

EXCELENTÍSSIMA **MINISTRA CÁRMEN LÚCIA**, DD.
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (Doc. 1), inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510, endereço eletrônico psb@psbnacional.org.br, vem, por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 2), respeitosamente, à douta presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, § 1º, e 103, inciso VIII, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.882/1999, ajuizar a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL
com pedido de medida cautelar**

com objetivo que seja reconhecida a **inconstitucionalidade do reiterado comportamento** do Poder Público em promover o **contingenciamento das verbas destinadas ao Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito (FUNSET)**, ato lesivo a preceitos fundamentais, sobretudo o **direito à vida** e o **direito à segurança**, em 2017 consubstanciado com a edição do **Decreto n. 9.018/2017**.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA UNIVERSAL DE PARTIDO POLÍTICO.

O art. 103, VIII, da Constituição Federal¹ e o art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999² combinado com o art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99³ dispõem que os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal.

Segundo a orientação jurisprudencial deste Excelso Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “*não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas*” (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000).

Destarte, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocar o controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual, conforme documentação anexa (Doc. 1), está solidamente demonstrada a legitimidade do Partido Socialista Brasileiro para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

II. INTRODUÇÃO. DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS.

Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental** que tem por objeto a declaração de

¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

² “Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;”

³ “Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: [...] VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;”

inconstitucionalidade dos atos do Poder Público — Governo Federal — que impuseram o contingenciamento orçamentário de recursos destinados ao Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito (FUNSET).

O FUNSET é um fundo de âmbito nacional e destinado à segurança e educação no trânsito. Previsto pelo Código de Trânsito Brasileiro⁴, efetivamente criado pela Lei n. 9.602/1998 e regulamentado pelo Decreto n. 2.613/1998, o Fundo tem sua gestão conferida ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), com verbas direcionadas por vinculação legal ao custeio de despesas do órgão e ações relativas à segurança e à conscientização no trânsito. Assim dispõe o decreto regulamentador:

Art 1º O Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - FUNSET, a que se refere o art. 4º da Lei nº 9.602, de 21 de janeiro de 1998, tem por finalidade custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito.

Art 2º A gestão do FUNSET caberá ao DENATRAN, por força do disposto no art. 5º da Lei nº 9.602, de 1998, conforme competência atribuída pelo inciso XII do art. 19 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

No que se refere à fonte das verbas que compõem o Fundo, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei n. 9.503/1997, estabelece em seu artigo 320, parágrafo único, que o percentual de 5% (cinco por cento) do valor arrecadado em multas de trânsito deve ser depositado mensalmente, na conta do FUNSET:

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.

⁴ Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União: [...] XII - administrar fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à 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.

Além dos recursos previstos pelo CTB, a Lei n. 9.602/1998 traz outras fontes de recursos destinados ao FUNSET, conforme dispõe o art. 6º do diploma:

Art. 6º Constituem recursos do FUNSET:

- I - o percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas, a que se refere o parágrafo único do art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;
- II - as dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;
- III - as doações ou patrocínios de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, de pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras;
- IV - o produto da arrecadação de juros de mora e atualização monetária incidentes sobre o valor das multas no percentual previsto no inciso I deste artigo;
- V - o resultado das aplicações financeiras dos recursos;
- VI - a reversão de saldos não aplicados;
- VII - outras receitas que lhe forem atribuídas por lei.

Os recursos do Fundo possuem **destinação legal específica**, voltada a programas preventivos de segurança e educação no trânsito, ao controle da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito, o combate à violência no trânsito, na organização e manutenção do modelo de coleta de informações sobre as ocorrências e os acidentes de trânsito, bem como a implementação de acordos de cooperação com organismos internacionais, dentre outras funções; **todas essenciais à prevenção de acidentes no trânsito e garantia da segurança pública nas estradas rodovias**⁵.

⁵ **Decreto n. 2.613/1998:**

Art. 4º Os recursos do FUNSET serão aplicados:

- I - no planejamento e na execução de programas, projetos e ações de modernização, aparelhamento e aperfeiçoamento das atividades do DENATRAN relativas à educação e segurança de trânsito;
- II - para cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito no âmbito de suas atribuições;

Ocorre que, apesar da relevante função do FUNSET, desde sua criação, **o Poder Executivo vem sistematicamente contingenciando os valores do Fundo**. Apenas em 2017, houve o contingenciamento de **88% dos recursos**, efetuado a partir do **Decreto n. 9.018/2017**. Já em 2016, absurda cifra de **91%** dos recursos para segurança e educação no trânsito foram liberados.

