

Excelentíssimo Senhor Relator  
Ministro NUNES MARQUES  
Supremo Tribunal Federal  
Brasília - DF

## ADI nº 6481

Assunto: Direito administrativo e outras matérias de Direito Público | Sistema Nacional de Trânsito (10417)<sup>1</sup>

Ementa: Pedido de intervenção como *amicus curiae*. Relevância da matéria. Representatividade adequada. Art. 138 do Código de Processo Civil. Objeto processual que afeta diretamente a categoria. Art. 82, § 3º, da Lei n.º 10.233/2001. delega ao DNIT as competências previstas no art. 21 do CTN. Violação à Constituição. PRF. Artigo 144. Rol taxativo. Entendimento do STF. Finalidade da autarquia. Lei 10.233/2001 e Regimento Interno. Implementação, em sua esfera de atuação, da política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação. Interpretação conforme à Constituição. Restrição de atividades no âmbito de suas atribuições.

**FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS  
FEDERAIS - FENAPRF**, CNPJ 03.658.044/0001-00, com domicílio em Brasília-DF, no SHN, Quadra 02, Bloco F, Projeção I, salas 1815 à 1820, Edifício Office Tower, Asa Norte, CEP 70702-000, endereço eletrônico [fenaprf@fenaprf.org.br](mailto:fenaprf@fenaprf.org.br), por seus procuradores regularmente constituídos (mandato anexo), que recebem intimações e notificações em Brasília-DF, no SAUS, Quadra 5, Bloco N, salas 212 a 217, Edifício OAB, com endereço eletrônico: [publica@servidor.adv.br](mailto:publica@servidor.adv.br), com fulcro no artigo 138 do Código de Processo Civil, pede intervenção como **AMICUS CURIAE** na ação indicada acima, conforme segue.

### 1. CABIMENTO

A Lei nº 13.105, de 2015, ampliou as possibilidades de intervenção de *amicus curiae*, revogando os dispositivos que tratavam sobre o tema no âmbito de ações de controle concentrado de constitucionalidade na Lei nº 8.038, de 1990. Portanto, em virtude da nova legislação, exige-se tão somente a relevância da matéria e que o órgão ou entidade especializada tenham a chamada representatividade adequada. Veja-se:

---

<sup>1</sup> De acordo com as Tabelas Processuais do Poder Judiciário, expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a **relevância da matéria**, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou **entidade especializada, com representatividade adequada**, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em 01/07/2020, em face do § 3º do art. 82 da Lei 10.233/2001, pois atribui ao DNIT a competência de fiscalizar e aplicar infrações em rodovias federais, violando a Constituição Federal, art. 144, §§ 2º e 10. Em pedido subsidiário, a Confederação requerente pede que se estabeleça interpretação conforme a Constituição.

Em decisão monocrática, julgou-se o não conhecimento da ação, vez que o Ministro Relator à época entendeu que “a controvérsia ora veiculada nesta causa diz respeito a situação caracterizadora de conflito indireto com o texto constitucional, o que inviabiliza a instauração do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade”.

Interposto recurso, manteve-se a decisão nos termos do voto do Ministro Relator, o qual entendeu que não assiste razão à parte recorrente, eis que o ato decisório impugnado se ajusta, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria.

Para corroborar seu entendimento, elucida o julgamento do ARE 1.212.967-RG/RS, Rel. Min. Dias Toffoli. Na oportunidade, entendeu-se destituída de repercussão geral a questão, por tratar-se de litígio referente a matéria infraconstitucional. Atualmente, nesta ADI, aguarda-se o julgamento de embargos de declaração opostos.

Nesse sentido, quanto à **relevância da matéria**, observa-se o impacto direto do resultado da demanda aos substituídos, pois há discussão acerca das atribuições inerentes à carreira Policial Rodoviário Federal. Ao congregarem os sindicatos dos Policiais Rodoviários Federais, sendo obstada de deflagrar o controle de constitucionalidade, encontra na admissão como *amicus curiae* a exclusiva possibilidade de defender os interesses da categoria.

Veja-se que quem dispõe da estrutura fiscalizatória é a Polícia Rodoviária Federal, haja vista a devida previsão constitucional, de modo que compreender que o DNIT deve assumir o exercício das atribuições dos substituídos pode ensejar reflexão de que a PRF não está cumprindo com suas prerrogativas.

