



Número: **5000971-09.2018.4.03.6123**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal de Bragança Paulista**

Última distribuição : **31/07/2018**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Fiscalização**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (AUTOR)			
UNIAO FEDERAL (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
10019 166	13/08/2018 18:23	Decisão	Decisão



PROCESSO ELETRÔNICO (PJe)
AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65) Nº 5000971-09.2018.4.03.6123
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP
RÉU: UNIAO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de pedido de tutela provisória de urgência, de natureza antecipada e incidental, pelo qual o requerente pretende que a requerida seja compelida a efetivar as seguintes medidas, tendentes a garantir a segurança pública na Rodovia Fernão Dias, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 10.000,00: no prazo máximo de 90 dias, “volte a utilizar diuturnamente as Unidades Operacionais de Atibaia e Vargem” e, no prazo máximo de 180 dias, “adote as providências necessárias para aumentar o efetivo de policiais rodoviários federais no trecho paulista da Rodovia Fernão Dias, seja por intermédio de remoção, lotação provisória ou concurso público, bem como para desencadear a construção de uma nova UOP no lugar da que foi desativada no km 82”.

Sustenta, em síntese, o seguinte: **a)** a Rodovia Fernão Dias liga São Paulo a Belo Horizonte e corta trinta e três cidades, sendo uma das principais rodovias do país; **b)** em termos de movimentação de cargas e passageiros, os volumes de tráfego paulista são mais altos justamente nos trechos de Bragança Paulista e São Paulo da referida rodovia, sendo que, no ano de 2008, cerca de 200 mil veículos por ela passaram diariamente; **c)** não obstante relevância e intensidade de tráfego, a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal em São Paulo esclareceu que para fiscalizar o trecho de São Paulo, com extensão de 90 quilômetros, conta com uma única Unidade Administrativa desconcentrada, denominada 3ª Delegacia de Polícia Rodoviária Federal em São Paulo, sediada em Atibaia – SP, além de duas Unidades Operacionais localizadas em Vargem – SP e Atibaia – SP, as quais hoje são utilizadas concomitantemente ou alternadamente, enquanto antes eram fixas; **d)** a Unidade do quilômetro 82 foi desativada em virtude da construção de trecho do Rodoanel e não houve a construção de outra para substituí-la; **e)** o efetivo da mencionada 3ª Delegacia é de 44 policiais, número que a própria Superintendência reconhece não ser ideal; **f)** o número de policiais rodoviários federais nela lotados diminui a cada ano: 54 em 2014; 47 em 2015; 45 em 2016 e 44 em 2017; **g)** segundo relatório de dados comparativos da estatística da criminalidade do ano de 2014 a setembro de 2017, emitido pela Superintendência, “há números de 2017 já maiores do que os demais anos”; **h)** faz-se necessário o aumento do efetivo para garantir a segurança do cidadão usuário da Rodovia Fernão Dias e a retomada de todas as UOPs no seu trecho paulista; **i)** estão presentes os requisitos para o deferimento da tutela de urgência, pois o direito fundamental à segurança dos usuários da Rodovia é provável e o perigo de dano prende-se à possibilidade de ocorrência de novas mortes, crimes e mais violência em face do acelerado incremento do volume de tráfego. Instrui a inicial com autos de inquérito civil público.



A requerida apresentou **manifestação**, nos termos do artigo 2º da Lei nº 8.437/92, alegando o seguinte: **a)** há vedação normativa da concessão de tutela de urgência satisfativa contra a Fazenda Pública; **b)** não estão presentes os requisitos para a tutela de urgência; **c)** não há probabilidade do direito, não tendo havido, pelo requerente, “uma demonstração de que os atos administrativos que levaram à ausência de contratação de mais Policiais Rodoviários Federais ou o funcionamento parcial ou desativamento de Unidades Operacionais foram ilegais; **d)** “tanto a ausência de mais Policiais Rodoviários Federais quanto o funcionamento parcial ou desativamento de Unidades Operacionais são decisões administrativas de gestão de recursos econômicos e humanos escassos devidamente fundamentadas considerando todas as demandas e necessidades que a PRF tem que atender”; **e)** o mérito do ato administrativo não pode ser revisto pelo Poder Judiciário, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes; **f)** não há como afirmar que o Estado de São Paulo foi prejudicado na distribuição proporcional e criteriosa realizada pela PRF com base na Instrução Normativa DG nº 40, de 21.03.2014; **g)** não há comprovação de que a fiscalização no local (trecho paulista da Rodovia Fernão Dias) está aquém daquela realizada nas demais rodovias do país; **h)** o atendimento da pretensão inicial demanda planejamento e estudos técnicos e administrativos, o que naturalmente foge da discussão numa ação judicial e, outrossim, não fazem parte da atividade-fim do MPF ou do Judiciário; **i)** além disso, tal atendimento fragilizaria aspectos das finanças públicas, podendo prejudicar a prestação de serviços públicos imprescindíveis à população; **j)** conforme autorizado pela Portaria MPOG 236, de 25.07.2018, haverá a realização de concurso para provimento de 500 cargos de Policial Rodoviário Federal; **l)** não ocorre o perigo de dano ou risco do resultado útil do processo, sendo que os alegados danos não possuem qualquer previsibilidade e o requerente não demonstra ausência de patrulhamento ou insuficiência dele, em comparação com as demais rodovias do país.

Decido.

Não vislumbro, nesta fase, causas de indeferimento da petição inicial ou quaisquer das hipóteses de julgamento de improcedência liminar do pedido previstas no artigo 332 do Código de Processo Civil.

De acordo com o texto da inicial, o demandante pretende, em suma, a defesa do direito fundamental à segurança do cidadão usuário da Rodovia Fernão Dias (doravante denominada Rodovia), especificamente no seu trecho paulista.

O conceito de “cidadão usuário” abrange não apenas as pessoas que transitam com seus veículos automotores pela Rodovia, mas seus acompanhantes e todas aquelas que a utilizam, de forma permanente ou ocasional, como os passageiros de ônibus ou ambulâncias que por ela venham a trafegar.

