



Número: **1033150-08.2019.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **23/10/2019**

Valor da causa: **R\$ 20.800,00**

Assuntos: **Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PROCURADOR DA REPUBLICA DA PROCURADORIA DA REPUBLICA NO DF (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
13895 5413	11/12/2019 14:54	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
1ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1033150-08.2019.4.01.3400
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
AUTOR: PROCURADOR DA REPUBLICA DA PROCURADORIA DA REPUBLICA NO DF
RÉU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MPF e que tem por objetivo “*garantir a continuidade dos serviços públicos de fiscalização de velocidade nas rodovias federais exercida pela Polícia Rodoviária Federal por meio de radares estáticos, móveis e portáteis, até que sejam concluídos os estudos voltados à possível reavaliação da regulamentação dos procedimentos de fiscalização eletrônica de velocidade em vias públicas*” (id. 106947849, p. 02 da inicial).

Pleiteia o Autor a concessão de tutela de urgência para:

“b.1) suspender os atos praticados no âmbito da União contrários à utilização dos radares móveis, estáticos e portáteis, especialmente o despacho presidencial de 14 de agosto de 2019 dirigido ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Decisão Administrativa PRF nº 27/2019/DG, até o julgamento de mérito da presente Ação;

b.2) determinar à União que se abstenha de suspender, parcial ou integralmente, o uso de radares estáticos, móveis e portáteis, até o julgamento de mérito da presente Ação;

b.3) determinar à PRF que adote, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, todas as providências para restabelecer integralmente a fiscalização eletrônica por meio dos radares estáticos, móveis e portáteis nas rodovias federais, devendo para tanto observar com rigor os parâmetros técnicos da Resolução CONTRAN nº 396/2011, do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, Volume I (Sinalização Vertical de



Regulamentação), aprovado pela Resolução CONTRAN nº 180/2005, bem como do Manual de Fiscalização de Velocidade M-004 e do Manual de Utilização do Radar Trucam M-032, ambos da PRF, especialmente quanto à sinalização apropriada;

b.4) determinar à PRF que informe ao Juízo, no início de cada mês e até o julgamento final de mérito da presente ação civil pública, todos dados referentes à fiscalização por radares estático-portátil exercida no mês anterior (número de infrações por UF, número de horas por dia e de dias no mês de utilização de cada equipamento), para comprovar o fiel e correto cumprimento da determinação judicial referente ao item b.3 anterior;

b.4) determinar à União que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estudos e informações técnicas resultado do cumprimento do despacho presidencial de 14 de agosto de 2019 que determinou ao Ministério da Infraestrutura a 'reavaliação da regulamentação dos procedimentos de fiscalização eletrônica de velocidade em vias públicas, especialmente quanto ao uso de equipamentos estáticos, móveis e portáteis'".

A União compareceu aos autos e requereu sua intimação para apresentação de manifestação prévia acerca do pedido de tutela de urgência (id. 107299847).

Juntada de documentos pelo MPF no id. 107726906.

A decisão id. 108568862 declinou da competência para julgamento do feito em virtude de conexão com demanda anterior.

Após manifestação do MPF (id. 115495889), foi tornado sem efeito o reconhecimento da conexão e determinou-se a intimação da União para manifestação no prazo de 10 dias (id. 114684390).

Petição do MPF no id. 131037851.

A União manifestou-se sobre a tutela de urgência requerida, alegando, conforme por ela mesma sintetizado: "- NÃO CABIMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA; - OBJETO DO ATO ADMINISTRATIVO: SUSPENSÃO DO USO DE RADARES ATÉ ULTIMAÇÃO DE ESTUDOS – PRECARIIDADE; - TEMERÁRIA INTERFERÊNCIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA; - NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA ANTECIPADA: REQUERIMENTO DE MEDIDA DE CARÁTER EXTREMO" (id. 138754129).

É o breve relato. Decido.

Inicialmente, cabe analisar a alegação formulada pela União de descabimento da presente ação civil pública.