O contingenciamento dos recursos⁶, operado pelo Tesouro Nacional em diversas fontes, costuma ser utilizado para **minimizar o déficit primário do Governo Federal**, ou seja, os recursos são bloqueados para sua destinação originária a fim de auxiliar no “fechamento das contas”, em prejuízo da realidade dos

III - na supervisão, coordenação, correção, controle e fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

IV - na articulação entre os órgãos dos Sistemas Nacional de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, por intermédio do DENATRAN, objetivando o combate à violência no trânsito e mediante a promoção, coordenação e execução do controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;

V - na supervisão da implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito, visando à uniformidade de procedimentos para segurança e educação de trânsito;

VI - na implementação, informatização e manutenção do fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e no controle dos componentes do trânsito;

VII - na elaboração e implementação de programas de educação de trânsito, distribuição de conteúdos programáticos para a educação de trânsito e promoção e divulgação de trabalhos técnicos sobre trânsito;

VIII - na promoção da realização de reuniões regionais e congressos nacionais de trânsito, bem como na representação do Brasil em congressos ou reuniões internacionais relacionados com a segurança e educação de trânsito;

IX - na elaboração e promoção de projetos e programas de formação, treinamento e especialização do pessoal encarregado da execução das atividades de engenharia, educação, informatização, policiamento ostensivo, fiscalização, operação e administração de trânsito;

X - na organização e manutenção de modelo padrão de coleta de informações sobre as ocorrências e os acidentes de trânsito;

XI - na implementação de acordos de cooperação com organismos internacionais com vista ao aperfeiçoamento das ações inerentes à segurança e educação de trânsito.

⁶ Segundo a Secretaria de Orçamento Federal, o **contingenciamento de recursos** significa “procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro”. Fonte: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>>

serviços públicos que já contam com inúmeros déficits.

Os fatos narrados constituem flagrante **violação aos direitos fundamentais à vida e à segurança, preceitos fundamentais de primeira ordem**, inculpidos no *caput* do art. 5º e constituintes no **núcleo de garantias básicas do indivíduo e da sociedade como um todo**.

Reforçando a tese aqui defendida, note-se que o tal comportamento lesivo **também configura violação ao princípio da legalidade** (art. 37, *caput*, CF), ao **dever constitucional do Poder Público de estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito** (art. 23, XII, CF) e à **Lei de Responsabilidade Fiscal** (art. 9º, § 2º) — situação que torna imperiosa a atuação do Supremo Tribunal Federal no sentido de coibir o comportamento lesivo do **Poder Público e declarar a inconstitucionalidade do contingenciamento sistemático dos recursos do FUNSET**, a fim de permitir que os valores sejam utilizados de acordo com sua destinação legal específica, pelos dados factuais e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

III. DO CABIMENTO DA ADPF. ATOS DO PODER PÚBLICO IMPUGNADOS. ATENDIMENTO AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.

Nos termos do art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental “terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de **ato do Poder Público**”.

No atual **contexto de crise econômica generalizada e de crescente insegurança nas rodovias e estradas federais**, o Governo Federal, ao invés de tomar medidas equilibradas e razoáveis para a solução adequada dos problemas, opta por **medidas lesivas e ineficientes**. Exemplo claro disso é o

contingenciamento anual dos recursos do FUNSET, que enfraquece ainda mais a possibilidade de atuação do Fundo, limitando a formulação e aplicação de campanhas educativas de segurança no trânsito, de caráter preventivo, logo, mais eficazes.

Como consequência, **também prejudica a Polícia Rodoviária Federal**, ao cobrá-la pela consulta de dados de veículos, imprescindível ao desenvolvimento das relevantes funções da corporação, fato que será melhor abordado a seguir.

A presente ação objetiva, portanto, a **declaração da inconstitucionalidade dos reiterados atos do Governo Federal no sentido de bloquear os recursos do FUNSET**, para formação de **reserva de contingência**. Conforme será demonstrado no decorrer desta peça, a referida prática orçamentária lesiona de forma grave e reprovável os já apontados **direitos fundamentais à vida e à segurança**, bem como **outros dispositivos constitucionais e legais**.

A necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal em tais casos já foi reconhecida anteriormente. **O Plenário da Corte**, ao analisar a medida cautelar na ADPF 437, **adotou medidas contra o contingenciamento de recursos quando a gestão orçamentária ignora garantias fundamentais**.

Na oportunidade foi reconhecida a inconstitucionalidade do contingenciamento reiterado dos recursos destinados ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) ante a situação trágica do sistema penitenciário no país, ato do Poder Público que afrontava uma série de direitos e garantias fundamentais. Veja-se trecho do voto do relator, Min. Marco Aurélio, que demonstra a **similitude do precedente com a situação aqui posta**:

“Narra-se que **esses valores têm sido, desde a criação do Fundo, muito mal aplicados**. Relatórios do próprio Departamento dão conta de que **a maior parte é**

contingenciada ou, simplesmente, não utilizada. Para o ano de 2013, por exemplo, a dotação foi de R\$ 384,2 milhões, tendo sido empenhados R\$ 333,4 milhões. Todavia, apenas R\$ 73,6 milhões foram usados: R\$ 40,7 milhões do orçamento do ano e R\$ 32,8 milhões de restos a pagar. Isso significa que **mais de 80% dos valores deixaram de ser utilizados.** De acordo com a organização Contas Abertas, o saldo contábil do Fundo, no ano de 2013, chegou a R\$ 1,8 bilhão. Segundo o requerente, ao fim de 2014, o saldo já era de R\$ 2,2 bilhões.”⁷ (grifou-se)

Ademais, **a presente ADPF também preenche o requisito da subsidiariedade.** Não há no ordenamento jurídico outro meio apto a extirpar de forma **eficaz e definitiva** os comportamentos estatais — nos termos da Min. Rosa Weber — aqui impugnados, atentatórios contra o núcleo base da Constituição. Nessa linha, veja-se o seguinte trecho de decisão de Min.^a Rosa Weber, relatora da ADPF 473 (medida cautelar):

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de **proteção da higidez da ordem constitucional**, específica função de evitar, **à falta de outro meio eficaz para tanto**, a perenização no ordenamento jurídico de **comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos** – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como **sustentáculos da ordem constitucional** estabelecida.”⁸ (grifou-se)

Na situação aqui narrada, o inaceitável descaso do Poder Público será definitivamente coibido somente após com uma decisão do Supremo Tribunal Federal que declare, em sede controle abstrato, a inconstitucionalidade do comportamento estatal consistente em bloquear os recursos do FUNSET, orientação de caráter **vinculante** e eficácia **erga omnes**.

⁷ Trecho da ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09.09.2015, Dje 19.02.2016.

⁸ Trecho da ADPF 437-MC, Rel.^a Min.^a Rosa Weber, Decisão monocrática, DJe 24.03.2017.

Uma vez que a hipótese não comporta cabimento de nenhuma das demais ações do controle concentrado, **cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** para sanar as lesões contra os direitos aqui invocados.

Diante disso, o requerente visa a **declaração da inconstitucionalidade dos atos sistemáticos do Governo Federal dirigidos a contingenciar os recursos do FUNSET**, lesivos aos direitos fundamentais à **vida** (art. 5º, *caput*, da CF) e à **segurança** (arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput*, da CF), efetuado no presente ano pelo Decreto n. 9.018/2017, que bloqueia, dentre outros valores, 88% do orçamento destinado ao Fundo. As violações à Constituição Federal serão melhor explicitadas nos tópicos seguintes.

IV. MÉRITO. DAS VIOLAÇÕES A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DO CONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNSET. REITERADO COMPORTAMENTO LESIVO DO PODER PÚBLICO.

IV.a. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA.

Como visto, o Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito (FUNSET) foi instituído com **relevante função de fomentar programas concretos e ações de educação e conscientização no trânsito**, com amplo efeito na redução dos acidentes e da insegurança nas rodovias e estradas, sobretudo, nas vias federais.

O “congelamento” de recursos dentro do FUNSET, no entanto, acontece há anos. Dados da organização não governamental Contas Abertas mostram que entre 2008 e 2016, considerando o período de janeiro a novembro, R\$ 1,7 bilhão foi

efetivamente aplicado em iniciativas de segurança e educação no trânsito. O montante representa **apenas 18,7% dos R\$ 8,9 bilhões autorizados durante os exercícios**⁹.