Tais as pessoas que têm **interesse direto** na segurança eficiente no âmbito da Rodovia. Mas é possível elencar, também, aquelas que, sem nela trafegarem, têm **interesse indireto** a que seja objeto de policiamento eficaz. Assim, por exemplo, os moradores das cidades situadas às suas margens, quanto à prévia interceptação de possíveis praticantes de crimes, notadamente roubos a residências, a bancos, mediante



emprego de explosivos, e a estabelecimentos comerciais outros. Igual interesse têm os proprietários de veículos residentes nas capitais dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, pois a eficiência na fiscalização da Rodovia evita o crescimento de quadrilhas especializadas em roubos destes bens (em episódios que, amiúde, resultam latrocínios), os quais, em seguida à adulteração de chassi e falsificação de documentos, são escoados, principalmente para os Estados do Nordeste, pela Rodovia.

Constata-se, portanto, que os titulares do direito à segurança eficiente na Rodovia são pessoas indeterminadas e ligadas pelas circunstâncias de fato consistentes em utilizá-la ou residir em cidades por ela atravessadas.

Nesse caso, o **interesse** e o correlato **direito** são transindividuais e **difusos**, tal como previsto no artigo 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078/90, cuja defesa, por consequência, pode ser levada a efeito pela ação civil pública, conforme interpretação do artigo 1º, IV, e 21, ambos da Lei nº 7.347/85.

Estabelece o artigo 129, III, da Constituição Federal, como função institucional do Ministério Público, a de “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”. (destaquei)

Já o artigo 5º, I, da Lei nº 7.347/85 confere legitimidade para o Ministério Público propor a ação civil pública e respectivas medidas cautelares para a defesa de interesses difusos.

E, cuidando-se de direito à segurança de rodovia da União, tornado efetivo precipuamente pela Polícia Rodoviária Federal, a legitimidade é do Ministério Público Federal.

A **legitimidade passiva**, por sua vez, tem-na a requerida, uma vez que a Rodovia Fernão Dias é um bem da União, a quem compete organizar e manter a Polícia Rodoviária Federal, nos termos do artigo 20, I, e artigo 144, § 2º, ambos da Constituição Federal.

A competência para o processo e julgamento da causa posta é deste Juízo Federal.

Estabelece o artigo 2º da Lei nº 7.347/85, que “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do **local onde ocorrer o dano**, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. (grifei)



Já o artigo 93 da Lei nº 8.078/90, aplicável à ação civil pública por força do artigo 21 da Lei nº 7.347/85, preceitua: “**ressalvada a competência da Justiça Federal**, é competente para a causa a justiça local: I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o **dano**, quando de âmbito **local**; II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os **danos** de âmbito **nacional** ou **regional**, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente”. (destaquei)

É preciso, inicialmente, fixar o conceito de dano.

Diante da causa de pedir posta, o dano ocorre quando os direitos objeto de proteção pelo sistema de segurança pública, em especial aquele em funcionamento na Rodovia, a exemplo da vida, integridade física, incolumidade e patrimônio das pessoas, são lesados ou submetidos a perigo de lesão por parte de terceiros.

Nesses casos, as lesões ou ameaças aos direitos ocorrem não isolada ou fortuitamente, mas em número desproporcional, em face da ineficiência do aparato de segurança pública em funcionamento na Rodovia.

A falha do sistema pode ensejar danos aos direitos não apenas das pessoas que trafegam em determinado trecho da Rodovia, mas dos que transitam em sua totalidade, moram em cidades por ela atravessadas ou naquelas em que criminosos se valem da facilidade de escoamento de produtos de crime.

Patente o dano de âmbito local na primeira hipótese, é razoável cogitar, também, em prejuízos regionais ou até mesmo nacional nas demais situações, pois é de interesse de todo cidadão brasileiro que as rodovias federais sejam eficientemente policiadas, pois que qualquer um por elas pode vir a trafegar.

No entanto, mesmo nesse caso, a competência seria do Juízo com jurisdição na área do dano de natureza local.

Com efeito, o artigo 93, “caput”, da Lei nº 8.078/90, ressalva a competência da Justiça Federal, ensejando a conclusão, única verossímil, de que as regras veiculadas pelos seus dois incisos são aplicáveis exclusivamente à Justiça dos Estados-membros.



Ressalvando o legislador expressamente a competência da Justiça Federal, tem-se, por imperativo lógico, que as regras de competência fixadas podem e devem sofrer especificações compatíveis com a especialidade deste ramo do Poder Judiciário e com a necessidade de efetiva tutela dos interesses metaindividuais.

Portanto, a regra básica na seara da ação civil pública de competência da Justiça Federal é que seja competente o foro do local onde ocorrer o dano, nos termos do citado artigo 2º da Lei nº 7.347/85.

Ora, no caso em julgamento, os danos ocorrem em cidades sujeitas à jurisdição desta Subseção Judiciária de Bragança Paulista, que abrange os Municípios de Atibaia, onde situada a 3ª Delegacia, e de Vargem, onde edificada uma unidade operacional.

É certo, contudo, que também se verificam em territórios sob jurisdição de outras Subseções dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais.

Fosse lide afeta à Justiça Estadual e tratando-se de danos de âmbito nacional, incidiria o inciso II do artigo 93 da Lei nº 8.072/90 e a competência seria da Comarca da Capital ou do Distrito Federal, ainda que nesta aqueles são se verificassem, embora nesse caso, seja a regra contraproducente para a efetividade jurisdicional.

Mas, diante da expressa ressalva da competência da Justiça Federal, tem-se a competência concorrente dos Juízos das Subseções Judiciárias com jurisdição em qualquer dos territórios em que ocorrer o dano.

O Juízo desta Subseção Judiciária de Bragança Paulista é, pois, competente para o processo e julgamento da lide, até porque o requerente, embora pudesse ter postulado proteção maior, limitou expressamente seu pedido ao trecho paulista da Rodovia Fernão Dias.

É juridicamente possível a concessão de tutela de urgência, de natureza cautelar ou antecipada, contra a Fazenda Pública.

Em virtude da garantia fundamental da inafastabilidade do controle jurisdicional, prevista no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, as normas que estabelecem restrições à concessão de provimentos jurisdicionais ou são inconstitucionais ou devem ser interpretadas restritivamente.