Sustenta a União que a presente ação objetiva a "*suspensão de ato administrativo concreto emanado pela Administração Pública, e não a responsabilização de algum agente por eventual dano causado àqueles bens, juridicamente tutelados, em sede de ação civil pública, o que revela, mais uma vez, o descabimento de sua propositura*". Diz, ainda, que "*inexiste ato lesivo, causador de dano, a justificar responsabilidade por danos morais e patrimoniais, nos termos, repita-se, da Lei n. 7.347/1985*".

Ocorre que o espectro da ação civil pública não é tão restritivo.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, é função institucional do Ministério Público "



*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos***” (art. 129, III, grifou-se).

Nesse sentido, a Lei nº 8.078/90 deu novo tratamento à tutela coletiva, inclusive alterando a LACP para dispor, expressamente, aplicar-se “à *defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor*” (art. 21).

Assim, “o CDC, ao alterar a Lei nº 7.347/1985 (LACP), atuou como verdadeiro agente unificador e harmonizador, empregando e adequando à sistemática processual vigente do Código de Processo Civil e da LACP para defesa de direitos ‘difusos, coletivos, e individuais homogêneos’ (...). Com isso, criou-se a novidade de um microsistema processual para as ações coletivas. No que for compatível, seja a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e mesmo o mandado de segurança coletivo, aplica-se o título III do CDC. (...) Esse microsistema é composto pelo CDC, a Lei de Ação Civil Pública, a Lei de Ação Popular, no seu núcleo, e a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei do Mandado de Segurança e outras leis avulsas, na sua periferia. A única leitura possível deste microsistema atualmente será aquela que o articula, em um diálogo das fontes, com a Constituição e o CPC”.^[1]

Dessa forma, tendo a inicial sustentado a necessidade de suspensão de ato administrativo como medida apta a proteger direitos difusos, cabível a busca de tal provimento jurisdicional por meio de ação civil pública, nos termos do art. 1º, IV, do art. 3º e do art. 21, todos da LACP.

Ultrapassada tal questão, passa-se a analisar o pedido de tutela de urgência formulado pelo MPF.

A Lei nº 7.347/1985 dispõe que “*poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo*” (art. 12).

A tutela provisória nos processos coletivos “*segue, em regra, os pressupostos e fundamentos gerais aplicáveis ao processo individual, o que inclui disciplina da estabilização da tutela provisória prevista nos arts. 304 e 305 do CPC*”.^[2]

Segundo o art. 300 do Código de Processo Civil, “*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*”.

Acerca da alegação da União de impossibilidade de concessão da tutela provisória em virtude do disposto no art. 1º, §3º, da Lei nº 8.437/92, a medida requerida (suspender os atos praticados no âmbito da União contrários à utilização dos radares móveis, estáticos e portáteis) pode ser revertida sem maiores dificuldades e não é plenamente satisfativa, na medida em que, em caso de futura revogação, os efeitos dos atos praticados retornarão a ter plena eficácia e serão aptos a regular as relações perseguidas com a sua edição.

Sobre o tema, cabe lembrar o entendimento do STJ, capitaneado pelo sempre celebrado então Ministro da Corte, Teori Albino Zavascki: “*As medidas liminares de natureza cautelar ou antecipatória são conferidas à base de cognição sumária e de juízo de mera verossimilhança (art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, primeira parte, art. 798 e art. 804 do CPC). Por não representarem pronunciamento definitivo, mas provisório, a respeito do direito afirmado na demanda, são medidas, nesse aspecto, sujeitas a modificação a qualquer tempo (CPC, art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, parte final, e art. 807), devendo ser confirmadas ou revogadas pela sentença final. (...) Ao estabelecer que ‘não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação’, o § 3º do art. 1º, da Lei n. 8.437/92, está se referindo, embora sem apuro técnico de linguagem, às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o retorno ao status quo ante, em caso de sua revogação*” (REsp



664.224/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/09/2006, DJ 01/03/2007, p. 230).

Ademais, o Eg. TRF da 1ª Região admite “*excepcionalmente, o deferimento de liminar satisfativa quando tal providência seja imprescindível para evitar perecimento de direito*”^[3] e entende que a “*proibição contida na § 3º do art. 1º da Lei 8.437/92 deve ser analisada à luz da Constituição da República, em observância ao princípio da efetividade da jurisdição e da razoabilidade*” (AGA 0069124-56.2010.4.01.0000/DF, Rel. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 de 28/02/2012).

