

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL POUL ERIK
DYRLUND
APELANTE : UNIAO FEDERAL
APELADO : CHURRASCARIA 4 IRMAOS DE PIRAI LTDA
ME
ADVOGADO : LUIZ PEDRO FELIZARDO E OUTROS
REMETENTE : JUIZO FEDERAL DA 24A VARA-RJ
ORIGEM : VIGÉSIMA QUARTA VARA FEDERAL DO RIO
DE JANEIRO (200851010021227)

RELATÓRIO

Trata-se de remessa necessária e de apelação cível interposta pela UNIÃO FEDERAL face sentença proferida nos autos do mandado de segurança impetrado por CHURRASCARIA 4 IRMÃOS DE PIRAÍ LTDA ME.

A decisão objurgada resumiu a vexata quaestio:

“CHURRASCARIA 4 IRMÃOS DE PIRAÍ LTDA qualificada na inicial, impetra mandado de segurança preventivo contra ato SUPERINTENDENTE DA 5º SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, com pedido de medida liminar, objetivando o afastamento dos efeitos da MP415/2008, que proíbe a impetrante de comercializar bebidas alcoólicas ao longo das rodovias federais. Desta forma, requer deferimento de ordem para que continue a comercializar bebidas alcoólicas em seu estabelecimento.”

Decisão de fls. 35/38, deferindo parcialmente o pedido liminar.

A douta magistrada a quo julgou procedente em parte o pedido, nos termos do art. 269, I, do CPC, e concedeu a segurança para determinar que a Impetrante não seja autuada por força da venda varejista e do oferecimento para consumo de bebidas alcoólicas, a teor do que prevê a MP 415/21 de janeiro de 2008 e o Decreto 6.366, de 30 de janeiro de 2008 que o regulamenta.

Irresignada a UNIÃO FEDERAL interpõe apelo (fls. 66/77), alegando, em síntese, que a MP nº 415/2008 não é uma ação isolada da União para reduzir o número de acidentes nas rodovias federais, na verdade ela vem se somar às ações positivadas já existentes no âmbito da Polícia Rodoviária Federal. Aduz, outrossim, que a proibição de venda de bebidas alcoólicas não é novidade no direito brasileiro, pois já vigora há muitos anos no Estado de São Paulo a Lei nº 4.855/85 (que proíbe o comércio desses produtos nos mesmos termos estabelecidos na MP 415/2008), cuja constitucionalidade já teria sido afirmada pelo STF no julgamento do RE nº 148.260-5/SP e também no RE nº 183.882-5/SP.

Contra-razões de fls. 80/81.

Opina o Ministério Público Federal às fls. 86/92 pelo provimento do recurso.

É o relatório.

POUL ERIK DYRLUND
Relator

VOTO

A decisão objurgada resumiu a questão:

“CHURRASCARIA 4 IRMÃOS DE PIRAÍ LTDA qualificada na inicial, impetra mandado de segurança preventivo contra ato SUPERINTENDENTE DA 5ª SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, com pedido de medida liminar, objetivando o afastamento dos efeitos da MP415/2008, que proíbe a impetrante de comercializar bebidas alcoólicas ao longo das rodovias federais. Desta forma, requer deferimento de ordem para que continue a comercializar bebidas alcoólicas em seu estabelecimento.”

A segurança foi concedida para determinar que a Impetrante não seja autuada por força da venda varejista e do oferecimento para consumo de

bebidas alcoólicas, sob a seguinte fundamentação:

“Considerando que a decisão que deferiu em parte a liminar esgota o assunto objeto do presente mandamus, adoto como razão de decidir a fundamentação constante na decisão de fls. 35/38.

Assim:

“O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do poder público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça.

Essa razoabilidade deve ser aferida, em primeiro lugar, dentro da lei. É a chamada razoabilidade interna, que diz com a existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins. Aí está incluída a razoabilidade técnica da medida.

Em segundo lugar, havendo razoabilidade interna da norma, é preciso verificar sua razoabilidade externa, isto é: sua adequação aos meios e fins admitidos e preconizados pelo texto constitucional.

E, por fim, há o terceiro requisito identificado como proporcionalidade em sentido estrito. Cuida-se aqui de uma relação de custo-benefício da medida, isto é, da ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos

A doutrina -tanto lusitana quanto brasileira -que se abebera no conhecimento jurídico produzido na Alemanha reproduz e endossa essa tríplice caracterização do princípio da proporcionalidade, como é mais comumente referido pelos autores alemães. Assim é que dele se extraem os requisitos (a) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da necessidade ou exigibilidade que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (c) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

E, no caso concreto, tenho que a MP 415, de 21 de

janeiro de 2008 afronta os requisitos da necessidade ou exigibilidade e o da proporcionalidade em sentido estrito.