O artigo 1.059 do Código de Processo Civil estabelece que “à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei no 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei no 12.016, de 7 de agosto de 2009”.

As circunstâncias referidas nestes dispositivos não se encontram presentes.

Embora o pedido principal pareça coincidir com o requerimento tutelar, a medida provisória não é satisfativa, pois que ambos os pleitos, pela sua natureza, podem sofrer condicionantes por parte do Poder Judiciário, notadamente quanto aos prazos sugeridos para o início de providências e para o adimplemento total da obrigação de fazer.

Tratando-se de obrigações complexas, por envolverem plurais atos administrativos, a adoção de medidas preparatórias para que a Administração deixe a situação de total inércia não se confunde com a concretização integral da situação (garantia eficaz da segurança pública) almejada no pedido final da ação.

A pretensão, igualmente, não importa a liberação de recursos e concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza pela requerida.

Deveras, a retomada da utilização de Unidades Operacionais e a construção de nova no quilômetro 82 e o aumento do efetivo de policiais no trecho paulista da Rodovia podem ser levados a efeito com recursos já alocados ao órgão, agora geridos com vistas à concretização eficaz da finalidade pública.

Não se colhe, nas informações da requerida, indicativo de impossibilidade material de gestão de recursos já disponíveis ao órgão para o cumprimento constitucionalmente adequado da referida atividade de policiamento.

Não se há confundir liberação de recursos novos com alocação e uso racional de recursos existentes.

Passo, por conseguinte, ao exame do mérito do pedido de tutela de urgência, analisando a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, requisitos do artigo 300 do Código de Processo Civil.



O direito reivindicado pelo requerente está baseado em fatos adequadamente comprovados e é extremamente provável.

De início, cabe observar que não foram objeto de impugnação, pela requerida, as alegações do requerente de não utilização diuturna, pela Polícia Rodoviária Federal, no trecho paulista da Rodovia Fernão Dias, das Unidades Operacionais de Atibaia e Vargem e de desativação da outrora existente no quilômetro 82.

Igualmente, e por certo como motivo para esta não utilização e desativação, não foi impugnada a alegação inicial de insuficiência de efetivo de policiais rodoviários federais no referido trecho.

Deveras, limitou-se a requerida a justificar tais atos e omissões, aduzindo que “tanto a ausência de mais Policiais Rodoviários Federais quanto o funcionamento parcial ou desativamento de Unidades Operacionais são decisões administrativas de gestão de recursos econômicos e humanos escassos devidamente fundamentadas considerando todas as demandas e necessidades que a PRF tem que atender”.

Dou como provado, pois, para o fim de análise do pleito de tutela de urgência, a não utilização diuturna, pela requerida, das referidas Unidades Operacionais e o aduzido déficit de policiais rodoviários federais.

Tal estado de coisas é inconstitucional e ilegal.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, “caput”, estabelece a segurança como um dos direitos individuais: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes”: (...) (destaquei)

Além de figurar no rol dos chamados direitos de liberdade, a segurança também está incluída no acervo dos denominados direitos de igualdade, conforme artigo 6º da Constituição: “**são direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (destaquei)



A situação de segurança pode ser interpretada, no contexto das duas importantes normas, no sentido amplo de proteção e garantia ao conjunto de direitos humanos, que caracteriza institutos como segurança jurídica, segurança social, segurança nacional, segurança pública etc.

Com efeito, não é bastante, para que os direitos se tornem efetivos, que sejam declarados, sendo preciso a instituição de mecanismos concretos para sua proteção e garantia, em ordem a existir segurança de que não serão levantados óbices injustificados ao seu pleno exercício.

Do direito à segurança, de natureza individual e social, decorre o conceito de **segurança pública** previsto, como direito, no artigo 144 da Constituição Federal: “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”: (...) (destaquei)

Trata-se do dever estatal de adotar medidas concretas tendentes a evitar que os direitos das pessoas sejam ameaçados ou violados notadamente por atos tipificados como infrações penais.

Segundo o professor José Afonso da Silva, “*segurança pública é a manutenção da ordem pública interna*”, sendo esta “*uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes*”. Ressalvando que a convivência pacífica permite divergências, debates, controvérsias e até certas rugas interpessoais, desde que não configurem violência ou crime, afirma o professor que “*a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbações de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses*”. E arremata: “*na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas*”. (in Curso de Direito constitucional positivo. 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1994, págs. 657-658).

A **prevenção e repressão** de condutas delituosas dão-se no contexto do exercício do poder de polícia, pelo qual ao Estado é lícito limitar direito individual para satisfação do interesse público, desde que na forma e obedecidos limites constitucionais e legais instituídos democraticamente.

Não se conhecem povos que se opõem ao poder de polícia, pois que sua necessidade decorre do fato empírico de que, em qualquer sociedade, há pessoas que, por motivos de variadas ordens, não respeitam direitos alheios.

A própria **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, traz previsão de limitação legal de direitos em prol da segurança pública,



estabelecendo, em seu artigo XXIX, 2: “no exercício de seus direitos e liberdades, **todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem** e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática”. (destaquei)

Igualmente, o **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e aprovado, no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12.12.1991, prescreve: “os Estados Membros no presente Pacto reconhecem que, no exercício dos direitos assegurados em conformidade com o presente Pacto pelo Estado, **este poderá submeter tais direitos unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática**”. (destaquei)

A **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 678, de 06.11.1992, também prevê a possibilidade de limitações a direitos pessoais, desde que previstas em lei, com o fim de assegurar direitos e liberdades das demais pessoas, a exemplo das referidas nos artigos 12, 13, 15, 16 e 22.

Também a **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, de 1950, estabelece, em seu artigo 18, que os direitos e liberdades declarados podem sofrer restrições para os fins nela previstos. Assim, por exemplo, no tocante à liberdade de circulação, o artigo 2º, 3, enuncia: “o exercício destes direitos não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas pela lei, constituem providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infrações penais, a proteção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros”.