Quanto à probabilidade do direito, o MPF fundamenta ser necessária a abstenção de suspensão da utilização de radares estáticos, móveis e portáteis nas rodovias federais nas seguintes questões: a) violação do dever de fiscalização e de preservação da segurança no trânsito; b) imprescindibilidade dos estudos e informações técnicas para alterações nas políticas de fiscalização de trânsito; c) falta de análise técnica prévia; d) ofensa aos princípios da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso social e da dignidade da pessoa humana.

Os argumentos sustentados pelo MPF no tocante à alegada imprescindibilidade dos estudos e informações técnicas para alterações nas políticas de fiscalização de trânsito e à falta de análise técnica prévia impõem a necessidade de análise da adequação formal do ato questionado.

A segurança viária está inserida na temática da segurança pública e é assim regulada pela CF/88:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014\)](#)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014\)](#)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014\)](#)

Há, pois, uma política pública de trânsito a ser despenhada pelo Estado, cujo desenho está previsto na Lei nº 9.503/97, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, cabendo destacar as seguintes normas:

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.



§ 2º **O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito**, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

§ 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.

§ 4º (VETADO)

§ 5º **Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida**, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente.

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:

I - estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;

II - fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito;

III - estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema.

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;

III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito



Federal e dos Municípios;

V - a Polícia Rodoviária Federal;

VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e

VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

(...)

Art. 9º O Presidente da República designará o ministério ou órgão da Presidência responsável pela coordenação máxima do Sistema Nacional de Trânsito, ao qual estará vinculado o CONTRAN e subordinado o órgão máximo executivo de trânsito da União.

(...)

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

II - coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades;

III - (VETADO)

IV - criar Câmaras Temáticas;

(...)

VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;

VIII - estabelecer e normatizar os procedimentos para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados;

[\(Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

(...)

XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito;

(...)

Art. 13. As Câmaras Temáticas, órgãos técnicos vinculados ao CONTRAN, são integradas por especialistas e têm como objetivo estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisões daquele colegiado.

§ 1º Cada Câmara é constituída por especialistas representantes de órgãos e entidades executivos da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, em igual número, pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito, além de especialistas representantes dos diversos segmentos da sociedade relacionados com o trânsito, todos indicados segundo regimento específico definido pelo CONTRAN e designados pelo ministro ou dirigente coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito.



§ 2º Os segmentos da sociedade, relacionados no parágrafo anterior, serão representados por pessoa jurídica e devem atender aos requisitos estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 3º Os coordenadores das Câmaras Temáticas serão eleitos pelos respectivos membros.

Como se vê, o CTB criou o Sistema Nacional de Trânsito, formado pelo conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que tem, dentre seus objetivos, estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento.

As ações relacionadas ao exercício da política nacional de trânsito devem ser adotadas no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito, cujo funcionamento encontra-se estabelecido pelo CTB.

Nesse contexto, conforme já citado, compete ao CONTRAN estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, bem como aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito (art. 12, incs. I e XI).

Foi com base em tal competência legal que foi editada a RESOLUÇÃO CONTRAN Nº, 396 DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011, que previu a utilização dos radares estáticos, móveis e portáteis para a medição das velocidades desenvolvidas pelos veículos automotores, elétricos, reboques e semirreboques nas vias públicas (art. 1º).

Tal se deu após estudos técnicos promovidos após tramitação de processo administrativo (id. 106947891).

Colocados tais pontos, conclui-se que o ato questionado não observou o conjunto de normas que conformam o Sistema Nacional de Trânsito.

O despacho presidencial publicado em 15/08/2019, ao determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que “suspenda o uso de equipamentos medidores de velocidade estáticos, móveis e portáteis até que o Ministério da Infraestrutura conclua a reavaliação da regulamentação dos procedimentos de fiscalização eletrônica de velocidade em vias públicas determinada pelo Despacho do Presidente da República de 14 de agosto de 2019”, desrespeitou a competência legal do CONTRAN de estabelecer as normas regulamentares referidas no CTB e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, e de aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito (art. 12, incs. I e XI).

