



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 519

Requerente: Presidente da República

Requeridos: Juiz Federal da Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária de Jataí e outros

Relator: Ministro Alexandre de Moraes

Constitucional. Direito de greve. Manifestação de caráter marcadamente abusivo realizada por caminhoneiros entre abril e maio de 2018, que resultou em lesão para diversas liberdades públicas e serviços de prestação essencial à coletividade. Inefetividade das alternativas processuais da jurisdição ordinária para tutelar a normalidade do tráfego nas rodovias brasileiras. Assimetria decisória que permitiu o agravamento das consequências da greve. Cabimento da ADPF. Configuração de controvérsia constitucional com fundamento relevante e demonstração da inexistência de outro meio eficaz para dar solução ampla, geral e definitiva para os transtornos verificados. Ao secundarizar a relevância de interesses essenciais à própria subsistência da sociedade, as manifestações deflagradas em maio de 2018 quebrantaram a efetividade de preceitos fundamentais da organização social brasileira. Possibilidade de acionamento, em processo objetivo, de medidas cominatórias para garantia da efetividade da jurisdição constitucional. Eficácia imediata da decisão cautelar monocrática, antes mesmo do referendo pelo Plenário. Razoabilidade da gradação sancionatória estabelecida, ante a necessidade de neutralizar estado de lesividade jurídica subjacente. Manifestação pelo referendo das medidas cautelares e, no mérito, pela procedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 22 de agosto de 2018, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em 25/05/2018, quando o movimento grevista deflagrado entre maio/junho de 2018 por caminhoneiros de todo o Brasil atingiu o seu paroxismo, com aguda obstrução de rodovias federais e estaduais em todo o território nacional.

A arguição foi deduzida sob o fundamento de que o exercício do direito de manifestação teria assumido proporções manifestamente abusivas, com violação dos direitos fundamentais dos demais cidadãos, tais como a liberdade de locomoção, os direitos à propriedade, à segurança pública e ao abastecimento de itens de primeira necessidade como alimentação, combustíveis e medicamentos.

A mobilização dessa técnica processual buscou obter, junto a esse Supremo Tribunal Federal, uma uniformização decisória sobre a necessidade de retomada das condições de trafegabilidade nas rodovias brasileiras, evitando, assim, a dispersão de decisões conflitantes na jurisdição ordinária.

As providências judiciais postuladas, nesse intuito, foram de duas ordens: (a) a suspensão de todas as decisões judiciais indeferitórias ou denegatórias de ações de reintegração de posse ajuizadas pelos órgãos de representação judicial da União com objetivo de desobstruir a circulação em rodovias; (b) a autorização para o exercício, pelas forças de segurança pública, de todas as providências de polícia necessárias para a retomada do livre fluxo do trânsito, inclusive mediante a imposição de multa pelo descumprimento da decisão, fixada nos patamares de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por hora às entidades responsáveis pela indevida ocupação e interdição de vias públicas; e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia, por atos em geral que culminem na ocupação e

interdição de vias públicas, a ser cobrada de cada manifestando ou proprietário de veículo que esteja obstruindo a via pública

Ao apreciar a medida cautelar, o Ministro Relator Alexandre de Moraes (i) considerou cabível a arguição, ante a inaptidão dos demais mecanismos jurisdicionais disponíveis para a proteção dos direitos fundamentais invocados na inicial; (ii) reconheceu o exercício abusivo do direito de manifestação pelos grevistas, bem assim o estado de lesividade a preceitos fundamentais invocados na inicial, tendo em vista os impedimentos a livre circulação no território nacional, à continuidade no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para prestação de serviços essenciais; (iii) reconheceu a existência de controvérsia quanto à caracterização das hipóteses fáticas necessárias para legitimar o uso dos meios e métodos de poder de polícia para promover o desforço necessário à livre circulação de bens e pessoas; e, (iv) diante dos prejuízos causados pelo tempo de paralisação já decorrido e pelo intervalo necessário à retomada do fluxo de bens e serviços, apontou a necessidade de adoção de “medida incisiva e inequívoca” de restauração da “plena e imediata liberdade de tráfego em todas as rodovias do Brasil”.