Tendo a Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamado que “todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (artigo 3º), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos prescrito que “toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais” (artigo 9º), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabelecido que “toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais” (artigo 7

º), e presente a possibilidade, prevista nestes próprios tratados, de limitações a direitos individuais, desde que instituídas por lei e destinadas “assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem”, é inegável que a República do Brasil não só poderá mas deverá exercer eficazmente o poder de polícia.

Harmoniza-se, portanto, com os principais tratados de direitos humanos incorporados à legislação brasileira, a norma do artigo 144 da Constituição Federal de que **a segurança pública é dever do**



Estado, inclusive porque, dadas as vicissitudes do processo de formação do povo brasileiro, há, também aqui, pessoas que não respeitam os direitos e liberdades de outrem e que, por isso, devem ser suas condutas delituosas objeto de prevenção.

Podemos divisar, didaticamente, quatro ordens de deveres do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos: 1ª) omitir-se de violar os direitos civis e políticos classicamente relacionados à ideia de liberdade; 2ª) agir, por meio de políticas públicas, notadamente a educação, para alcançar a igualdade entre os brasileiros com a progressiva e incessante redução de irracionais desigualdades; 3ª) omitir-se de atos tendentes a perturbar a paz e o equilíbrio do meio ambiente, valores relacionados à solidariedade humana; 4ª) **agir, por meio do poder de polícia, para prevenir e reprimir violações a estes direitos e liberdades por pessoas contra pessoas, com base na constatação empírica de sua ocorrência universal e histórica, em número proporcional à deficiência na efetivação dos direitos de igualdade.**

O poder de polícia é, portanto, dever do Estado diretamente relacionado à proteção dos direitos humanos, devendo ser exercido sob a influência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37, “caput”, da Constituição Federal.

Tem particular interesse, no presente caso, o postulado da eficiência.

Acerca do conceito de eficiência, afirma Nicola Abbagnano, professor de história da filosofia da Universidade de Turim: “em sentido próprio, a ação da causa eficiente. Mas hoje, em todas as línguas, esse termo é empregado com significado diferente, como correspondência ou adequação de um instrumento à sua função ou de uma pessoa à sua tarefa. Diz-se também ‘eficiência de uma organização’ para indicar a adequação de uma organização às suas funções, e, correspondentemente, fala-se da ‘ineficiência’. Nesse sentido os filósofos também utilizam esse termo com frequência, embora não se trate de termo especificamente filosófico”. (in Dicionário de filosofia. Trad. Da 1ª edição coordenada e revista por Alfredo Bosi, 6ª ed., São Paulo, WMF Martins Fontes, 2012, pág. 359).

Além desta nota de adequação de um órgão ou pessoa às suas funções, deve-se agregar, na interpretação da referida norma constitucional, o significado de eficácia, ou seja, da virtude de produção de efeitos previamente desejados.

Segundo De Plácido e Silva, eficácia, “derivado do latim *efficacia*, de *efficax* (que tem virtude, que tem propriedade, que chega ao fim), compreende-se como a força ou poder que possa ter um ato ou um fato, para produzir os desejados efeitos” (in Vocabulário Jurídico. Rio, Forense, 1984, pág. 138).

Para que seja eficiente, portanto, a atividade administrativa deve ser exercida por órgãos adequados às suas funções e produzir efeitos previamente previstos na Constituição, leis e normas infralegais.



Particularmente no contexto da segurança pública, cumpre que os órgãos referidos no artigo 144 da Constituição Federal, quais sejam, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis e Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares sejam adequadamente aparelhados de recursos humanos, materiais e técnicos, e que efetivamente produzam os efeitos que lhes são previstos: prevenir e reprimir violações a direitos e liberdades praticados por pessoas contra pessoas.

Não será eficiente, por conseguinte, o órgão com déficit de recursos humanos, materiais e técnicos e aquele que não produzir o efeito constitucionalmente previsto de prevenir e reprimir a violação de direitos humanos, caso em que o ente responsável por ele incorrerá em inconstitucionalidade.

É o que sucede com a requerida, na presente lide, quanto ao aparelhamento e eficácia da Polícia Rodoviária Federal no trecho paulista da Rodovia Fernão Dias.

Inicialmente, tem razão a demandada ao afirmar que “as atribuições da PRF são relevantes e bem extensas”, o que, porém, ao contrário de autorizar a redução do efetivo de policiais e o fechamento de Unidades Operacionais, impõe o constante reforço desses recursos.

Estabelece o artigo 144, § 2º, da Constituição Federal, que “a polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao **patrulhamento ostensivo das rodovias federais**”. (destaquei)

Regulamentando o dispositivo, a Lei nº 9.503/97, em seu artigo 20, prevê: “competem à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais: I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; II - **realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros**; III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; IV - **efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas**; V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível; VI - **assegurar a livre circulação nas rodovias federais**, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas; VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal; VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito; IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN; X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na



área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação; XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais”. (destaquei)

O termo patrulha pode ser definido como uma ronda de soldados/policiais, sendo o patrulhamento ostensivo aquele exposto aos olhos de todos, em que são exibidos, mostrados, ostentados os recursos humanos (policiais fardados) e materiais (viaturas, armamentos, equipamentos tecnológicos etc), no intuito de salvaguardar, numa determinada área, direitos e liberdades fundamentais que possam ser ameaçados por autores de infrações penais.

É intuitivo que a eficácia do patrulhamento dependerá da **relação de suficiência** entre os recursos empregados para uma certa área e um determinado tráfego.

Será tanto mais eficiente o patrulhamento quanto maior for o número de policiais, viaturas e recursos tecnológicos empregados numa determinada área, ativo este que, obviamente, deve aumentar quando, ainda que mantido o mesmo espaço geográfico, cresce o fluxo de pessoas.

De outra parte, será ineficiente o patrulhamento quando ocorrer o aumento da área a ser policiada ou do tráfego de pessoas e os recursos humanos e materiais permanecerem os mesmos.

No caso em análise, a Rodovia Fernão dias é a única ligação direta entre duas das maiores metrópoles brasileiras (São Paulo e Belo Horizonte), aglomerados humanos estes que, como é notório, têm, a cada ano, experimentado crescimento de suas populações e frota de veículos de passeio e de carga.