No tocante à representatividade, a FenaPRF congrega entidades de Policiais Rodoviários Federais (estatuto anexo), cabendo a ela a defesa de interesse ou direito coletivo<sup>2</sup> da categoria ou, pelo menos, de interesse ou direito de parte da mesma categoria<sup>3</sup>; senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum”,<sup>4</sup> hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária à entidade sindical, porquanto defende, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (artigo 18 do Código de Processo Civil).

Imperioso destacar que a exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, inciso III, atribui aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”. Essa previsão constitucional constitui **poder-dever** dos sindicatos em atuar na defesa dos interesses da categoria, não podendo, portanto, abster-se diante de potencial violação às prerrogativas funcionais.

De modo a corroborar com o poder-dever de atuação desta entidade, notadamente no debate constitucional acerca de atribuições dos servidores substituídos, seu ato constitutivo assim demonstra:

Art. 4. São objetivos da FENAPRF:

---

<sup>2</sup> Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando “*todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido*” ou em razão “*de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária*”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229).

<sup>3</sup> A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

<sup>4</sup> Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

I – representar judicial e extrajudicialmente os **direitos e interesses coletivos e individuais dos Policiais Rodoviários Federais**, ativos, inativos e pensionistas, dos sindicatos filiados e seus dirigentes; (...)

V – **lutar permanentemente** pela democratização da Polícia Rodoviária Federal e pelo cumprimento integral **dos direitos constitucionais relativos às garantias sociais dos servidores públicos**. (grifou-se)

Tendo em vista que a demanda repercute na carreira e o resultado influencia especialmente no funcionamento do Departamento da Polícia Rodoviária Federal, é que se demonstra a relevância da matéria. Além disso, foi demonstrada também a representatividade da entidade, razão pela qual deve ser admitida como *amicus curiae* e, desde já, manifesta-se pelo provimento deste recurso, de acordo com os argumentos que serão expostos a seguir.

É preciso obstar discussão acerca da impossibilidade de se atender ao pedido de intervenção devido à existência de julgamento. Isso porque o supratranscrito artigo 138 do Código de Processo Civil não consolidou prazo fatal para o pedido do *amicus curiae* na ação de controle de constitucionalidade. Em verdade, o *amicus curiae* recebe e atua no processo de acordo com o seu estado atual.

Esta Corte Constitucional fixou orientação no sentido de que o pedido de ingresso deve ser apresentado até a data da liberação do processo para inclusão em pauta de julgamento de recurso:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REQUERIMENTO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE EM DATA POSTERIOR À INCLUSÃO DO PROCESSO NA PAUTA DE JULGAMENTO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 574.706-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 2/10/2017)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO DE RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. PROCESSUAL CIVIL. **PEDIDO DE INGRESSO NO FEITO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE, DEPOIS DE PAUTADO O JULGAMENTO DO RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA**. INVIABILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR ENTIDADE QUE NÃO FOI ADMITIDA NOS AUTOS COMO AMICUS CURIAE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. RECURSO NÃO CONHECIDO.

1. O relatório do acórdão recorrido, após transcrever todos os arrazoados daquelas entidades admitidas como *amicus curiae*, observou que a ora embargante **peticionou a destempo, apenas depois que o recurso já estava pautado para julgamento**. Com efeito, a admissão do ingresso extemporâneo violaria o devido processo legal, surpreendendo partes, Ministério Público e *amici curiae* - a participação do *amicus curiae* é desejável para aprimorar o salutar debate acerca da tese afetada, e não para ensejar tumulto processual. (...)3. Por um lado, a ora embargante, que se manifestou nos autos extemporaneamente, **não trouxe em seu arrazoado argumentação relevante nova, e sustentou a mesma tese defendida por 2 das 3 entidades que ostentam a qualidade de *amicus curiae***. Por outro lado, não há direito subjetivo a ingresso no feito como *amicus curiae*, dependendo a admissão do exame ponderado caso

a caso, inclusive para, v.g., assegurar um certo equilíbrio no debate a envolver a tese afetada. 4. Embargos de declaração não conhecidos. (EDcl no Recurso Especial nº 1.483.930 - DF, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento em: 26/04/2017) (grifou-se)

Veja-se que não há impedimento de ingresso quando da pendência de julgamento recurso, sem ter sido pautado. É porque, interposto embargos de declaração, obstando-se trânsito em julgado, continua-se o debate constitucional, com possibilidade de ocorrer mudança de entendimento a partir de novos argumentos.

Assim, não há vedação quanto ao ingresso após a interposição de embargos, considerando ser antes da liberação para inclusão em pauta do julgamento do recurso. No caso em tela, vale considerar que não há, até este momento, ingresso de entidades que representam os servidores públicos que serão afetados pela decisão.