No mesmo dia do ajuizamento da petição inicial, em 25/05/2018, sob a consideração dessas premissas, o Ministro Relator entendeu de conceder a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário desse Supremo Tribunal Federal, para dar curso imediato às seguintes providências:

(a) AUTORIZO que sejam tomadas as medidas necessárias e suficientes, a critério das autoridades responsáveis do Poder Executivo Federal e dos Poderes Executivos Estaduais, ao resguardo da ordem no entorno e, principalmente, à segurança dos pedestres, motoristas, passageiros e dos próprios participantes do movimento que porventura venham a se posicionar em locais inapropriados nas rodovias do país; bem como, para impedir, inclusive nos acostamentos, a ocupação, a obstrução ou a imposição de dificuldade à passagem de veículos em quaisquer trechos das rodovias; ou o desfazimento de tais providências,

quando já concretizadas, garantindo-se, assim, a trafegabilidade; inclusive com auxílio, se entenderem imprescindível, das forças de segurança pública, conforme pleiteado (Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares e Força Nacional). (b) DEFIRO a aplicação das multas pleiteadas, a partir da concessão da presente decisão, e em relação ao item (iv.b) da petição inicial, estabeleço responsabilidade solidária entre os manifestantes/condutores dos veículos e seus proprietários, sejam pessoas físicas ou jurídicas. (c) SUSPENDO os efeitos das decisões judiciais que, ao obstarem os pleitos possessórios formulados pela União, impedem a livre circulação de veículos automotores nas rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos; (d) SUSPENDO os efeitos das decisões judiciais que impedem a imediata reintegração de posse das rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos.

A decisão foi comunicada por fax, com urgência, ao Presidente da República, à Advocacia Geral da União e aos Presidentes de Tribunais e foi secundada pela edição, no mesmo dia, do Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018, em que o Presidente da República autorizou “*o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na desobstrução de vias públicas*”, tendo dispensado, inclusive, a necessidade de requerimento dos Chefes do Poder Executivo estadual ou distrital para dar cumprimento à medida cautelar proferida nos autos da presente arguição¹.

Com a autorização ampla para que as forças armadas atuassem conjuntamente com as forças policiais na aplicação das determinações da medida cautelar, a Advogada-Geral da União apresentou sucessivas petições para informar da existência de autuações lavradas pela Polícia Rodoviária Federal após

¹“Art. 2º O emprego das Forças Armadas, na forma e no período previstos no caput do art. 1º, para a desobstrução de vias públicas estaduais, distritais ou municipais fica autorizado mediante requerimento do Chefe do Poder Executivo estadual ou distrital, acompanhado de elementos que demonstrem a insuficiência de meios da Polícia Militar do ente federativo.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, a desobstrução será feita sob a coordenação das Forças Armadas e com o apoio dos meios da Polícia Militar do ente federativo requisitados.

§ 2º Fica dispensado o requerimento do Chefe do Poder Executivo estadual ou distrital a que se refere o caput em caso a desobstrução de vias públicas estaduais, distritais ou municipais ocorrerem em cumprimento a decisão judicial, especialmente a medida cautelar deferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 519.”

a data da concessão da liminar, demonstrando que as infrações administrativas nelas formalizadas evidenciavam um estado geral de descumprimento da decisão cautelar proferida.

Em cada uma dessas petições, a Advogada-Geral da União requereu fossem aplicadas as multas coercitivas também estabelecidas na decisão liminar aos proprietários dos veículos flagrados obstruindo as rodovias e acostamentos fiscalizados, a serem calculada a partir da referência-unitária de R\$ 100.000,00 por hora, considerando o número de horas transcorridas desde o momento de concessão da cautelar até a lavratura de cada auto. Postulou, ainda, pela exigibilidade imediata do valor da multa mediante depósito judicial e, em caso de descumprimento, o bloqueio de numerário via BacenJud e a expedição de mandados de penhora e avaliação. As petições foram oportunamente complementadas com os autos de infração emitidos pelas autoridades policiais.

Em 01/06/2018, a Procuradora-Geral da República apresentou parecer nos autos, manifestando-se pela admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante a transcendência da solução a ser aplicada para a controvérsia constitucional, e pela viabilidade do exercício do poder de polícia em nome da garantia da ordem pública, inclusive mediante imposição de multas por desobedecimento à ordem judicial. Quanto a essas últimas, formulou as seguintes especificações:

IV.6 A imposição de multa a entidades responsáveis deve incluir toda e qualquer pessoa jurídica, legalmente constituída ou não, que, de qualquer modo, esteja contribuindo para obstrução ilegal de vias públicas, sendo irrelevante a presença ou a posição da entidade na relação de trabalho;

IV.7 A imposição de multa à pessoa física, bem como a responsabilidade solidária entre o motorista e o proprietário do veículo, deve se restringir apenas àquele manifestante que, após ordem da autoridade competente, se recuse a desobstruir a via pública ou insista a descumprir a decisão proferida nesta ADPF;

IV.8 Para a devida execução da penalidade de multa, devem ser utilizadas todas as formas processualmente disponíveis para a execução de multa cominatória.