Tal competência não pode ser exercida pelo Presidente da República, mesmo se levada em conta sua competência privativa para “dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (at. 84, VI, a, CF/88).

Em primeiro lugar, porque de decreto não se trata, mas de despacho.

Em segundo lugar, porque ainda que houvesse sido editado decreto, o mesmo não poderia suprimir competência de órgão colegiado, como o CONTRAN, prevista em lei.

Em controvérsia semelhante, o Supremo Tribunal Federal afastou a validade do decreto:



PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. **Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”.**

(ADI 6121 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 27-11-2019 PUBLIC 28-11-2019). Original sem grifos.

Então, ao contrário do que sustentado pela União em sua manifestação, não é a medida judicial buscada nesta ação que é capaz de importar em violação à separação dos poderes, mas o próprio ato questionado ao suprimir a atuação de órgão colegiado cujo funcionamento está disciplinado em ato proveniente do Poder Legislativo (lei ordinária).

Afora a questão formal, o ato questionado foi praticado sem a prévia existência de embasamento técnico, o que também viola as regras de funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito e as competências legais do CONTRAN e de suas câmaras temáticas.

Tais fundamentos já seriam aptos ao afastamento provisório do ato questionado.

Há mais, entretanto, a ser analisado.

Sobre a interferência do Judiciário em políticas públicas, entende o STF que “*nos casos de omissão da administração pública, é legítimo ao Poder Judiciário impor-lhe obrigação de fazer com a finalidade de assegurar direitos fundamentais dos cidadãos*” (ARE 679066 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 08/06/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-153 DIVULG 31-07-2018 PUBLIC 01-08-2018) e que “*o Poder Judiciário possui legitimidade para, excepcionalmente, determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação do princípio da separação dos poderes*” (ARE 1192467 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 31/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 07-06-2019 PUBLIC 10-06-2019).

Não se tem dúvida de que os direitos à segurança, incolumidade física e vida são fundamentais e que, conforme já registrado, a política de segurança viária e sua efetiva fiscalização são constitucionalmente previstas.

Resta apurar se, no presente caso, há omissão estatal a ser controlada pelo Judiciário.

De acordo com o MPF, “*a presente ação civil pública não pretende discutir o acerto ou desacerto da hipótese aventada pelo presidente da República quanto ao suposto uso indevido dos radares móveis. O que se pretende coibir é que a política de segurança no trânsito, no seu aspecto mais relevante, que é a preservação da vida, seja alterada, suspensa ou suprimida sem que haja, preliminarmente, suficiente informação técnica apontando para a verossimilhança das razões que levaram à edição dos despachos presidenciais*” (p. 14 da inicial).



Nesse sentido, alega que “*pode-se afirmar que a suspensão do uso desses radares viola o princípio da proporcionalidade na sua perspectiva da proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot), pois não confere a proteção adequada aos bens jurídicos que devem ser tutelados. Ora, se o Estado detém os meios para realizar, de forma contínua e ininterrupta, a fiscalização de trânsito; se os agentes da Polícia Rodoviária Federal estão à disposição do Estado para atuar nessa fiscalização; se o Estado investiu vultuosos recursos públicos na aquisição dos equipamentos e treinamentos dos servidores; se os equipamentos estão em bom estado e regular funcionamento; se não há nenhum indício técnico razoável de que a medida (suspensão dos radares) pode corroborar com a política de redução dos acidentes nas rodovias federais, é vedado ao Poder Público abster-se de cumprir seu dever constitucional de garantir e promover, com a máxima eficiência possível, a segurança no trânsito*” (p. 20 da inicial).

Segundo a União, entretanto, “*o Despacho Presidencial teve como finalidade principal o estudo da normatização relacionada à fiscalização eletrônica de vias públicas, em especial aquela decorrente do uso de radares estáticos (móveis ou portáteis), ficando suspensa temporariamente a utilização dos mencionados equipamentos, até que o Ministério da Infraestrutura conclua a reavaliação da regulamentação dos procedimentos de fiscalização eletrônica de velocidade em vias públicas. Tal conduta nada tem a ver com inação do Estado. Ao contrário. Nota-se que o ato vergastado pretende um aprimoramento da normatização, com os necessários ajustes, e consequente otimização dos instrumentos eletrônicos de medição de velocidade, para que cumpram a finalidade pública pretendida, qual seja, a efetiva proteção do cidadão nas estradas e rodovias federais*” (id. 138753429. p. 13).