Ademais, é indiscutível que a Rodovia é utilizada como principal rota de acesso aos Estados da região Nordeste do Brasil, cujo crescimento populacional também é acentuado.

As cidades atravessadas por ela sofreram, igualmente, aumento de população e da frota de veículos.

Logo, é razoável concluir que **houve, nos últimos anos, e tem havido atualmente, um sensível aumento do tráfego de veículos de passeio, de carga e de transporte coletivo na Rodovia Fernão Dias.**



Nesse sentido, ficou incontroversa, nos autos, a assertiva do requerente de que, já no ano de 2008, cerca de 200 mil veículos passavam diariamente por ela.

Por força da notória ineficiência, por parte dos governos brasileiros, em tornar efetivo o mais importante dos direitos fundamentais do homem – a educação –, tem havido, inclusive nos últimos 30 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, não obstante alegados períodos de desenvolvimento econômico, um vergonhoso crescimento dos índices de criminalidade.

Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública divulgados na semana passada, foram registrados, **no Brasil, no ano de 2017**, 63.880 mortes violentas intencionais (homicídios), das quais **2.460 latrocínios**, e **276.371 roubos** e **262.353 furtos de veículos**, totalizando 543.991 casos. Já no **Estado de São Paulo** ocorreram, no mesmo ano, 67.964 roubos e 104.829 furtos de veículos e no **Estado de Minas Gerais** 13.012 roubos e 25.448 furtos de veículos.

Além disso, de acordo com estatísticas da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, no **ano de 2017**, apenas na **capital paulista**, ocorreram **117 latrocínios**, **32.434 roubos** e **42.547 furtos de veículos**, **5.747 roubos de carga**, além de 299.424 roubos diversos e 183.686 furtos diversos.

Consoante as mesmas estatísticas, apenas no **mês de junho** de 2018, foram registrados, na cidade de São Paulo, **2.166 roubos de veículos**, **323 roubos de carga** e **3.121 furtos de veículos**.

Considerando que a Rodovia Fernão Dias liga as cidades de São Paulo e Belo Horizonte, é intuitivo que diversos desses milhares de veículos de passeio e de carga, roubados e furtados nas metrópoles, foram nelas postos a circular, muitos após procedimentos criminosos de adulteração de seus sinais identificadores.

Também é razoável supor de que um número elevado de homicidas, roubadores, furtadores, estupradores, estelionatários, contrabandistas etc transitem na Rodovia todos os dias valendo-se dos diversos meios de transporte disponíveis.

E, conforme estatísticas já notórias, os índices de criminalidade aumentam a cada ano.

Nesse caso, a União, para cumprir o princípio administrativo da eficiência, deveria, proporcionalmente ao elevado aumento destes índices, aumentar também os recursos humanos (policiais



rodoviários federais) e materiais (construção de unidades operacionais, aquisição de viaturas e meios tecnológicos etc), destinados a garantir os direitos humanos das pessoas que utilizam esta que é das mais importantes rodovias do país.

Já seria ineficiente a Administração se tivesse mantido os recursos de enfrentamento da criminalidade frente ao seu crescimento.

No caso em julgamento, no entanto, o ente federal foi além da ineficiência, pois que **permitiu a redução** do efetivo de policiais rodoviários federais e, acintosamente, **desativou** uma Unidade Operacional e **deixou de utilizar** outras duas, todas no trecho inicial da Rodovia, próximo da metrópole onde se verifica o mais estrondoso número de crimes, conforme estatísticas acima citadas.

A propósito daquela redução, ficou incontroversa a afirmação do requerente de que atuam no trecho de responsabilidade da 3ª Delegacia apenas 44 policiais rodoviários federais, e que seu número vem diminuindo a cada ano.

As consequências desta incúria administrativa saltam aos olhos.

Conforme relatório estatístico (métrica do sistema de ocorrências criminais) emanado da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal (ID 9701150), de **janeiro a setembro de 2017** foram recuperados, no trecho afeto à 3ª Delegacia (Atibaia), somente **41 veículos**, enquanto, no ano de 2017, ocorreram **32.434 roubos** e **42.547 furtos** de veículos na cidade de São Paulo, tão próxima da região de Atibaia.

Note-se que apenas no mês de junho de 2018, houve **2.166 roubos de veículos, 323 roubos de carga** e **3.121 furtos de veículos** naquela cidade, parte dos quais certamente foram postos a circular na Rodovia Fernão Dias, rumo a Minas Gerais e aos Estados do Nordeste.

Apenas um único fator pode explicar esta inexpressiva apreensão de veículos: a redução do efetivo de policiais rodoviários federais e a não utilização das três unidades operacionais.

Note-se que as mesmas estatísticas trazem números expressivos apenas de crimes cometidos na Rodovia, o que se dá certamente pela falha do patrulhamento ostensivo, único a desestimular os criminosos.



Deveras, com apenas 44 policiais rodoviários federais não é possível a elaboração de escalas de plantão em número razoável para o desempenho das atividades previstas no citado artigo 20 da Lei nº 9.503/97, notadamente o patrulhamento ostensivo, o levantamento de locais de acidentes de trânsito e os serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas.

Assim, por exemplo, presente o elevadíssimo número de acidentes de trânsito na Rodovia, as poucas equipes de plantão certamente dirigem-se aos locais de desastres (se é que sempre o fazem) com prejuízo da manutenção da presença ostensiva nas unidades operacionais, no intuito de interceptar possíveis criminosos.

Não se há negar que a ineficiência do patrulhamento produz resultados devastadores, tais como o aumento de infrações de trânsito e crimes na Rodovia, a não apreensão de criminosos e veículos que por ela trafegam e a elevação do número de acidentes de trânsito.

Ao contrário do que afirma a Advocacia da União, os atos administrativos (ou a falta deles) que ensejaram tal estado de coisas não é apenas ilegal, mas contraria frontalmente os artigos 5º, 6º e 144, todos da Constituição Federal, bem como tratados de direitos humanos incorporados à legislação brasileira, ensejando a possibilidade de que a República brasileira seja responsabilizada com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A redução do número de policiais rodoviários federais e a não utilização de três unidades operacionais, frente ao acentuado aumento dos índices de criminalidade no entorno, constitui veemente retrocesso na efetivação do direito à segurança pública na rodovia Fernão Dias.