Em decisões de 31/05/2018 e dias seguintes, ao apreciar os pedidos de incidência de multa por descumprimento de decisão judicial, o Ministro Relator considerou que, *“mesmo cientificados da medida de cautela outorgada nesta ação constitucional que, inclusive, teve ampla repercussão nacional, as pessoas jurídicas elencadas pela autora descumpriram a obrigação de não fazer que lhes fora cominada, praticando atos que obstaram a circulação normal de veículos (...) além de atentarem gravemente contra a autoridade do Poder Judiciário, causaram sensíveis transtornos à população”*. Registrou que *“a gravidade da conduta adotada pelos infratores justifica fixação da multa nos exatos valores indicados”* e aplicou as multas requeridas às pessoas jurídicas descritas na petição inicial, a serem depositadas no prazo de 15 dias, nos termos do artigo 520 e seguintes do CPC/15;

Em despacho de 29/06/2018, o Ministro Relator designou audiência pública a ser realizada em 20/08/2018, ocasião em que convocou todas as 151 pessoas jurídicas multadas na ação, recebeu as petições de defesa remetidas aos autos na forma de impugnação e determinou a suspensão provisória dos atos executivos em curso até a data da audiência.

Desde 31/05/2018, data em que aplicadas as primeiras multas, o processo recebeu mais de 200 manifestações de defesa veiculadas pelas pessoas jurídicas proprietárias dos veículos que, segundo os autos de infração formalizados pelas autoridades rodoviárias federais, estavam ocupando indevidamente espaços públicos nas ou próximos às rodovias federais e estaduais e, com isso, impedindo a retomada da circulação de veículos.

As peças de defesa apresentada organizam, ainda que em diferentes formulações linguísticas, teses que propagam os seguintes argumentos comuns:

(a) a título preliminar, alega-se o descabimento da arguição (i) por ter ela buscado impugnar atos de particulares; (ii) por ausência de subsidiariedade; (iii) por ausência de controvérsia judicial; e (iv) dada a impossibilidade de concessão monocrática de decisão cautelar sem referendo do Plenário;

(b) em casos isolados, há alegações de ilegitimidade passiva para responder pelas multas baseadas (i) na transferência da propriedade do veículo anteriormente à infração; ou (ii) no fato de estar o veículo multado sob posse de terceiros, ante a vigência de contrato de locação celebrado pela empresa locadora;

(c) no tocante à exigibilidade da multa, alega-se ser ela inviável por nulidades processuais diversas, tais como (i) ausência de intimação pessoal da decisão, condição que seria indispensável para a exigibilidade de astreintes conforme a Súmula 410/STJ; (ii) ausência de qualquer comunicação aos condutores dos veículos da existência da decisão cautelar, porque os autos de infração expedidos pela PRF foram lavrados sem abordagem; (iii) não cumprimento, pelas autoridades policiais, do ônus de certificar, no preenchimento do auto de infração, os elementos de informação mínimos para comprovar o descumprimento da decisão liminar; e (iv) porque a ciência da decisão só teria ocorrido com as cartas de citação expedidas após 06/06/2018, que exigiam o depósito dos valores de multa antes de qualquer oportunidade de defesa;

(d) no tocante à incidência da multa, alega-se ser ela indevida, porque as condições fáticas experimentadas pelas empresas – p.ex., objeto social diferente do transporte de cargas, trajeto rodoviário percorrido pelos caminhões, prejuízos sofridos pela paralisação, ameaças sofridas pelos condutores de seus veículos, ausência de condições mínimas de segurança para trafegar – seriam suficientes para a configuração (i) de justa causa para a exclusão das astreintes, nos termos do artigo 537, § 1º, inciso II, do CPC/15; ou (ii) de caso fortuito ou força maior,

nos termos do artigo 393 do código Civil; ou (iii) de hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, que excluiria a responsabilidade pela infração;

(e) no tocante ao cálculo da multa, alega-se ser ela (i) processualmente equivocada, por quebra do princípio processual da congruência, uma vez que foi calculada sobre o valor-base de R\$ 100.000,00 por hora, que segundo o pedido da AGU só seria imputável a entidades de classe, não a empresas; (ii) atentatória ao princípio da individualização da pena, ante a desproporcionalidade entre o patrimônio das empresas afetadas e o valor cobrado; e (iii) de natureza confiscatória, voltada ao enriquecimento indevido da União, o que contrariaria o perfil coercitivo das multas processuais;

(f) os pedidos, de maneira geral, objetivam a atribuição de efeito suspensivo às manifestações (já deferido), a anulação da multa por nulidades processuais, sua revogação pela ilegalidade de seu cálculo ou sua desproporcionalidade; ou, alternativamente, a redução do valor cobrado, ajustando-o à capacidade econômica das empresas e aos parâmetros postulados na inicial.