Em resposta a pedido de informação, o **Ministério das Cidades** reconheceu, através da Nota Técnica n. 108/2015/CGPO/DENATRAN, que **“os recursos do FUNSET destinados ao DENATRAN têm sido sistematicamente contingenciados para o cumprimento da meta de superávit primário do governo federal [...]**. Ou seja, do total da receita prevista para o órgão, uma parte é alocada em reserva de contingência para fazer a economia necessária ao cumprimento da meta” (Doc. 4).

Nesse contexto, **o contingenciamento orçamentário diminui a capacidade do DENATRAN**, gestor dos recursos, em **investir de maneira satisfatória nas ações previstas para o Fundo**. A consequência direta disso é a falta de recursos para fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito, para o fomento a projetos destinados à redução de acidentes no trânsito, para iniciativas de educação e cidadania no trânsito, assim como para publicidade dessas ações, conforme aponta o Contas Abertas.

O relatório “Acidentes de trânsito nas rodovias federais brasileiras – caracterização, tendências e custos para a sociedade”, pesquisa realizada em 2015 pelo **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** em parceria com a **Polícia Rodoviária Federal**, revela a **imprescindibilidade da correta execução dos recursos do FUNSET** (Doc. 5). A pesquisa traz extenso conjunto de dados e informações que demonstra de maneira incontestada a **insuficiência das políticas públicas de**

⁹ CONTAS ABERTAS. Apenas 12% dos recursos para segurança e educação no trânsito foram liberados em 2016, 21/12/2016. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/site/noticias/apenas-12-dos-recursos-para-seguranca-e-educacao-no-transito-foram-liberados-em-2016>>. Acesso em: 22.08.2017. (Doc. 3)

educação e segurança no trânsito. Veja-se, por oportuno, o seguinte trecho:

As principais causas dos acidentes com morte nas rodovias federais, de acordo com os dados da pesquisa, podem ser combatidas pela **realização maciça de campanhas educativas**. Essas campanhas devem chamar a atenção dos condutores para os principais motivos associados aos acidentes, como: a desatenção no trânsito (o uso de celular na direção se encaixa nesse grupo), o uso de álcool e o desrespeito às normas elementares de trânsito, como a ultrapassagem em locais proibidos e o excesso de velocidade, por exemplo. **As campanhas não podem ser esporádicas, elas devem ser perenes** e focar diretamente o público-alvo traçado no projeto de comunicação. (grifou-se)

A pesquisa traz dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), do Ministério da Saúde, a constatar que os **acidentes de trânsito matam aproximadamente 43 mil pessoas por ano no Brasil**, representando uma das **principais causas de morte no país**. Apenas nas **rodovias federais** ocorreram 8.227 mortes em 2014, o que representa **cerca de 20%** do total no ano.

Aponta-se, ainda, para o **crescimento exponencial na frota de veículos no país**, que apresentou, desde 2003, crescimento acumulado de 102,6% no número de automóveis e de 269,8% no número de motocicletas, dados que favorecem o incremento nos acidentes de trânsito e fortalecem a **necessidade da destinação adequada dos recursos do FUNSET**.

Não fosse bastante, os dados também revelam que o **contingenciamento não atinge o objetivo a que se propõe — economizar recursos**. A pesquisa coordenada pelo IPEA demonstra que os prejuízos gerados pelos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras somaram montante estimado de **R\$ 40 bilhões em 2014**, aí incluídos a perda de produção da sociedade, custos hospitalares e danos materiais.

Se consideradas apenas as **rodovias federais**, sob a tutela do DENATRAN e **objetivo primordial do FUNSET**, os custos atingiram a soma aproximada de **R\$ 12,3 bilhões** no ano de 2014. Mais uma vez, a pesquisa conclui pela necessidade de fortalecimento das ações que poderiam ser bancadas pelos recursos do FUNSET, veja-se:

Em média, **cada acidente custou à sociedade brasileira R\$ 72.705,31, sendo que um acidente envolvendo vítima fatal teve um custo médio de R\$ 646.762,94**. Esse tipo de acidente respondeu por menos de 5% do total de ocorrências, mas representou cerca de 35% dos custos totais, indicando a **necessidade de intensificação das políticas públicas de redução não somente da quantidade dos acidentes, mas também da sua gravidade**. (grifou-se)

Todos esses dados comprovam clara **violação ao direito à vida**, preceito fundamental inscrito no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal. O elevadíssimo número de mortos e feridos demonstra completo **descaso do Poder Público com a preservação da vida e da integridade física dos indivíduos**, garantia fundamental da sociedade como um todo.