Sucedo que, em matéria de direitos sociais, e o é a segurança pública, é vedado o retrocesso injustificado.

Com efeito, o referido Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece, em seu artigo 2º, 1, o **princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais**: “cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, **até o máximo de seus recursos disponíveis**, que visem a **assegurar, progressivamente**, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”. (destaquei)

Logo, as prestações positivas estatais declaradas na Constituição e nas leis devem ser progressivamente entregues, não sendo lícito ao Estado, sem a comprovação pública da inexistência de recursos, deixar de ofertá-las ou fazê-lo de maneira irregular.



Nesse sentido, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assentou: “qualquer medida de retrocesso deve envolver a mais criteriosa consideração e deve apenas ser justificável tendo como referência a totalidade dos direitos previstos pela Convenção no contexto da máxima aplicação dos recursos disponíveis”.

Conforme ensina o professor português J. J. Gomes Canotilho, “o princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (‘lei da segurança social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial” (in Direito constitucional e teoria da Constituição, 7ª ed., Coimbra, Livraria Almedina, pág. 340).

A vedação do retrocesso é, igualmente, princípio acolhido pelo Supremo Tribunal Federal:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE



OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (ARE-AgR 745745, RELATOR MINISTRO CELSO DE MELLO).

No caso em julgamento, a demandada não comprova, com a necessária segurança, qualquer circunstância capaz de, razoavelmente, justificar o gritante retrocesso.

Os argumentos abstratos que suscita não procedem.

Afirma o ente federal, em primeiro lugar, que o estado de coisas objeto da lide decorre da “gestão de recursos econômicos e humanos escassos devidamente fundamentada”. Esclarece que “considerando o orçamento de 2017, a PRF recebeu 31,98% dos pagamentos do Ministério da Justiça e Segurança, ou seja, R\$ 4.151.575.123,16”. Salienta que o atendimento da pretensão inicial fragilizaria aspectos das finanças públicas, podendo prejudicar a prestação de serviços públicos imprescindíveis à população.

Aduzindo a própria demandada que os fatos objeto da causa de pedir ocorrem por conta de escassez de recursos, conclui-se que o montante de R\$ 4.151.575.123,16 é insuficiente para o constitucional “patrulhamento ostensivo das rodovias federais”.

Não há, todavia, comprovação da falta de recursos adicionais, previstos no orçamento, para a utilização em tal atividade, e notadamente para o policiamento ostensivo no trecho paulista da Rodovia.

Segundo dados do IBGE, o **Produto Interno Bruto** brasileiro em 2017 foi da ordem de **R\$ 6,6 trilhões**. De outra parte, a Receita Federal do Brasil divulgou, em seu sítio da Internet, que no período acumulado de janeiro a dezembro de 2017, a **arrecadação de receitas federais** registrou o valor de R\$ 1.342.408 milhões (**R\$ 1,34 trilhão**).

A penúria financeira que, em tese, poderia ensejar a omissão na prestação de serviço público essencial é a decorrente de eventos extraordinários e imprevisíveis, tais como desastres da natureza, severas crises econômicas internacionais, guerras etc, e não da dilapidação ou renúncia dos haveres públicos por atos de corrupção ou a incúria na gestão do orçamento.



Em face do expressivo PIB de R\$ 6,6 trilhões e arrecadação federal de R\$ 1,34 trilhão, a ausência de recursos para a singela lotação de policiais rodoviários federais, em número suficiente, superior a 44, e o funcionamento de modestas três unidades operacionais no trecho paulista da Rodovia Fernão Dias, não se presume.

Efetivamente, para a incidência do postulado da “reserva do possível”, a impossibilidade deve ser comprovada documentalmente, o que não foi feito no presente caso, uma vez que a demandada não trouxe qualquer estudo financeiro do impacto do atendimento da pretensão inicial na realização de outras políticas públicas, em ordem a permitir o julgamento criterioso pelo Juízo.

Frise-se que as informações referidas pelo artigo 2º da Lei nº 8.437/92 não são apenas para que a pessoa jurídica de direito público enuncie abstrações jurídicas, mas para que traga a Juízo fatos, informações, números, datas, cifras etc.

Aduz a requerida, em segundo lugar, que o mérito do ato administrativo não pode ser revisto pelo Poder Judiciário, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes.

O artigo 2º da Constituição Federal enuncia a independência e harmonia dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

É indiscutível que ao Poder Judiciário não cabe o exercício, por meio de suas decisões, das competências constitucionais e legais afetas ao Legislativo e Executivo.

Porém, se as ações ou omissões destes Poderes lesionarem ou ameaçarem direito, o Poder Judiciário tem o dever de julgar o conflito que lhe é apresentado, aplicando a Constituição e as leis.

Nesse caso, o Judiciário, após interpretar a lei, ou seja, descobrir seu sentido e alcance, fará com que incida nos fatos da causa, evidenciando a solução do conflito. A solução será, então, a prevista no direito, o que, proscrevendo o arbítrio, vem ao encontro do anseio geral por segurança jurídica.

Ao governo das leis subordina-se também o Estado quando exerce atividades executiva e legislativa, por mais especiais e relevantes que sejam estas funções.



A irresponsabilidade dos governos, que ocorre não só quando não se sujeitam à lei, mas, igualmente, quando podem remover lesão ou ameaça a direito apenas segundo conveniências próprias e se e quando bem entenderem, não se coaduna com uma República que se proclama Estado democrático de direito.

Os tempos exigem efetividade, não comportando mais algo que se poderia chamar Estado de direito “à brasileira”.

Sem embargo da clareza do sistema, tem-se falado muito em “ativismo judicial” e judicialização de políticas públicas, figuras retóricas que, segundo alguns, é adequada no âmbito do neoconstitucionalismo reinante no Estado pós-moderno, ao passo que para outros é imprópria, por ofender a tripartição do poder.