Em despacho proferido em 16/08/2018, o Ministro confirmou as condições de realização da audiência, salientando que não seriam “*objeto de discussão na audiência exceções relacionadas as impugnações apresentadas nos autos pelas empresas*”.

Ao cabo desse encontro, o termo de audiência subscrito pelos participantes antecipou a realização de uma nova reunião, a “*ocorrer no prazo máximo de 14 dias, a contar desta data, com a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada da União*”, tendo também consignado a prorrogação, pelo Ministro Relator, do “*prazo de suspensão de medidas coercitivas até o resultado da citada reunião que ocorrerá na Advocacia-Geral da União*”.

Na sequência, o Ministro Relator determinou a conclusão da instrução da causa, ocasião em que vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

II – DA REUNIÃO REALIZADA NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

De início, cumpre registrar que, em atenção ao quanto deliberado na audiência de 16/08/2018, em 29/08/2018 teve lugar na sede da Advocacia-Geral da União reunião com objetivo de ouvir as diversas entidades representativas das pessoas jurídicas às quais foram aplicadas multas no bojo desta arguição. Na ocasião, compareceram, além de autoridades públicas, representantes de diversas entidades – dentre as quais a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Confederação Nacional dos Transportes Autônomos (CNTA), a Associação Brasileira de Logística e Transporte de Carga (ABTC), a Associação Brasileira de Transportes e Logística de Produtos Perigosos (ABTLP) – além de representantes de empresas atuantes nos segmentos do comércio, carga própria, indústria, agricultura, locadoras, cooperativas e prestadoras de serviço.

Foram apresentadas propostas pelas referidas entidades, que consistiram, basicamente, na redução do valor das multas aplicadas para R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia para as empresas transportadoras; e para R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em relação a todo o período de vigência das astreintes em relação às demais entidades. As empresas comprometer-se-iam, ainda, a não fomentar novas paralisações; sem que houvesse, por outro lado, qualquer assunção ou indicação de responsabilidade por qualquer ato do movimento de paralisação dos caminhoneiros.

Todavia, considerando que as multas impostas são de natureza processual, que somente podem ser aplicadas, majoradas ou reduzidas por decisão desse Supremo Tribunal Federal, não há possibilidade de alteração do cenário processual no âmbito administrativo.

Desse modo, esta Advocacia-Geral da União submete à apreciação de Vossa Excelência a pretensão apresentada pelas entidades, bem como apresenta, em atenção ao despacho de 22/08/2019 (DJE nº 179, 29/08/2018), manifestação de mérito desta Advocacia-Geral da União.

III – PRELIMINARES SOBRE O CABIMENTO DA MEDIDA

III.1. Presença de grave estado de lesividade a direito fundamental causado por atos do poder público: eficácia erga omnes da medida cautelar

Diferentemente do que sustentado em múltiplas manifestações de defesa apresentadas nos autos, a presente arguição não se volta contra atos de particulares. Conforme registrado na petição inicial, o objeto primário que motivou o ajuizamento dessa ação constitucional foi a assimetria decisória encontrada pela União ao buscar tutelar, junto a múltiplos órgãos de jurisdição federal ordinária, a normalidade da circulação nas rodovias públicas.

Os transtornos identificados na judicialização das demandas de retomada do controle das rodovias país afora atingia de modo real não apenas o direito de locomoção dos usuários das vias, mas também uma série de prestações vitais a coesão social, tais como a continuidade “*no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte público, tratamento de água para consumo humano, segurança pública, fornecimento de energia elétrica, medicamentos, alimentos e tudo quanto dependa de uma cadeia de fabricação e distribuição dependente do*

transporte em rodovias federais – o que, na nossa realidade econômica e social, tem efeitos dramáticos” (fl. 13 da decisão cautelar de 25/05/2018).