O **contingenciamento sistemático dos recursos destinados ao FUNSET a cada ano** — em 2017 operado pelo Decreto n. 9.018/2017 — impede que sejam realizadas satisfatoriamente pelo DENATRAN políticas públicas voltadas à educação e à segurança no trânsito.

A **insuficiência de ações concretas e programas de conscientização** é causa direta para o assustador número de acidentes observados nas rodovias do país todos os anos, como concluiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Consiste, ainda, em clara violação **dever constitucional do Poder Público de estabelecer e implantar política de educação para a**

segurança do trânsito (art. 23, XII, CF)¹⁰.

Ademais, **o contingenciamento do Fundo é procedência flagrantemente ilegal**. Isso porque, de acordo com a Lei Complementar 101/2000, **é vedado o bloqueio de recursos que possuam destinação legal específica**, como é o caso do FUNSET.

O art. 9º¹¹, § 2º, da LC 101/2000 dispõe claramente que **“Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente**, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Note-se que esse é, precisamente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar a já citada ADPF 347-MC, o relator da ação, Min. Marco Aurélio, assentou que:

“[...] No mais, é de todo duvidosa a possibilidade de limitar despesas dessa natureza ante o disposto no § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000: [...] A cabeça do dispositivo trata da situação em que o Governo deixa de executar, parcialmente, o orçamento, vindo a contingenciar os valores ordenados a despesas, ao passo que, no § 2º, consta exceção consideradas obrigações decorrentes de comandos legais e constitucionais. Tratando o Funpen de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (artigo 5º, inciso III, alínea “b”,

¹⁰ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

¹¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

da Lei Complementar nº 101, de 2000).” (grifou-se)

Não pode o Estado **escusar-se de proteger garantias fundamentais a pretexto de se atingir metas orçamentárias**. Dessa forma, tem-se por clara a inconstitucionalidade — e também ilegalidade — do ato reiterado do Poder Executivo em contingenciar tais recursos, conduta atentatória contra o direito à vida e sem qualquer justificativa jurídica aceitável.

IV.b. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA.

Devido aos sucessivos e significativos contingenciamentos de recursos do FUNSET, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) busca por fontes alternativas de recursos para a execução de suas funções, grande parte delas que seria da seara de ações bancadas pelo FUNSET.

Relevante destacar que, nos termos do art. 4º do Decreto n. 2.613/1998¹², **o Fundo também poderia custear o Sistema de Consulta às Situações dos Veículos**, oriundo de contrato entre o DENATRAN e o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, e muito utilizado pela Polícia Rodoviária Federal no cotidiano das estradas federais.

Antes da precarização do Fundo, tais consultas eram

¹² Art 4º Os recursos do FUNSET serão aplicados:

[...] IV - na articulação entre os órgãos dos Sistemas Nacional de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, por intermédio do DENATRAN, objetivando o combate à violência no trânsito e mediante a promoção, coordenação e execução do controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;

V - na supervisão da implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito, visando à uniformidade de procedimentos para segurança e educação de trânsito;

VI - na implementação, informatização e manutenção do fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e no controle dos componentes do trânsito;

[...] X - na organização e manutenção de modelo padrão de coleta de informações sobre as ocorrências e os acidentes de trânsito;

feitas de forma totalmente gratuita. No entanto, **a partir dos cortes reiterados, e diante a impossibilidade financeira do DENATRAN de manter a integridade do sistema com recursos “próprios”, a gratuidade foi suspensa para toda a sociedade.** Caso haja a necessidade de mais de cinco consultas diárias aos cadastros em questão, o cidadão **ou o órgão demandante** deverá celebrar contrato (por óbvio, oneroso) com o Serpro. A situação será melhor detalhada abaixo.

Consoante o art. 19, XIII, da Lei n. 9.503/1997, compete ao órgão máximo de trânsito na União, o DENATRAN “coordenar a administração do registro das infrações de trânsito, da pontuação e das penalidades aplicadas no prontuário do infrator, da arrecadação de multas e do repasse de que trata o § 1º do art. 320”.