Entendo que assiste razão ao MPF.

Não há que se falar no mencionado objetivo de aprimoramento da normatização uma vez que, conforme já tratado, sequer o procedimento formal de alteração das normas regulamentares ao CTB e dos dispositivos de sinalização e de equipamentos de trânsito foi respeitado.

Tal aprimoramento, acaso realmente buscado, deve ser promovido com a observância das regras do Sistema Nacional de Trânsito.

Na forma em que praticado – importando em suspensão de utilização de equipamentos indicados pelo CONTRAN como necessários à fiscalização de velocidade desenvolvida pelos veículos automotores, elétricos, reboques e semirreboques nas vias públicas (RESOLUÇÃO CONTRAN N°, 396 DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011) – o ato questionado representa omissão estatal.

Sobre o princípio da proporcionalidade como forma de controle da inércia estatal, Daniel Sarmiento e Claudio Pereira de Souza Neto^[4] assim abordam a questão:

“Hoje, compreende-se que é papel do Estado atuar positivamente para proteger e promover direitos objetivos comunitários, e que ele ofende a ordem jurídica e a Constituição não apenas quando pratica excessos, intervindo de maneira exagerada ou indevida nas relações sociais, mas também quando deixa de agir em prol de direitos fundamentais ou de outros bens jurídicos relevantes, ou o faz de modo insuficiente. Neste contexto, há quem defenda que o princípio da proporcionalidade pode também ser utilizado para combater a inércia ou a atuação deficiente do Estado em prol de bens jurídicos tutelados pela Constituição.

(...)

A operacionalização do princípio da proporcionalidade por proibição da proteção deficiente baseia-se nos mesmos subprincípios acima descritos. Assim, quando o Estado se abster, total ou parcialmente, de adotar alguma medida que favoreceria



a promoção ou a proteção de um determinado direito fundamental ou objetivo de envergadura constitucional, caberá indagar: (a) se a sua omissão ou atuação deficiente contribuiu para a promoção de algum objetivo legítimo (subprincípio da adequação); (b) se não existia outro meio menos prejudicial àquele direito que favorecesse, em igual intensidade, o citado objetivo (subprincípio da necessidade); e (c) se a promoção do referido objetivo compensa, sob o ângulo constitucional, a deficiência na proteção ou promoção do direito em discussão (subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito)”.

E o Pleno do STF também reconhece a utilização do princípio da proporcionalidade para o controle da proteção estatal insuficiente:

“O princípio da proporcionalidade opera tanto na esfera de proteção contra excessos estatais quanto na proibição de proteção deficiente; *in casu*, flagrantemente violado pelo obstáculo intransponível à proteção de direitos fundamentais da sociedade de impor a sua ordem penal”. (RE 966177 RG-QO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).[\[5\]](#)

Seguindo os parâmetros doutrinários acima citados, quanto à abstenção estatal de utilização dos radares estáticos, móveis e portáteis, percebe-se que: a) embora voltada para a promoção de objetivo legítimo (evitar o desvirtuamento do caráter pedagógico e a utilização meramente arrecadatória dos instrumentos e equipamentos medidores de velocidade); b) há outros meios aptos a alcançar tal objetivo e menos prejudiciais à segurança do trânsito e; c) a promoção do objetivo de evitar o desvirtuamento do caráter pedagógico e a utilização meramente arrecadatória dos instrumentos e equipamentos medidores de velocidade não compensa a deficiência na proteção aos direitos à vida, incolumidade física e segurança no trânsito.

Com efeito, o objetivo de “*evitar o desvirtuamento do caráter pedagógico e a utilização meramente arrecadatória dos instrumentos e equipamentos medidores de velocidade*” pode ser alcançado pela efetiva fiscalização da forma de uso dos equipamentos pelos agentes estatais, impondo-se, inclusive, responsabilização dos responsáveis pelo desvirtuamento noticiado.