Não há nenhuma discepção relevante em torno do cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra um conjunto de decisões judiciais cuja eficácia comprometa normas constitucionais de estatura fundamental. Uma consistente linha jurisprudencial abona esse entendimento, sendo o mais representativo dos precedentes nesse sentido aquele estabelecido na ADPF nº 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 27/10/2006.

O que aparentemente alimentou as objeções formuladas contra o cabimento da presente ação foi o fato de ela ter resultado no deferimento da aplicação de multas contra condutores de veículos que estivessem obstruindo rodovias públicas e seu entorno. Essa irresignação, contudo, revela uma clara distorção dos elementos da demanda, confundindo artificialmente os atos por ela impugnados (decisões judiciais conflitantes) e as medidas acessórias postuladas para garantir a efetividade da jurisdição constitucional (exercício do poder de polícia qualificado pela imposição de sanção cominatória específica).

Os elementos, porém, não podem ser equiparados. A arguição, como dito, investe contra decisões judiciais que se recusaram a reconhecer a lesividade da situação de abuso no exercício do direito de greve. Era imperioso neutralizar o conteúdo dessas decisões (o que se obteve mediante ordens de suspensão dirigidas aos diversos juízos do país), mas era igualmente essencial dissipar os efeitos perniciosos para a ordem pública que a passividade das respostas proferidas em outras instâncias acabou produzindo. Isso gerou a necessidade de fixação de medidas de polícia auxiliares, cuja eficácia, tal como a decisão final no julgamento da arguição, é oponível contra todos².

² “Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

A obtenção desse segundo resultado, dadas as proporções dos excessos cometidos e a vastidão territorial do país, só seria possível mediante a determinação de um pronunciamento judicial cominatório imediato, e de alcance extremamente amplo, a ser oponível inclusive em face de terceiros.

Embora não previstas no repertório legislativo típico do marco de controle de constitucionalidade, essas medidas, hoje colhidas na cláusula geral do artigo 139, inciso IV, do CPC/15, podem ser aplicadas em processos objetivos por analogia, mediante operação de heteroreferibilidade atípica³, ou mesmo por incidência direta do princípio da efetividade processual.

Isso porque essas medidas de apoio eram indispensáveis para garantir a autoridade do Poder Judiciário na reversão de situação altamente lesiva a direitos fundamentais. Conforme pontificado pelo saudoso Ministro Teori Zavascki, a efetividade da tutela constitucional autoriza a adoção, no processo objetivo de controle concentrado, das medidas de cautela necessárias, ainda que não previstas taxativamente na legislação de regência:

(...) a suspensão do julgamento dos processos, a que se refere o art. 21 da Lei nº 9.868/1999, é um dos efeitos possíveis da liminar, mas não um efeito necessário, nem exclusivo, facultando-se ao STF, com base no poder que deriva da própria Constituição, determinar outras providências que considerar necessárias para afastar o periculum in mora, segundo as circunstâncias de cada caso. Não cabe ao legislador ordinário estabelecer, em *numerus clausus*, as configurações que ditas providências podem assumir, nem limitar o seu alcance de forma que iniba a finalidade a que se destinam. Nesse domínio jurídico, de estabelecer o conteúdo da liminar nas ações em controle abstrato, é indispensável considerar que a tutela da efetividade das sentenças constitui não apenas um poder, mas um dever do Supremo, e que a fonte desse poder-dever é a Constituição, e deve ser exercido sempre que necessário e com a adoção das providências que sejam indispensáveis. (ZAVASCKI, Teori Albino. “Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional”. 3ª ed. São Paulo: revista dos tribunais, 2014, pp. 79-80).

(...)

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.”

³ DIMOULIS, Dimitri. “Curso de processo constitucional”, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2016, pp. 263.

A distinção entre os efeitos intra e extraprocessuais produzidos por força de decisões nas arguições de descumprimento de preceito fundamental também foi objeto de análise Georges Abboud, que, tratando das arguições de perfil incidental, elucidou as seguintes consequências:

O STF deverá pronunciar-se apenas sobre a constitucionalidade do ato impugnado, quer dizer, somente sobre o descumprimento ou não, pelo Poder Público, do preceito constitucional fundamental. No que se refere aos efeitos da decisão, pela via incidental, há efeitos no próprio processo e efeitos que se projetam para fora do processo. No processo, como a arguição versa sobre questão prejudicial constitucional, há verdadeira interferência do resultado do julgamento do STF na solução da lide, pois o juiz terá de aplica-lo, necessariamente, para resolver o caso. É a questão prejudicial que *atinge diretamente o resultado do mérito*. Fora do processo, os efeitos da decisão do STF sobre o descumprimento do preceito constitucional fundamental atingem a todos (eficácia *erga omnes*) e vinculam os demais órgãos do Poder Público.