Não obstante tais modernismos que ornem mais com a seara acadêmica, a compreensão da Constituição como norma limitadora do poder e declaradora e garantidora de direitos individuais (concernentes à liberdade), sociais (referentes à busca da igualdade), e políticos, é suficiente para que caminhemos rumo à efetivação dos objetivos do artigo 3º da Carta.

Isso considerado, o atendimento da pretensão do requerente não importa ofensa ao princípio da independência dos poderes.

Deveras, não há “ativismo”. Existe, sim, um conflito de interesses que está sendo resolvido mediante a aplicação de normas constitucionais e legais democraticamente promulgadas para que incidam na espécie. Não se está criando leis, missão do Legislativo, senão interpretando e aplicando as existentes, nem se determinando políticas públicas discricionárias, senão medidas para restaurar o direito difuso lesionado.

Aliás, penso que nem o próprio Montesquieu diria que a teoria que sistematizou impede a lotação de mais policiais rodoviários federais e a reativação/funcionamento de três simples unidades operacionais num trecho de rodovia tão próximo de onde se verificam alarmantes índices de criminalidade, por um Poder Executivo que arrecada o montante acima mencionado.

Em terceiro lugar, defende-se a requerida aduzindo que não há comprovação de que a fiscalização do trecho paulista da Rodovia Fernão Dias está aquém daquela realizada nas demais rodovias do país, inclusive porque não há como afirmar que o Estado de São Paulo foi prejudicado na distribuição proporcional e criteriosa realizada pela PRF com base na Instrução Normativa DG nº 40, de 21.03.2014.



Nota-se que, em vez de cumprir adequadamente o comando do artigo 144 da Constituição Federal e lotar policiais em número suficiente nas rodovias federais brasileiras, a União optou por normatizar a ineficiência na gestão de pessoal por meio de uma singela instrução normativa.

Ao fazê-lo por esse meio e não por lei em sentido estrito, impediu que os cidadãos tomassem conhecimento do estado de coisas nas rodovias federais, comportamento este que não é democrático e republicano.

Aliás, em matéria tão sensível como a segurança pública, seria de bom alvitre que os Poderes Executivos dos entes estatais tornassem pública, inclusive por meios de comunicação extraoficiais, qualquer deficiência na prestação do serviço de policiamento, para que os cidadãos possam planejar seus comportamentos sociais, quiçá evitando utilizar bens públicos como rodovias.

Seja como for, não aproveita à requerida o fato de, confessadamente, manter, com base em critérios de tal instrução normativa, também nas demais rodovias do país, a mesma ineficiência com que realiza o patrulhando no trecho paulista da rodovia, com a utilização de apenas 44 policiais e sem o aproveitamento de 3 unidades operacionais.

Os critérios para a distribuição de policiais rodoviários federais, fixados em instruções normativas, não podem implicar a negativa de efetividade do direito social à segurança pública nem impossibilitar o cumprimento eficiente da missão, constitucional e legalmente prevista, da Polícia Rodoviária Federal.

De outra parte, presente a incontroversa carência de recursos humanos no órgão, o aventado “policiamento dinâmico”, referido no ofício nº 556/2017/SRPRF-SP, mencionado pela requerida, não tem cumprido o desiderato constitucional e legal, haja vista os modestos resultados na prevenção de crimes e repreensão de criminosos no trecho da Rodovia objeto da lide.

O próprio conceito de patrulhamento, estabelecido nesta decisão, já indica que, diante do “crescimento da frota e a maior organização dos grupos criminosos”, como consta naquele documento, tal espécie de policiamento, ainda que de nome pomposo, jamais possibilitará que se atinja o estado de eficiência, pois que prescinde da contratação de policiais rodoviários federais.

Saliente-se que o conceito de dinâmica diz respeito à força e ao movimento, o que, no caso de policiamento, exige o maior número possível de policiais, pois só assim o grupo estará fortalecido e poderá movimentar-se eficazmente.



Alega a requerida, em quarto lugar, que o atendimento da pretensão inicial demanda planejamento e estudos técnicos e administrativos, o que foge da discussão em ação judicial por não fazer parte da atividade do Poder Judiciário.

Não há, porém, a alegada complexidade do caso, sendo a lide em julgamento deveras simples: há um trecho de uma das mais importantes e movimentadas rodovias do país, próximo da maior metrópole brasileira, com patrulhamento notoriamente ineficiente (apenas 44 policiais e 3 unidades operacionais sem uso), há uma Constituição Federal, tratados internacionais e leis determinando à requerida que garanta a segurança pública e não há nenhum fato concreto e provado justificando a impossibilidade material de que o faça de modo eficiente. E, pairando sobre isso, existe um senso de decência que incentiva o homem à prática do bem comum, evitando-se que haja mais latrocínios, roubos, explosões, contrabandos, tráficos de drogas e de armas por estar a Polícia Rodoviária Federal a ser vista pelos criminosos como um órgão meramente decorativo.

O **perigo da demora** decorre da duração natural do processo até o trânsito em julgado da decisão final, diante da necessidade de observância dos prazos processuais.

No caso dos autos, este perigo se faz presente relativamente aos pedidos do requerente.

Em se tratando do direito social à segurança pública, não se pode transigir com o risco de dano, haja vista que é sempre irreversível, como, por exemplo, os que importam mortes em acidentes de tráfego, homicídios, latrocínios decorrentes de roubos de veículos, tráficos de drogas e de armas, contrabando e demais crimes praticados na Rodovia ou, por criminosos que dela se utilizam como rota de fuga em seguida à perpetração de delitos nas cidades por ela atravessadas ou na metrópole em que se inicia.

Por outro lado, não há nenhuma razão plausível para se prosseguir sujeitando, por mais um dia que seja, os cidadãos que trafegam, por diversos meios de transporte, a riscos tão consideráveis.

De outra parte, a requerida não pode se beneficiar do tempo da própria ineficiência para protelar a concretização de medidas de garantia da segurança pública.

Justamente porque a ineficiência no patrulhamento ostensivo e demais atividades da Polícia Rodoviária Federal na Rodovia parece não ser recente, deve a requerida, com máxima urgência, iniciar as ações concretas para garantir o direito social à segurança pública das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo estado de calamidade.