Alias, a PRF informou a existência de Manual de Fiscalização de Velocidade - M-004 que disciplina(va) as regras de utilização dos equipamentos de fiscalização, ato que, por si só, já é (era) capaz de controlar eventuais abusos.[\[6\]](#)

Por fim, o objetivo perseguido pelos atos questionados, em absoluto, compensam os danos que podem ser causados em virtude da abstenção estatal.

Sobre a importância da utilização dos equipamentos, assim se manifestou a PRF:

Os medidores de velocidade (radares) dos tipos portáteis, móveis e estáticos são ferramentas eletrônicas de controle de velocidade e de fiscalização, utilizados em todo mundo, para inibir o excesso de velocidade nas vias públicas, portanto, sua utilização se baseia na necessidade de controlar o limite de velocidade da via, estabelecido pela Lei, e implementado pelo órgão de engenharia ao estabelecer os limites de velocidade da via, pela placa de sinalização R-19, ou nos locais não sinalizados pela placa R-19, pelos limites definidos no §1º do Art. 61 do CTB. Portanto, trata-se de uma ferramenta utilizada para o cumprimento da Lei, e para o enfrentamento dos altos índices



de accidentalidade no trânsito brasileiro. A utilização dos medidores de velocidade se dá pela mesma razão da utilização dos etilômetros, ou a balança rodoviária, o semáforo, ou qualquer outra ferramenta de fiscalização e controle. A fiscalização de velocidade máxima na via requer a utilização de equipamentos homologados e aferidos pelo órgão metrológico, por força do artigo 218 do Código de Trânsito Brasileiro, regulamentado pela Resolução CONTRAN nº 396/2011” (id. 106947879, p. 01, sem grifos no original).

Tal posicionamento técnico, oriundo da PRF, órgão com atribuição constitucional de realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais (art. 144, §2º, CF/88) bem demonstra a utilidade do uso dos radares portáteis, móveis e estáticos para inibir o excesso de velocidade nas vias públicas.

A utilização de tais equipamentos, portanto, é consentânea com as ações de defesa da vida e preservação da saúde, que devem ser prioritariamente buscadas pelos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito (art. 1º, §5º, CTB).

A abstenção estatal ordenada pelos atos questionados, assim, caracteriza proteção deficiente dos direitos à vida, saúde e segurança no trânsito, indicando a necessidade de seu controle pelo Judiciário.

Nesse sentido, tem razão o MPF ao afirmar que *“se o Estado detém os meios para realizar, de forma contínua e ininterrupta, a fiscalização de trânsito; se os agentes da Polícia Rodoviária Federal estão à disposição do Estado para atuar nessa fiscalização; se o Estado investiu vultuosos recursos públicos na aquisição dos equipamentos e treinamentos dos servidores; se os equipamentos estão em bom estado e regular funcionamento; se não há nenhum indício técnico razoável de que a medida (suspensão dos radares) pode corroborar com a política de redução dos acidentes nas rodovias federais, é vedado ao Poder Público abster-se de cumprir seu dever constitucional de garantir e promover, com a máxima eficiência possível, a segurança no trânsito”* (p. 20 da inicial).

Restou demonstrada, ainda, a urgência da medida pleiteada.

A mesma, aliás, não pode ser afastada, como pretende a União, pelo mero decurso de prazo superior a 90 dias entre a edição dos atos questionados e o ajuizamento da ação (id. 138753429, p. 11).

Apesar da existência de outros instrumentos de controle de velocidade mencionados pela União em sua manifestação, a já demonstrada necessidade de utilização dos radares portáteis, móveis e estáticos para tal fim indica que sua não utilização é capaz de causar danos à coletividade.

A urgência é patente, ante o risco de aumento do número de acidentes e mortes no trânsito em decorrência da deliberada não utilização de instrumentos escolhidos, pelos órgãos técnicos envolvidos e de acordo com as regras do Sistema Nacional de Trânsito, como necessários à fiscalização viária.

Também não afasta a urgência da medida a alegação de que o ato questionado é temporário (vigência de 180 dias).