Isto porque, sob o primeiro aspecto, há, por certo, meio menos gravoso para o atingimento do fim visado -a redução do número de acidentes em rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto à rodovia -qual seja, a maior e efetiva fiscalização nas rodovias federais dos condutores de veículos que nela trafegarem e não dos estabelecimentos que vendam bebidas alcoólicas, localizados em rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto à rodovia.

Por certo, proibir a venda varejista e o oferecimento para consumo de bebidas alcoólicas não vem a ser o meio menos gravoso para obter a redução de acidentes em estradas como parece ter pretendido a MP 415/2008.

Desse modo, este motivo já seria o bastante aferir que a MP 415/2008 viola o Princípio da razoabilidade, sob o aspecto da necessidade ou exigibilidade.

Sob o segundo aspecto -o da proporcionalidade em sentido estrito -melhor sorte não tem o combatido diploma legal, pois o ônus imposto aos donos de estabelecimento comerciais -bares, restaurantes e hotéis -qual seja -a proibição da venda varejista e o oferecimento para consumo de bebidas alcoólicas e desproporcional ao benefício pretendido.

Isto porque a proibição da venda de bebida alcoólica não implicará necessariamente na redução do número de acidentes automobilísticos em razão de seu consumo por condutores de veículos, uma vez que, aquele que pretender beber ao volante, continuará assim agindo, pois, por certo, sabedor de tal proibição, irá providenciar previamente a compra de bebidas em estabelecimentos que não estejam localizados em rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto à rodovia.

Logo, as questões do combate ao consumo de bebida ao volante, bem como da desejada redução do número de acidentes não restarão solucionadas pelo disposto na MP 415/2008.

Ou seja, por um motivo ou por outro -necessidade, ou, exigibilidade ou proporcionalidade em sentido estrito -a MP 415/2008 afronta o princípio da razoabilidade, que se inscreveu expressamente no inciso LIV, artigo 5º, da CRFB/88, que vem a ser a cláusula do due process of law, pois a razoabilidade das leis se torna exigível por força do caráter substantivo que se deve dar à cláusula.

Louvável seria se Poder Executivo se preocupasse em implementar efetivamente a fiscalização, nas rodovias federais, dos condutores de veículos que nela trafegarem, e, uma vez constatado estarem com taxa de teor alcoólico superior à permitida, aplicar-se-ia a penalidade prevista em lei, e assim, se estaria coibindo tal prática.

Tal providência, além de se revelar necessária, é proporcional e, deste modo, estaria a resguardar o fim colimado -a diminuição de acidentes automobilísticos preservando, em consequência, a incolumidade física e, em última análise, a vida de todos aqueles que trafegarem pelas rodovias federais”

O Ministério Público Federal, perante esta Colenda Corte, ofereceu parecer (fls. 86/92):

O deslinde da presente controvérsia, gira em torno da MP n° 415/2008, convertida na lei n° 11.705/08 que preconiza em seu art. 1º:

“Art. 1º. São vedados, na faixa de domínio de rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia, a venda varejista e o oferecimento para consumo de bebidas alcoólicas.

§1º A violação do disposto no caput implica multa de R\$ 1500 (mil e quinhentos reais)

§2º Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro e suspensa a autorização para acesso a rodovia pelo prazo de dois anos.”

De início, vale frisar que trata-se, certamente, de uma restrição ao exercício da atividade empresarial e, conseqüentemente, ao princípio da livre iniciativa. Contudo, cuida-se de uma constrição que se afigura válida e constitucional, porquanto vise a privilegiar a segurança no

trânsito e, por conseguinte, o direito à vida.

Como bem exposto pelo e. TRF da 2ª Região, através da transcrição do julgado a seguir, não resta dúvida sobre a legitimidade da MP 415/2008:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. RISCO DE LESÃO. RODOVIAS FEDERAIS. COMERCIALIZAÇÃO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS. PROIBIÇÃO. MP N° 415/2008.

1. O Excelso Pretório, ao apreciar ações que buscavam obstar a proibição de venda de bebidas alcoólicas nas rodovias federais, afastou as alegações de ofensa às garantias constitucionais da livre iniciativa e da valoração social do trabalho.

2. É de se observar in casu o prevalecente interesse público, como também o risco de grave lesão à ordem pública administrativa, à saúde e à segurança dos usuários das rodovias federais, protegidos mediante proibição legal, devendo-se levar em conta que o interesse particular não há de prevalecer sobre o primeiro.

3. Agravo de instrumento provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os presentes autos, em que são partes as acima indicadas, acordam os Membros da Egrégia Sexta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em dar provimento ao agravo de instrumento para, reformando a r. decisão agravada, indeferir a liminar pretendida pelo Recorrido.