Desse modo, a “decisão de ingresso de *amicus curiae* é uma prerrogativa do relator, pautado em **critérios de conveniência e utilidade** para o deslinde da controvérsia” (RE 651703 ED/PR). Os argumentos a seguir expostos buscam contribuir para o deslinde da controvérsia, portanto, buscando comprovar a utilidade do ingresso.

## **2. QUESTÃO CONSTITUCIONAL**

De imediato, cabe demonstrar que não se trata de violação indireta à Constituição da República. Situação na qual a violação não se liga a atos primários da Constituição e sim a atos secundários, atrelando-se diretamente a lei infraconstitucional, como, por exemplo, o Código de Processo Civil.

É porque o que se discute nesta demanda decorre do fato de que a Constituição da República determina que é competência da Polícia Rodoviária Federal **a fiscalização nas rodovias federais:**

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;**
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, **na forma da lei, ao patrulhamento** 19, de 1998). (...)



§ 10 A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e **fiscalização de trânsito**, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - **compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e **seus agentes de trânsito**, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Quanto às atribuições dispostas no Código de Trânsito Brasileiro à Polícia Rodoviária Federal, tem-se a de aplicar e arrecadar multas impostas por infrações de trânsito:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

(...)

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;

Cabe destacar que a execução **desse serviço público** é decorrente do **Poder de Polícia**. Mecanismo de atuação que o Estado detém, tendo como fundamento a **supremacia do interesse público**, pois se consubstancia em disposições constitucionais e infraconstitucionais, em benefício da coletividade. Nesse sentido a doutrina explica:

Poder de polícia é a **faculdade de que dispõe a Administração Pública** para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, **que faz parte de toda Administração**, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

(...)

A razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento está na **supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas**, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao **Poder Público o seu policiamento administrativo**.

(...)

**Outro meio de atuação do poder de polícia é a fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração**. Essa fiscalização, como é óbvio, restringe-se à verificação da normalidade do uso do bem ou da atividade policiada, ou seja, da sua utilização ou realização em conformidade com o alvará respectivo, com o projeto de execução e **com as normas legais e regulamentares pertinentes**.<sup>1</sup>(grifou-se)

**ostensivo das rodovias federais.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...)⁵. (grifou-se)

Veja-se, portanto, que tal prerrogativa é especificamente inerente ao Poder Público, ou seja, a atuação é personalíssima à Administração Pública. Considerando-se que “as normas de um ordenamento são dispostas em ordem hierárquica”⁶.

Ao se considerar que a Constituição da República cria o órgão de segurança encarregado pela fiscalização das rodovias federais e que, conforme define por este Supremo Tribunal Federal, tem-se a “taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República” (ADI 2827), a possibilidade de outro órgão federal invadir tal atribuição é inconstitucional.

Não há violação somente à legislação infraconstitucional, pois a inconstitucionalidade se revela ao se compreender a taxatividade do rol dos órgãos previstos no artigo 144. Tanto é verdade, que a legislação que criou o DNIT já delimitou a sua atuação.

A Lei 10.233, de 2001, criou o DNIT com a finalidade de “implementar, em sua esfera de atuação, **a política formulada para a administração da infra-estrutura** do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”, consoante disciplina o seu artigo 80.

Percebe-se que a esfera de sua atuação está legalmente vinculada à **infraestrutura das rodovias federais e não à fiscalização** da conduta dos motoristas. Nesse sentido, o artigo 81 da Lei nº 10.233 também corrobora:

Art. 81. A **esfera de atuação do DNIT corresponde à infra-estrutura** do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de:

I - vias navegáveis, inclusive eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis; (Redação dada pela Lei nº 13.081, de 2015) II – ferrovias e rodovias federais;

III - instalações e vias de transbordo e de interface intermodal, exceto as portuárias; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013) (grifou-se)

⁵ Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.

⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Apresentação Tercio Sampaio Ferraz Junior. Trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed, 1995.

O Regimento Interno do DNIT, aprovado pela Resolução nº 39, de 2020<sup>7</sup>, corrobora que o âmbito de atividades da autarquia está relacionado **exclusivamente** à infraestrutura de transportes terrestre e aquaviário:

Art. 2º O DNIT, criado pela Lei nº 10.233, de 2001, submetido ao regime autárquico, vinculado ao Ministério da Infraestrutura, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal, é órgão gestor e executor, em sua esfera de atuação, **da infraestrutura de transportes terrestre e aquaviário**, integrante do Sistema Federal de Viação, podendo instalar unidades administrativas regionais em qualquer parte do território nacional.

