuidade na prestação do serviço público.

O princípio da prevenção também se faz adequado imperar, pois garante a vedação ao retrocesso, diante de um contexto fático já demonstrado de melhorias nas rodovias federais diante da existência dos medidores de velocidade, diminuindo acidentes e mortes, não só no Brasil, mas em outros países onde também são utilizados.

No mais, a conclusão de estudo técnico é de fundamental importância para as próprias rés definirem as suas políticas públicas para o setor, de forma profissional e impessoal, sendo deferido também à sociedade sindicarem os motivos ensejadores dos atos administrativos.



Observo que, em nota, até então o Governo Federal informou que, desde janeiro, estaria renovando emergencialmente os contratos até nova definição. Pelo todo cotejo de provas e fatos narrados e evidências no mundo do ser, não se pode afirmar que a parte ré, neste momento, detém de forma profissional, técnica e isenta de subjetivismo, informações e planejamentos adequados a fim de eliminar os medidores de velocidade nas rodovias federais do país, não renovando os respectivos contratos, e desconsiderando o “Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade”, elaborado pelo próprio DNIT, por meio de sua equipe técnica.

COMANDO FINAL - PODER GERAL DE CAUTELA

Diante do EXPOSTO, com lastro no art. 297 c/c art. 301 do CPC, com olhar atento à garantia do resultado útil do processo, em especial, na tutela à proteção do bem jurídico vida, na vedação ao retrocesso, na continuidade da prestação do serviço público, na impessoalidade da motivação dos atos administrativos de índole técnica, **DETERMINO, de forma imediata:**

a) que os contratos celebrados com as concessionárias que fornecem os medidores de velocidade, previstos no “Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade”, e que estejam para espirar, **sejam renovados por mais 60 dias**, com base determinação desta decisão judicial, observando as normas da lei nº 8.666/93, **em especial nas contratações de emergência**, seu art. 24, IV, como já vinha procedendo desde janeiro;

b) que **nenhum medidor de velocidade seja retirado ou desligado das rodovias federais, em todo o Brasil**, até manifestação liminar deste juízo; exceto, quando estiverem danificados, situação que deverão ser prontamente substituídos nos termos do contrato celebrado.

Quanto aos medidores de velocidade que já foram retirados, a exemplo os do que se encontravam na Rodovia Federal do Ceará, e foram retirados semana passada, este juízo irá analisar a questão, após a manifestação da parte ré e da audiência a ser designada pelo juízo. Na oportunidade, o juízo também irá ponderar sobre a manutenção da prorrogação dos contratos fora o prazo acima determinado.

Advirto à parte ré da necessidade da conclusão de estudos técnicos realizados, a demonstração de planejamento de efetiva implementação de políticas públicas que sejam melhores do que as até então vigentes, quanto à utilização dos medidores de velocidade, em especial, em vista à diminuição da mortalidade causada por acidentes nas rodovias federais do Brasil.



Em caso de descumprimento desta decisão judicial, **fixo multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por unidade de equipamento eletrônico de radar eletrônico retirado de circulação ou desligado**, nos termos da fundamentação supra, (itens a e b), bem como determino o envio das principais peças do processo ao Ministério Público Federal, para a análise do manejo da **Ação Penal por crime de desobediência/prevaricação, e da de Improbidade Administrativa**.

Designo audiência no dia 30/04/2019, às 14 horas, na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, Brasília, oportunidade em que as partes devem trazer informações técnicas, e demais elementos de convicção, sendo imprescindível a presença do corpo técnico dos entes e de assistentes técnicos que as partes desejarem trazer à audiência. **Após, o juízo proferirá a liminar com base no material probatório a ser colhido em audiência, enos que já constam nos autos.**

Determino a exclusão do Presidente da República, Exmo Sr Exmo Sr. Jair Messias Bolsonaro, do polo passivo da presente demanda.

Intime-se o MPF. Intimem-se as partes. Citem-se. **Cumpra-se com a máxima urgência.** Tornem pública esta decisão cautelar para conhecimento da sociedade, diante da relevância do tema debatido, objeto da lide.

Brasília, 10 de abril de 2019.

DIANA WANDERLEI

Juíza Federal Substituta da 5ª Vara SJ/DF