Não é o que se vê do teor dos despachos presidenciais datados de 15/08/2019. O despacho dirigido ao Sr. Ministro da Justiça e Segurança Pública determinou a suspensão *“do uso de equipamentos medidores de velocidade estáticos, móveis e portáteis até que o Ministério da Infraestrutura conclua a reavaliação da regulamentação dos procedimentos de fiscalização*



eletrônica de velocidade em vias públicas determinada pelo Despacho do Presidente da República de 14 de agosto de 2019 (destacado). Assim, não foi fixado prazo para a conclusão da noticiada reavaliação da regulamentação, não havendo, também, prazo para o fim da suspensão de utilização de equipamentos.

Ademais, ainda que o ato fosse temporário, a não utilização dos equipamentos, a cada dia, é capaz de acarretar o aumento do número de acidentes e de mortes, conforme já mencionado linhas acima, tendo em vista o caráter técnico que precedeu a normatização, pelo CONTRAN, do uso de tais equipamentos nas atividades de fiscalização e segurança viárias.

Finalmente, necessário afastar a alegação da União impossibilidade de concessão da tutela provisória de urgência em virtude do perigo reverso que esta pode causar à cláusula da separação dos poderes.

Conforme já dito anteriormente, é a manutenção dos efeitos dos atos questionados que são capazes de importar em indevida interferência de um poder sobre outro, já que interferiram na atuação de órgão colegiado cujo funcionamento está disciplinado em ato proveniente do Poder Legislativo (CONTRAN, CTB).

Ante o exposto, **CONCEDO PARCIALMENTE A TUTELA PROVISÓRIA** requerida, **suspendendo os efeitos dos despachos publicados em 15/08/2019 (id. 106947852) quanto à determinação de suspensão do uso de equipamentos medidores de velocidade estáticos, móveis e portáteis**, restaurando, assim, até ulterior deliberação, a eficácia de todos os atos administrativos que versam sobre o tema e que possibilitam o uso de tais equipamentos pelos órgãos e agentes públicos.

Para a concretização da medida acima, determino, até ulterior deliberação deste juízo:

- a. a **suspensão dos efeitos da DECISÃO ADMINISTRATIVA Nº 27/2019/DG da Direção-Geral da Polícia Rodoviária Federal (id. 107745361)**, restaurando a eficácia dos atos administrativos da referida instituição que possibilitavam e regulamentavam o uso de medidores de velocidade estáticos, móveis e portáteis;
- b. à União, por meio de qualquer de seus órgãos, que se abstenha de praticar atos tendentes a suspender, parcial ou integralmente, o uso de radares estáticos, móveis e portáteis;
- c. **à PRF que adote, no prazo de 72 horas, todas as providências para restabelecer integralmente a fiscalização eletrônica por meio dos radares estáticos, móveis e portáteis nas rodovias federais**, devendo para tanto observar com rigor os parâmetros técnicos da Resolução CONTRAN nº 396/2011, do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, Volume I (Sinalização Vertical de Regulamentação), aprovado pela Resolução CONTRAN nº 180/2005, bem como do Manual de Fiscalização de Velocidade M-004 e do Manual de Utilização do Radar Trucam M-032, ambos da PRF, especialmente quanto à sinalização apropriada;

Para a hipótese de descumprimento das medidas acima determinadas, fixo multa no valor de R\$ 50.000,00 por dia de atraso, a ser suportada pela União, nos termos do art. 11, da Lei nº 7.347/85.

Intimem-se, pessoalmente, via mandado, com urgência:

- a. a União;
- b. o Sr. Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal para ciência e pronto cumprimento da presente decisão no que toca a sua competência para cumprir as determinações fixadas.



Cite-se a União.

Brasília/DF.

MARCELO GENTIL MONTEIRO

Juiz Federal Substituto da 1ª Vara – SJ/DF

[1] Didier Jr, Fredie, Curso de direito processual civil: processo coletivo/Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr. – 13 ed. – Salvador:Jus Podivm, 2019, p. 68-70.

[2] Didier Jr, Fredie, op. cit, p. 416.

[3] Nesse mesmo sentido: AG 0049711-18.2014.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 24/07/2017; AG 0029360-92.2012.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 04/09/2013.