Art. 3º Ao DNIT compete:

I - implementar, em sua esfera de atuação, a política estabelecida **para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação**, sob incumbência do Ministério da Infraestrutura, que compreende a operação, a manutenção, a restauração, a adequação de capacidade e a ampliação mediante construção de novas vias e terminais, de acordo com a legislação pertinente, as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.233, de 2001, e no seu Regulamento; 001.

II - promover pesquisas e estudos experimentais nas **áreas de engenharia de infraestrutura de transportes**, considerando, inclusive, os aspectos referentes ao meio ambiente;

III - estabelecer **padrões, normas e especificações técnicas** para os programas de segurança operacional, sinalização, manutenção, restauração de vias, terminais e instalações para a elaboração de projetos e execução de obras viárias;

IV - fornecer ao Ministério da Infraestrutura informações e dados para subsidiar a formulação dos planos gerais de outorga e de delegação dos segmentos da infraestrutura viária;

V - **administrar** diretamente, ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em hidrovias situadas em corpos de águas de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte;

VI - gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou de cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis em hidrovias situadas em corpos de água da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério da Infraestrutura e autorizados pelo Orçamento Geral da União - OGU;

VII - participar de negociações de empréstimos com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, para o financiamento de programas, projetos e obras de sua competência, sob a coordenação do Ministério da Infraestrutura;

VIII - contribuir para a preservação do patrimônio histórico e cultural do setor de transportes;

IX - realizar programas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, promovendo a cooperação técnica com entidades públicas e privadas;

<sup>7</sup>Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento\\_Interno\\_do\\_DNIT\\_.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento_Interno_do_DNIT_.pdf)

[https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento\\_Interno\\_do\\_DNIT\\_.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento_Interno_do_DNIT_.pdf)



- X - manter intercâmbio com organizações de pesquisa e instituições de ensino, nacionais ou estrangeiras;
- XI - promover ações de prevenção e programas de segurança operacional de trânsito, com vistas à redução de acidentes, em articulação com órgãos e entidades setoriais;
- XII - elaborar o relatório anual de atividades e desempenho, destacando o cumprimento das políticas do setor, enviando-o ao Ministério da Infraestrutura;
- XIII - elaborar o seu orçamento e proceder à execução financeira;
- XIV - adquirir e alienar bens, adotando os procedimentos legais adequados para efetuar sua incorporação e desincorporação;
- XV - administrar pessoal, patrimônio, material e serviços gerais;
- XVI - solicitar o licenciamento ambiental das obras e atividades executadas em sua esfera de competência;
- XVII - organizar, manter atualizadas e divulgar as informações estatísticas relativas às atividades portuária, aquaviária, rodoviária e ferroviária sob sua administração;
- XVIII - estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para os programas referentes a vias navegáveis, terminais e instalações portuárias públicas de pequeno porte;
- XIX - declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados, assim como para fins de servidão, para a implantação do Sistema Federal de Viação;
- XX - **autorizar e fiscalizar** a execução de projetos e programas de investimentos, no âmbito dos convênios de delegação ou de cooperação;
- XXI - propor ao Ministro de Estado da Infraestrutura a definição da área física dos portos que lhe são afetos;
- XXII - estabelecer critérios para elaboração de planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos que lhe são afetos;
- XXIII - submeter anualmente ao Ministério da Infraestrutura a sua proposta orçamentária, nos termos da legislação em vigor, e as alterações orçamentárias que se fizerem necessárias no decorrer do exercício;
- XXIV - desenvolver estudos sobre transporte ferroviário ou multimodal envolvendo estradas de ferro;
- XXV - projetar, acompanhar e executar, direta ou indiretamente, obras relativas a transporte ferroviário ou multimodal, envolvendo estradas de ferro do Sistema Federal de Viação, excetuadas aquelas relacionadas com os arrendamentos já existentes;
- XXVI - estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias, relativas às estradas de ferro do Sistema Federal de Viação; e
- XXVII - aprovar projetos de engenharia cuja execução modifique a estrutura do Sistema Federal de Viação, observado o disposto no inciso XIX. (grifou-se)

Aliás, valioso é o voto divergente apresentado pelo Ministro Napoleão Nunes, seguido pelo Ministro Benedito Gonçalves, no julgamento do REsp 1.588.969, Tema 965. No recurso, discutia-se a competência do DNIT para a aplicação de multas, em rodovias federais, por excesso de velocidade.