Não importa a idade do dano, desde que tenha vindo à tona. Assim, mesmo que sejam gastos dez anos para se descobrir uma fissura num reator nuclear, nenhuma mente sã negará que sua correção deverá começar já no dia seguinte.

A tutela de urgência não sofre perigo de irreversibilidade, uma vez que, caso seja futuramente negado o direito do requerente, a requerida poderá remover os policiais rodoviários federais para outras delegacias do órgão e desativar as unidades operacionais, voltando a deixar a Rodovia em situação de abandono quanto ao patrulhamento ostensivo.

Acerca do comando do artigo 20, “caput” e parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, instituído pela Lei nº 13.655/2018, cumpre salientar que a presente decisão não se funda em valores abstratos, mas em dispositivos de eficácia plena e aplicabilidade imediata expressos na Constituição Federal, tratados internacionais e leis federais exaustivamente interpretados.

De outra parte, não se vislumbram alternativas possíveis à correção da ineficiência na garantia da segurança pública na Rodovia Fernão Dias pelas medidas que serão determinadas, pois que nem os critérios da IN nº 40/2014 nem o inusitado “policiamento dinâmico” têm sido suficientes para o alcance da eficácia, conforme dados estatísticos analisados.

Quanto aos recursos financeiros a serem utilizados, reitere-se que os montantes do PIB e da arrecadação tributária do último ano, já mencionados, ensejam a presunção de suficiência e não de penúria não culposa.

Nos termos do artigo 297 do Código de Processo Civil, “o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória”. E, cuidando-se de obrigações de fazer, incidem os comandos dos artigos 536 e 537 do mesmo estatuto, que autorizam o Juízo a, **de ofício** ou a requerimento da parte, determinar medidas necessárias à satisfação do direito do requerente, tais como a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva.

A primeira obrigação de fazer da requerida é a de completar o efetivo de policiais rodoviários federais no trecho paulista da Rodovia Fernão Dias, não aquele estabelecido na precitada IN nº 40/2014, mas em número suficiente para permitir a formação de equipes a atuar em todas as unidades operacionais, inclusive as de Atibaia, Vargem e a do quilômetro 82, que deverão ser postas a funcionar.



Como o citado Ofício nº 556/2017/SRPRF-SP menciona a existência de **10.000 policiais rodoviários federais** em atuação em todo o Brasil, o aumento do efetivo, atualmente de 44 agentes, deverá ocorrer mediante remoção ou lotação provisória, inclusive porque se sabe que os policiais em tela não têm a garantia da inamovibilidade.

Em que pese a possibilidade jurídica de determinação de abertura de concurso público, postergo sua análise para momento posterior, uma vez que a requerida comprovou que foi autorizado, por Portaria, a realização de concurso para provimento de 500 cargos de policial rodoviário federal.

Podendo o Juízo determinar medidas tutelares de ofício, não está adstrito aos prazos referidos pelo requerente, sendo permitido que, com base em critérios razoáveis, reduzi-los ou aumentá-los.

Estimo que o prazo de 30 (trinta) dias é suficiente para que a requerida inicie os procedimentos administrativos tendentes a aumentar o efetivo no trecho paulista da Rodovia, observando-se que mesmo nesse período muitas pessoas serão vítimas de acidentes e crimes por força da ineficiência do patrulhamento ostensivo.

Acerca das Unidades Operacionais de Atibaia e Vargem, já construídas, o prazo de 90 (noventa) dias, alvitado pelo requerente, é bastante para que voltem a ser plenamente utilizadas, já que, obviamente, reclama a providência preliminar de reforço do efetivo humano.

Finalmente, a construção de uma nova unidade operacional no lugar da que foi desativada no quilômetro 82, demanda a realização de obra pública, a qual depende de alocação de recursos orçamentários e celebração de contrato administrativo que não prescinde de prévia licitação.

Nesse caso, o prazo de 180 (cento e oitenta dias), sugerido pelo requerente, é razoável para o desencadeamento e avanço do procedimento tendente à construção.

A multa diária, autorizada pelo artigo 537 do Código de Processo Civil, no valor de R\$ 10.000,00, é adequada para desestimular o descumprimento das tão importantes obrigações de fazer.

Obviamente, as autoridades, não integrantes da Advocacia Pública, descumpridoras de quaisquer das determinações, estarão sujeitas a sanções penais e por atos de improbidade administrativa.



O cumprimento das medidas ora determinadas deverá ser comprovado nos autos periodicamente, a fim de que o Juízo possa aquilatar da necessidade de reforço ou mitigação.

Ante o exposto, **defiro o pedido de tutela de urgência** e determino à União que: **a)** no prazo de 30 (trinta) dias, inicie os procedimentos administrativos tendentes a aumentar o efetivo de policiais rodoviários federais no trecho paulista da Rodovia Fernão Dias; **b)** no prazo de 90 (noventa) dias, volte a utilizar, diuturnamente, as Unidades Operacionais de Atibaia - SP e Vargem – SP; **c)** no prazo de 180 (cento e oitenta dias), inicie e avance a tramitação de procedimento tendente à construção de Unidade Operacional no quilômetro 82 do referido trecho da rodovia.

Findo cada prazo referido, a requerida deverá apresentar nos autos relatório circunstanciado das medidas concretizadas, inclusive com estatísticas de produtividade claras e objetivas.

Nos termos do artigo 334, “caput”, do Código de Processo Civil, designo **audiência de conciliação** para o dia **17.10.2018**, às **14h00min**, citando-se a requerida para comparecimento, com as advertências dos §§ 8º, 9º e 10º, do mesmo dispositivo.

Tendo em vista que emergem dos autos evidências de que o patrulhamento ostensivo, pela polícia rodoviária federal, em todas as rodovias federais, não tem sido eficiente, encaminhe-se cópia desta decisão à Procuradoria-Geral da República, para que seja repassada às Procuradorias da República dos Municípios e Estados-membros por elas atravessadas, para os fins previstos nos artigos 129, III, da Constituição Federal, e 5º, I, da Lei nº 7.437/85.

Publique-se e intimem-se.

Bragança Paulista, 13 de agosto de 2018.

Gilberto Mendes Sobrinho
Juiz Federal