(ABBOUD, Georges. “Processo constitucional brasileiro”. 1ª ed. São Paulo: revista dos tribunais, 2016, p. 174).

É preciso restabelecer, portanto, o sentido correto dos elementos da presente realidade processual. A arguição sob apreço não buscou impugnar, como sugerido, atos de particulares, mas sim atos do poder público. As providências judiciais necessárias a reverter o estado de fato criado em decorrência das decisões impugnadas é que produziram, secundariamente, efeitos contra terceiros.

Esse desdobramento (efeitos contra terceiros) não é vedado e encontra farta justificativa na sua indispensabilidade da medida para a normalização de uma situação de fato que pode ser classificada como um agudo “estado de coisas inconstitucional”. Da mesma forma que esse Supremo Tribunal Federal acenou com a cognoscibilidade desse modelo de tutela estrutural de direitos para coibir o crônico desatendimento dos direitos de presos do sistema carcerário brasileiro⁴, nada impede que seja ela estendida para o debelamento de

⁴ “CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil.

um aflitivo cenário de crise nas rodovias do país.

III.2. Atendimento inequívoco da cláusula de subsidiariedade e caracterização de controvérsia constitucional relevante

Também não apresentam credibilidade razoável as alegações contra o conhecimento da arguição que a tomam por incompatível com a cláusula da subsidiariedade ou, o que é ainda mais frágil, como despida de controvérsia constitucional relevante.

Conforme o relato da inicial, acolhido pela decisão cautelar e pelo parecer da Procuradora-Geral da República, estava configurado, no momento da propositura, um estado gravemente atentatório a um extenso bloco de preceitos fundamentais da Constituição brasileira, situação que se enquadra perfeitamente na previsão do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999, e que reclamava a adoção de uma resposta judicial centralizada, ampla, geral e eficaz, com a reversão de decisões eventualmente proferidas em sentido contrário.

Avaliando as peculiaridades funcionais da arguição de descumprimento de preceito fundamental no sistema brasileiro, o Ministro Teori Zavascki apontou que, ao disciplinar essa técnica processual, *“a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz*

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. (...). (ADPF 347 MC, Relator: Ministro Marco Aurélio, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/09/2015, Publicação em 19-02-2016)

de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia)” (ADPF nº 127, decisão monocrática publicada no DJe de 28/02/2014).

No particular, há abundantes referências de que estava presente uma situação de difícil reversibilidade pelas técnicas processuais ordinárias, uma vez que o enfrentamento atomizado das demandas de retomada do controle das rodovias públicas pelo Estado se mostrou insatisfatório para impedir a concretização de lesão a preceitos fundamentais. Na medida em que não havia outro instrumento processual apto a remediar o problema constitucional de forma ampla, geral e eficaz, emerge claro o cumprimento da cláusula da subsidiariedade.

No tocante ao argumento seguinte, relativo à presença de controvérsia relevante, é imperioso ressaltar, em primeiro plano, que essa condição processual não exige a configuração de uma situação de conflito gerada por interpretações colidentes sustentadas por diferentes órgãos judiciais, mas apenas de um fundamento constitucional que indique a transcendência da questão sob escrutínio, tal como anota Luiz Guilherme Marinoni:

(...) Não parece necessária, realmente, a discórdia entre órgãos judiciais para surgir dúvida acerca da constitucionalidade de norma.

Sucede que o referido art. 1º, parágrafo único, I, fala em “relevância do fundamento da controvérsia constitucional” e não em “controvérsia judicial relevante”, como o fazem o art. 14, III, da Lei 9.868/1999 (ação declaratória de constitucionalidade) e o art. 3º, V, da própria Lei 9.882/1999. Nesta perspectiva, para abrir ensejo à arguição de descumprimento, basta que a controvérsia constitucional tenha fundamento relevante, apresentando a hipótese como similar à que constitui pressuposto de repercussão geral.

Recorde-se que há repercussão geral no recurso extraordinário quando a causa constitucional debatida apresenta relevância e transcendência (art. 1.035, § 1º, CPC/2015). A relevância da causa deve ser aquilatada do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico. Há relevância sob o ponto de vista jurídico, por exemplo, quando o acórdão recorrido toma por inconstitucional determinada norma infraconstitucional. A transcendência da controvérsia constitucional pode ser caracterizada tanto em perspectiva qualitativa quanto quantitativa. (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIEIRO, Daniel.