O valor correspondente às consultas de dados do DENATRAN deverá ser ressarcido ao órgão, conforme o artigo 2º da Portaria DENATRAN n. 15/2016 (editada para regulamentar o Decreto n. 8.135/2013). Abaixo:

Portaria DENATRAN n. 15/2016

Art. 2º O interessado deverá ressarcir os valores para disponibilização das informações ou acesso aos sistemas, conforme tabela de valores estabelecidos pelo DENATRAN.

Todavia, instituições públicas ou privadas, que desejarem realizar mais de cinco consultas por dia, deverão providenciar junto ao DENATRAN **uma autorização de acesso e, após autorizadas, celebrar contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)**, segundo os artigos 4º e 5º da Portaria:

Art. 4º As informações constantes dos sistemas e subsistemas informatizados do DENATRAN que não estejam resguardadas por sigilo serão disponibilizadas mediante pedido contendo a identificação do requerente e

a especificação da informação requerida.

Parágrafo único. O atendimento ao pedido somente ocorrerá após comprovação, por meio da apresentação do comprovante de pagamento referente aos valores para disponibilização das informações.

Art. 5º Será admitida a disponibilização continuada e periódica de informações, mediante celebração de contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, após prévia autorização do DENATRAN.

Além disso, a autorização do DENATRAN possui caráter temporário, consoante ao parágrafo único do artigo 7º:

Art. 7º O acesso aos sistemas e subsistemas é exclusivo dos órgãos e entidades autorizados pelo DENATRAN, não sendo permitido, a qualquer título, ceder a terceiros o direito de acesso, bem como dados e informações obtidos, sem prévia e expressa autorização do DENATRAN.

Parágrafo único. **A autorização de acesso será concedida em caráter precário, podendo ser revogada a qualquer momento pelo DENATRAN, mediante notificação prévia ao interessado.** (grifou-se)

Um dos órgãos que **necessitam do acesso aos sistemas informatizados e bases de dados do DENATRAN para cumprir suas atribuições constitucionais e legais é a Polícia Rodoviária Federal**, que, de acordo com o artigo 10 da referida Portaria terá acesso para:

Art. 10. A Polícia Rodoviária Federal – PRF terá acesso aos sistemas e subsistemas informatizados do DENATRAN para:

- I - executar operações relacionadas com a segurança pública;
- II - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis em razão do cometimento de infrações previstas no CTB;

III - inserir dados estatísticos e sobre acidentes de trânsito e suas causas.

Conforme o parágrafo 5º do artigo 16 da Portaria¹³, a disponibilização de acesso às bases de dados do DENATRAN aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados será realizada nos termos do Decreto n. 8.789/2016, que, em seu artigo 9º, determina que “o órgão ou a entidade interessado deverá arcar com os custos envolvidos, quando houver, no acesso ou na extração de informações da base de dados, **exceto quando estabelecido de forma diversa entre os órgãos envolvidos**”.

Dessa forma, a qualquer momento, **o DENATRAN pode autorizar o pagamento ou a gratuidade do acesso a sua base de dados**. Contudo, num cenário onde o FUNSET, que poderia manter o sistema de consultas, encontra-se contingenciado, natural que o DENATRAN seja obrigado a buscar outras fontes de recursos para manter o cadastro e **também para sua própria manutenção**, trazendo novo ônus orçamentário a atuação de outros órgãos públicos dependentes de tais dados.

No caso da Polícia Rodoviária Federal, a situação é **ainda mais grave**. Isso porque **a corporação também sofre com significativo contingenciamento de recursos**. Prova disso são as decisões tomadas pela Direção-Geral da PRF, suspendendo de maneira drástica os gastos do órgão (Doc. 6).

Os memorandos n. 316/2017/DG e n. 347/2017/DG, ambos assinados pelo Diretor-Geral da PRF, dão conta da **situação calamitosa** por que passa o órgão, em razão do

¹³ Art. 16. Os requerimentos para disponibilização de acesso aos sistemas e subsistemas informatizados do DENATRAN serão entregues no setor de Protocolo do Ministério das Cidades, situado no Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco H, Edifício Telemundi II, Brasília-DF, CEP 70070-010, ou por meio de peticionamento eletrônico, quando houver.