Do voto divergente, constata-se o destaque de que a Lei 10.233, de 2001, ao criar o DNIT, não atribuiu **poder de polícia** de

**tráfego**, sem fornecer a **estrutura** fiscalizatória. Logo, quem dispõe da estrutura fiscalizatória é a Polícia Rodoviária Federal.

Outro ponto destacado pelo Ministro foi de que “não basta uma Lei estabelecer uma atribuição assim em abstrato, como aconteceu neste caso da Lei 10.233/2001, sem apontar os recursos tecnológicos e os meios para realizar tal atribuição”. Assim, criou-se “um conflito atribucional absolutamente desnecessário e evitável, a não ser que se reconheça que a PRF não está cumprindo com sua responsabilidade, o que não é o caso; como também não é o caso de atribuir à PRF, digamos, a conservação de rodovias, porque é atribuição do DNIT”.

Por fim, o Ministro consignou que reconhece que a Lei 10.233, de 2001, **não** se harmoniza com o ordenamento jurídico. Veja-se:

(...) Penso que a **Lei 10.233/2001 não se harmoniza com o sistema**, daí porque meu voto é no sentido de **não reconhecer no DNIT a função fiscalizatória do tráfego, ou seja, da circulação de veículos nas rodovias federais, porque é uma função que já pertence a outro Órgão**, que tem tradição no exercício dessa atribuição, com pessoal treinado, viaturas e equipamentos. O DNIT tem uma outra função, mais voltada para o aspecto estruturante das rodovias. (grifou-se)

Ao reconhecer que a Lei 10.233, objeto de impugnação nesta ADI, não se harmoniza com o ordenamento jurídico, é fato que isso se constata em razão da Constituição da República não elencar o DNIT como órgão de segurança para fiscalização das rodovias (art. 144). O julgador prossegue “[...] porque é uma função que já pertence a outro Órgão”, qual seja, a Polícia Rodoviária Federal.

Ademais, o inciso I do artigo 21 do CTB atribua à entidade executiva rodoviária da União (dentre elas o DNIT) competência para fazer cumprir as normas de trânsito com a **restrição de ser ao âmbito das atribuições de cada ente**:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, **no âmbito de suas atribuições**;

Veja-se que, caso permaneça o entendimento de que há possibilidade de fiscalização por parte do DNIT, deve ocorrer “**no âmbito de suas atribuições**”. Nesse sentido, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece que, aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, compete a fiscalização de trânsito, e aplicação de multas e medidas administrativas:

Art. 21. Compete aos **órgãos e entidades executivos rodoviários da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

VI – **executar a fiscalização de trânsito**, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e **ainda as multas e medidas administrativas cabíveis**, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a **infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos**, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar; (grifou-se)

A partir desses aspectos, o exercício das atribuições constantes no artigo 21 do Código de Trânsito Brasileiro, é limitado **às atividades de infraestrutura das rodovias**, pois é a sua esfera de atuação, sendo, também, a finalidade pela qual a autarquia foi criada.

Para se obter a resposta em razão do apelo suscitado nesta ADI, é imprescindível que se esteja imerso na Constituição da República. Conforme ilustre decisão da Ministra Rosa Weber, já referendada pelo Plenário, nos autos da ADPF nº 748 MC/DF, os conteúdos normativos da Constituição “são revelados hermenêuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna”.

De modo semelhante, Lênio Streck (p. 729) ensina que a Crítica Hermenêutica do Direito “entende ser possível dizer, sim, que uma interpretação é correta, e a outra é incorreta (ou adequada ou inadequada em relação à Constituição)”<sup>8</sup>. Com base nisso, é que se buscou demonstrar que compreender que o § 3º do artigo 82 da Lei nº 10.233/2001 delegou ao DNIT todas as competências **de fiscalização das rodovias** revela-se de encontro ao disposto na Constituição, pois se trata de Lei Ordinária a qual, inadequadamente, busca ampliar atribuições.

### **3. PEDIDOS**

**Ante o exposto**, requer a sua admissão na qualidade de *amicus curiae*, para que lhe seja facultada a realização de manifestação, bem como pugna pelo provimento do recurso.

Por fim, para melhor organização dos trabalhos dos advogados constituídos, requer a expedição das publicações em nome do

---

<sup>8</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada**. Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 17, n. 3, p. 721-732, 2016.

advogado **Rudi Meira Cassel, OAB/DF 22.256**, nos termos do artigo 272, §§ 2º e 5º do Código de Processo Civil.

Brasília, 02 de março 2021.

[assinado eletronicamente]

**Rudi M. Cassel**  
OAB/DF 22.256