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2008.

JOSÉ ANTONIO LISBOA NEIVA

Juiz Federal Convocado – Relator

Acolheu o juízo monocrático a alegação da impetrante quanto à (suposta) ausência de razoabilidade e desproporcionalidade.

Segundo fundamenta o juiz a quo, a medida provisória n°

415/2008 seria desproporcional, à vista de não consistir no meio menos gravoso para obter a redução de acidentes em estradas, além de ser desnecessária, porque aquele que quiser beber, sabedor de tal proibição, irá providenciar previamente a compra de bebidas em estabelecimentos que não estejam localizados em rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto à rodovia. Os argumentos não se sustentam.

Analise-se o primeiro deles: a ausência de proporcionalidade entre os meios e os fins desejados.

Por certo, encontra-se presente a proporcionalidade em sentido estrito, na medida em que, ao se ponderar os benefícios e prejuízos advindos da análise do caso concreto, a liberdade econômica de alguns estabelecimentos comerciais cede à preservação de vidas humanas, bem juridicamente relevante para toda a sociedade.

E cediço que o princípio constitucional da livre iniciativa não é absoluto, podendo ser condicionado e restringido pela Administração Pública em benefício da coletividade -mormente quando em colisão com o valor vida, direito fundamental que, indubitavelmente, ocupa o ápice do ordenamento jurídico.

Equivoca-se a apelada, ao alegar a falta de razoabilidade na MP 415/2008, já que a redução do número de acidentes em estradas não estaria ligada à proibição da venda de bebidas alcoólicas, nem a proibição da venda seria suficiente para impedir os acidentes.

Como bem explicitou a apelante, a medida provisória não tem o condão de, isoladamente, impedir a condução de veículos por motoristas alcoolizados, quando, nem mesmo a penalização da conduta consegue tal resultado. Seu objetivo é restringir o acesso dos motoristas às bebidas alcoólicas, fato que, conquanto não impeça completamente os acidentes, ao menos, dificulta a sua ocorrência.

A necessidade de adoções de medidas preventivas é indispensável e premente, já que as campanhas meramente educativas promovidas pelos órgãos competentes somada à fiscalização ostensiva realizada pelo deficitário quadro efetivo da Polícia Rodoviária Federal mostraram-se insuficientes para conter o crescimento do número de mortes no trânsito.

Saliente-se que a União trouxe, ao contrário da impetrante,

dados estatísticos mostrando que "...a Medida Provisória como providência válida para reduzir os acidentes e destacam o incremento dos casos de motoristas autuados por embriaguez pela Polícia Rodoviária Federal, o que revela o risco potencial deles para a saúde e segurança da população: foram 6.128 somente em 2007, 154% a mais em comparação com 2006."

Desta forma, o que precisa-se entender é que a proibição da venda de bebidas alcoólicas é apenas mais uma de tantas outras medidas restritivas do Estado, no uso do seu poder de polícia, para tentar conter a infeliz realidade do tráfego nas rodovias.

Diante do exposto, manifesta-se a Procuradoria Regional da República pelo PROVIMENTO do apelo para reformar a decisão de primeiro grau, julgando improcedente o pedido."

Correto o parecer, o qual adoto como razões de decidir.
Ante o exposto, dou provimento ao recurso e à remessa necessária.
É como voto.

POUL ERIK DYRLUND
Relator

E M E N T A

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE – DNIT. MP 415/08. COMERCIALIZAÇÃO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS. RODOVIAS FEDERAIS. LEI Nº 11.705/2008.

1. Trata-se de remessa necessária e de apelação cível interposta pela UNIÃO FEDERAL face sentença proferida nos autos do mandado de segurança, o qual objetiva a Impetrante o afastamento dos efeitos da MP415/2008, que a proíbe de comercializar bebidas alcoólicas ao longo das rodovias federais.

2. No presente caso, deve prevalecer o interesse público, como também o risco de grave lesão à ordem pública administrativa, à saúde e à segurança dos usuários das rodovias federais, protegidos mediante proibição legal, devendo-se levar em conta que o interesse particular não há de prevalecer sobre o primeiro.

3. Com efeito, a necessidade de adoções de medidas preventivas é indispensável e premente, já que as campanhas meramente educativas promovidas pelos órgãos competentes somada à fiscalização ostensiva realizada pelo deficitário quadro efetivo da Polícia Rodoviária Federal mostraram-se insuficientes para conter o crescimento do número de mortes no trânsito.

4. Remessa necessária e apelação providas.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Membros da Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, dar provimento ao recurso e à remessa necessária, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte do presente julgado.

Rio de Janeiro, 05/05/2009 (data do julgamento).

POUL ERIK DYRLUND
Relator