§ 5º A disponibilização de acesso às bases de dados do DENATRAN aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados será realizada nos termos do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016.

contingenciamento determinado pelo Decreto n. 9.018/2017.

O corte de despesas é tamanho que foram suspensas diversas atividades essenciais desempenhadas pela PRF. O Memorando n. 347/2017/DG, efetua, dentre outros, os seguintes cortes:

“Em função do contingenciamento nos limites para aquisição de combustível, manutenção de veículos, manutenção de aeronaves e diárias operacionais, serão adotadas as seguintes medidas:

- a. **Os deslocamentos de viaturas operacionais ficarão restritos apenas ao atendimento de ocorrências emergenciais**, com o objetivo de assegurar o fornecimento de combustível e manutenção de viaturas para o atendimento deste tipo de ocorrência até o final do Exercício;
- b. **Suspensão dos serviços de escolta de cargas superdimensionadas e do batador**, exceto as que já foram expedidas as ordens de serviço;
- c. **Cancelamento de todas as operações que ainda não foram iniciadas ou autorizadas pela Direção-Geral**;
- d. **Restrição das atividades de operações aéreas, inclusive o resgate aeromédico**, ressalvadas as ações necessárias à preservação das aeronaves, aplicação de boletins e resguardo ao patrimônio.” (grifou-se)

Neste passo, uma reportagem do Jornal Nacional¹⁴, veiculada em 5 de julho de 2017, noticiou que no mês de junho deste ano uma carreta que levava um bloco de granito tombou na BR-101, atingindo um ônibus e matando 23 pessoas. A pedra **pesava mais do que o permitido** e a carreta tinha **pneus carecas** e um **histórico de 35 multas. Um caso alarmante**, exemplo dos riscos advindos da limitação da fiscalização da Polícia Rodoviária Federal nas rodovias.

A reportagem enfatiza que o contingenciamento de verbas da PRF chega num período de férias, em que há mais

¹⁴ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/07/corte-no-orcamento-limita-atuacao-da-policia-rodoviaria-federal.html>>.

movimentação nas estradas — um aumento de 20%, segundo a instituição —, num país em que muitos motoristas agem de forma irresponsável. Nas rodovias do Espírito Santo, por exemplo, não são raros os casos de carretas transportando peso acima do limite permitido por lei, com correntes e travas de segurança soltas, desviando por estradas de terra para evitar o posto da Polícia Rodoviária Federal.

Outra reportagem do mesmo programa jornalístico¹⁵, também de julho deste ano, expôs outras consequências preocupantes advindas do contingenciamento do orçamento: há **expressiva redução de viaturas nas estradas**, que em Porto Alegre, por exemplo, foi de 80%; no Pará, para economizar combustível, **não há mais nenhum policial na BR-316**, uma das mais movimentadas do estado; **no Mato Grosso do Sul, o principal corredor do tráfico de drogas no Brasil, a falta de fiscalização impossibilita as apreensões**, já que os policiais — a não ser em casos extremos — não saem dos postos para percorrer as rodovias; ademais, também no Mato Grosso do Sul, há forte preocupação dos caminhoneiros com o aumento do roubo de cargas devido à falta de policiamento.

A **situação alarmante pela qual passa a Polícia Rodoviária Federal** — que por si só já representa graves lesões a direitos fundamentais como à vida e à saúde — **torna impossível o pagamento pelas consultas nas bases de dados do DENATRAN**, visto que o órgão fiscaliza milhões de veículos e pessoas todos os anos, sofrendo com inúmeros outros problemas que dificultam o mínimo desempenho de suas funções, como a falta de efetivo e a estrutura precária dos postos em rodovias.

Frise-se o **absurdo**: torna impossível que a Polícia Rodoviária Federal tenha acesso à base de dados do DENATRAN, que reúne a situação de veículos e condutores por todo o país,

¹⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/07/corte-de-orcamento-da-prf-deixa-estradas-mais-desprotegidas.html>>.

inviabilizando a atuação constitucional do órgão.

Diante de tal cenário, tem-se por evidente que o contingenciamento dos recursos do FUNSET gera **graves repercussões na atuação da Polícia Rodoviária Federal**, acarretando em **violação do direito fundamental à segurança**, constante nos *caputs* dos arts. 5º e artigo 6º da Constituição Federal.