“Curdo de direito constitucional”. 6ª ed. São Paulo: revista dos tribunais, 2017, pp. 1319-1320)

Ainda que fosse exigível a demonstração de uma controvérsia entre os órgãos de aplicação judicial do direito, isso também estaria plenamente demonstrado nos autos, conforme reconhecido pela decisão cautelar, quando registrou que o emprego do poder de polícia pelos órgãos policiais do Estado também estava enredado em um contexto de hesitações, havendo “*séria controvérsia quanto as hipóteses fáticas caracterizadoras para legitimamente utilizarem-se dos meios e métodos a disposição para o cumprimento desses objetivos*” (fl. 15 da decisão cautelar).

Esse cenário de insegurança jurídica colocou em risco a autoridade do Poder Judiciário e da própria Constituição, o que basta para caracterizar o interesse público (“relevante fundamento da controvérsia constitucional”, artigo 1º da Lei nº 9.882/1999) necessário à apreciação da demanda de forma concentrada pelo Supremo Tribunal Federal.

III.3. Indispensabilidade de concessão da liminar de forma monocrática, ad referendum do Plenário

Ainda a título preliminar, cumpre rejeitar, por absolutamente infundadas, as alegações que questionam a autoridade do Ministro Relator para proferir decisão monocrática em caráter liminar na situação narrada na presente causa.

Nesse aspecto, é de se registrar que, de forma peculiar em relação ao regramento das demais ações de controle concentrado de constitucionalidade, a legislação de regência da arguição de descumprimento de preceito fundamental delega explicitamente essa autoridade ao Relator nos casos de “*extrema urgência*”

ou perigo de lesão grave”.

Na hipótese descrita nos autos, o vulto dos prejuízos causados à normalidade da vida social brasileira era dramático, tendo atingido inclusive a capacidade operativa de aeroportos, de hospitais e de tratamento de água. Poucas vezes se viu instalar, a partir do abuso do direito de uns, um quadro tão exasperador de violação de direitos dos demais.

IV – MÉRITO:

IV.I. A configuração de estado de lesividade a múltiplos preceitos fundamentais em decorrência das manifestações de caminhoneiros do final de maio de 2018

Conforme visto, o movimento de paralisação dos caminhoneiros praticado nos estertores de maio de 2018 resultou na verdadeira apropriação das rodovias públicas brasileiras em prol dos interesses exclusivos de uma categoria.

Houve, com isso, não apenas limitação drástica à liberdade de locomoção (artigo 5º, inciso XV) e ao direito de propriedade das pessoas (artigo 5º, inciso XXII), como a configuração de prejuízos multitudinários para diversas atividades essenciais e necessidades inadiáveis da coletividade, com o esvaziamento da força normativa mínima do dever de tutela normativa prometido pelo artigo 9º, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

A vida econômica do Brasil é dependente do transporte rodoviário. É absolutamente irrazoável que, aproveitando-se dessa característica, a fruição dos direitos de manifestação e de greve por uma determinada categoria adquira uma escala tirânica, cujas consequências transcendam exponencialmente a esfera do mero aborrecimento (típico da vida em coletividade) para passar a

comprometer os direitos à vida de pessoas hospitalizadas, o acesso a prestações básicas para a sobrevivência e inclusive a integridade física de usuários das rodovias vias.

Segundo salientado na decisão cautelar proferida pelo Ministro Relator, “*O direito de greve consagrado pela Constituição Federal, em seu artigo 9º, e o direito de reunião, previsto no artigo 5º, XVI, entretanto, não são absolutos e ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (relatividade ou convivência dos direitos fundamentais)*” (p. 10 da decisão cautelar, DJe de 28/05/2018).

Em sua fundamentação, o Ministro Relator avançou um exauriente relato sobre a linha de composição a ser observada entre direitos de greve e as condições de coesão social:

A relatividade e razoabilidade no exercício dos direitos de reunião e greve são requisitos essenciais em todos os ordenamentos jurídicos democráticos; sendo necessário harmonizá-los com os demais direitos e garantias fundamentais nas hipóteses de conflitos, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em atrito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípua e buscando o bem-estar de uma sociedade democrática.