[4] Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho, 1. Reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 480/481.

[5] A aplicação mencionada foi também expressamente reconhecida pelo Pleno do STF, dentre outros casos, no RE 878694 (Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-021 DIVULG 05-02-2018 PUBLIC 06-02-2018. O STJ também já reconheceu a aplicação do princípio da proporcionalidade como proibição da proteção deficiente: “Atualmente, o princípio da proporcionalidade é entendido como proibição de excesso e como proibição de proteção deficiente. No primeiro caso, a proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais, ao passo que no segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela faz com que o Estado seja obrigado a garantir os direitos fundamentais contra a agressão propiciada por terceiros”. (HC 161.393/MG, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 19/04/2012, DJe 03/05/2012).

[6] No doc. id. 106947879, p. 01, a PRF, em resposta ao MPF, afirmou: “2. Critérios utilizados para definir o momento e os locais fiscalizados e o Planejamento da PRF para utilização dos medidores de velocidade para 2019: **Os critérios e o Planejamento utilizados pela PRF para a definição do tipo, dos locais e do tempo de utilização dos medidores de velocidade pertencentes a PRF constavam no Capítulo IV, do Manual de Fiscalização de Velocidade - M-004, que se encontra em processo de revogação por determinação superior, com a seguinte descrição:** - Os medidores de velocidade deverão ter utilização ordinária pelas equipes de plantão ou por equipes específicas nas Superintendências. - **A fiscalização com medidores de velocidade requer planejamento e orientação, no mínimo, do tipo de equipamento, modo de utilização, tipo de fiscalização, locais de atuação e tempo de operação do aparelho. - A programação de utilização dos medidores de velocidade deve ser prevista em Cartão Programa, Ordem de Serviço ou Ordem de Missão e, excepcionalmente, por ordens verbais de execução.** - O Tipo de Fiscalização se refere à utilização dos medidores de velocidade com ou sem o registro de imagens, com os seguinte tipos: **a) Fiscalização de Velocidade com Registro de Imagens: fiscalização com utilização dos medidores do tipo**



estático ou portátil, com o registro e envio das imagens para processamento, de veículos que excedam a velocidade regulamentar, onde as abordagens não serão buscadas, como regra, no processo de fiscalização para autuação dos condutores infratores. b) **Fiscalização de Velocidade sem Registro de Imagens: fiscalização com utilização dos medidores do tipo portátil, sem o registro ou o envio das imagens para processamento, de veículos que excedam a velocidade regulamentar, onde as abordagens são buscadas, prioritariamente, para complementação do processo de fiscalização e autuação dos condutores infratores. - A fiscalização de velocidade sem registro de imagens, preferencialmente, deve ser realizada com uma equipe posicionada em intervalos, suficiente para abordagem dos veículos que excedam a velocidade regulamentar, com objetivo de realizar as autuações com abordagem. - Na fiscalização de velocidade sem registro de imagens, em que forem abordados os veículos, deve-se, prioritariamente, realizar a fiscalização de alcoolemia. - As fiscalizações de velocidade poderão ser desenvolvidas ao longo de qualquer trecho da rodovia, desde que respeitados os requisitos legais estabelecidos para execução da fiscalização. - O planejamento operacional deve primar pela utilização dos equipamentos em trechos com potencial ocorrências de acidentes ou com qualquer ocorrência de acidentes que geraram mortes e/ou lesões. - Os locais de atuação devem ser mapeados pelos gestores regionais, com descrição do modo de utilização e tipo de fiscalização adequados para cada ponto da rodovia, primando pela segurança dos policiais. - As autuações por excesso de velocidade com abordagens não devem ser realizadas se a ação causar prejuízos ao fluxo ou aumentar a possibilidade de ocorrência de acidentes. - A utilização de cada medidor de velocidade estático ou portátil do órgão deve ocorrer, no mínimo, por 1,5 horas por dia - A utilização de cada medidor de velocidade do órgão deve ocorrer, no mínimo, por 10 (dez) dias a cada mês. - A contabilização das horas de utilização do equipamento, se dará entre o momento da montagem do equipamento no local da operação e sua retirada.**