Viola, ainda, o dever de legalidade dos atos do Poder Público constante no artigo 37, *caput*, CF na medida em que **impede a prestação mínima e eficiente das atribuições legais da PRF**, como disposto no inciso II do artigo 144 da Constituição.

Por todos os fatos e fundamentos acima delineados, **imperiosa a declaração de inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em proceder o contingenciamento sistemático dos recursos do FUNSET**, impedindo que os valores sejam utilizados de acordo com sua destinação legal específica e configurando grave **violação aos direitos fundamentais à vida e à segurança, preceitos fundamentais de primeira ordem**, bem como ao princípio da legalidade e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

V. DA MEDIDA CAUTELAR.

No presente caso, impõe-se o deferimento de medida cautelar para que seja imediatamente suspenso o comportamento lesivo do Poder Público em contingenciar os recursos do FUNSET, uma vez que presentes os requisitos do ***fumus boni iuris*** e do ***periculum in mora***, já amplamente demonstrados no decorrer da peça.

A fumaça do bom direito está demonstrada pelo **flagrante descaso do Poder Público ao contingenciar recursos**

voltados à preservação da vida e à integridade física dos indivíduos no trânsito, o que revela violação à garantia fundamental do direito à vida, expressa no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

O contingenciamento de recursos do FUNSET também acarreta **graves repercussões na atuação da Polícia Rodoviária Federal, prejudicando o seu bom funcionamento e poder de fiscalização**, o que viola o direito fundamental à segurança, constante nos *caputs* dos arts. 5º e artigo 6º da Constituição Federal.

O perigo da demora, por sua vez, também é evidente. Isso porque **dados de pesquisa do IPEA, já citados, apontam que a insuficiência de ações concretas e programas de conscientização é causa direta para o assustador número de acidentes observados nas rodovias do país todos os anos.**

Na prática, seguir com o contingenciamento dos recursos do FUNSET **impede que sejam realizadas satisfatoriamente pelo DENATRAN políticas públicas voltadas à educação e à segurança**, o que contribui para o cerceamento de milhares de vidas no trânsito ano a ano.

Impede, ainda, que o DENATRAN possa estabelecer a gratuidade no serviço de consulta à situação de veículos em seu banco de dados, **inviabilizando a atuação adequada da Polícia Rodoviária Federal**, que também atravessa grave contingenciamento orçamentário.

Portanto, necessário que seja concedida medida liminar para suspender imediatamente o contingenciamento de recursos do FUNSET e possibilitando a aplicação dos recursos para sua destinação legal específica — educação e segurança no trânsito —, preservando-se os direitos fundamentais à vida e à

segurança até decisão final de mérito pelo Plenário deste eg. Supremo Tribunal Federal.

VI. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, em razão das graves violações à Constituição Federal perpetradas pelo comportamento estatal ora impugnado, requer-se seja conhecida a presente ADPF para que:

a) Liminarmente, presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão *initio litis* e com eficácia *erga omnes*, nos termos do art. 5º, *caput* e § 1º da Lei n. 9.882/1999, seja concedida **medida cautelar**, determinando a imediata suspensão da eficácia do Decreto 9.018/2017 **na parte** em que opera o contingenciamento das verbas do **Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito (FUNSET)**, ato lesivo a preceitos fundamentais, sobretudo o **direito à vida** e o **direito à segurança**;

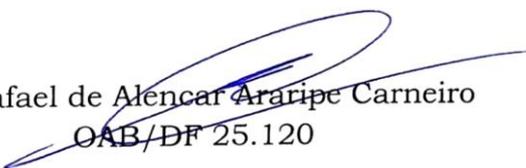
b) quando julgado o mérito definitivo da questão, seja confirmada a medida cautelar e declarada a **inconstitucionalidade do comportamento lesivo do Poder Público em proceder o contingenciamento sistemático dos recursos do FUNSET**, impedindo que novos contingenciamentos venham a ser feitos nas programações orçamentárias futuras, em respeito aos **direitos fundamentais à vida e à segurança, preceitos fundamentais de primeira ordem**, bem como ao princípio da legalidade e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Requer-se que as intimações referentes ao feito sejam realizadas **exclusivamente** em nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro**, OAB/DF n. 25.120, sob pena de nulidade.

Atribui-se à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 22 de agosto de 2017.



Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120



Felipe Santos Correa
OAB/DF 53.078