Nos Estados Unidos da América, a CORTE SUPREMA definiu que a Primeira Emenda a Constituição consagra o direito de reunião pacífica e a impossibilidade de proibições discricionárias pelos órgãos governamentais (*Shuttlesworth v. City of Birmingham*, 394 U.S. 147, 150–51, 1969), porém, o exercício desse direito não se reveste de caráter absoluto, não permitindo a realização de reuniões onde haja uso de força para atingir determinados objetivos, evidente perigo de tumulto, desordem, ameaças à segurança pública ou grave prejuízo ao tráfego em vias públicas (*Jones v. Parmley*, 465 F.3d 46, 56–57 2d Cir. 2006); sendo, ainda, possível a previsão de restrições razoáveis de tempo, lugar e forma, que não infrinjam as garantias constitucionais, e, desde que, justificadas pela presença de interesse público legítimo, mantenham “abertos amplos canais alternativos para a difusão da informação desejada”, de maneira a não frustrar a livre manifestação de expressão (*Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 791, 1989;

Thomas v. Chi. Park Dist., 534 U.S. 316, 322, 2002; Quoting Clark v. Cmty. For Creative Non-Violence, 468 U.S. 288, 293, 1984), inclusive permitindo a exigências de requisitos específicos no caso de reuniões marcadas nas proximidades de locais mais sensíveis (Tabatha Abu El-Haj, *The Neglected Right of Assembly*, 56 *UCLA L. Rev.* 543, 551–52, 2009).

As mesmas relatividade e razoabilidade no exercício do direito de reunião também são exigidas pela legislação da Inglaterra e País de Gales, que permite restrições proporcionais por parte das autoridades públicas, inclusive no tocante a duração máxima do ato, quando houver a real possibilidade de “séria desordem pública, sérios danos à propriedade, edifícios ou monumentos de importância histórica, arquitetônica, arqueológica ou científica ou sérios distúrbios na vida da comunidade”, ou ainda, quando “o propósito das pessoas que organizam é a intimidação de outros com vistas a obrigá-los a não realizar um ato que eles têm o direito de fazer, ou a fazer um ato que eles têm o direito de não fazer” (Statutes of England & Wales, Public Order Act 1986, Ch. 64, Royal Assent, 7 November 1986).

Igualmente, na Seção 2 da Constituição do Canadá – Canadian Charter of Rights and Freedoms – a liberdade de reunião pacífica é consagrada e garantida “aos limites razoáveis prescritos por lei, como pode ser comprovadamente justificado em uma sociedade livre e democrática”. Comentando o direito de reunião e de manifestação assegurado pela Constituição Portuguesa de 1976 – diploma que, como se sabe, foi uma das fontes inspiradoras da nossa Lei Maior – JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS assinalam que cabe ao Estado garantir o livre acesso das pessoas a lugares públicos para que possam se reunir ou se manifestar. E bem por isso, “em contrapartida, pode a utilização de locais públicos ficar sujeita a condicionamentos, para defesa do direito ao repouso, da livre circulação das pessoas e outros interesses constitucionalmente relevantes”. E concluem que, desatendidos esses condicionamentos, torna-se admissível a dispersão, desde que observado o princípio da proporcionalidade (Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 465- 466).

A razoabilidade no exercício da greve, das reuniões e passeatas previstas constitucionalmente, deve, portanto, evitar a ofensa aos demais direitos fundamentais, o desrespeito à consciência moral da comunidade, visando, em contrapartida, a esperança fundamentada de que se possa alcançar um proveito considerável para a convivência social harmoniosa, resultante na prática democrática do direito de reivindicação. Trata-se da cláusula de proibição de excesso (Übermassverbot) consagrada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, ao estabelecer o pensamento da proporcionalidade como parâmetro para se evitar os tratamentos excessivos, abusivos e inadequados, buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na compatibilização prática dos direitos fundamentais, deve pautar-se pela razoabilidade, no sentido de evitar o excesso ou abuso de direito, e, conseqüentemente, afastar a

possibilidade de prejuízos de grandes proporções à Sociedade.

Não há dúvidas, portanto, que os movimentos reivindicatórios de empregadores e trabalhadores – seja por meio de greves, seja por meio de reuniões e passeatas –, não podem obstar o exercício, por parte do restante da Sociedade, dos demais direitos fundamentais, configurando-se, claramente abusivo, o exercício desses direitos que impeçam o livre acesso das demais pessoas aos aeroportos, rodovias e hospitais, por exemplo, em flagrante desrespeito à liberdade constitucional de locomoção (ir e vir), colocando em risco a harmonia, a segurança e a Saúde Pública, como na presente hipótese.

Na presente hipótese, entendo demonstrado o abuso no exercício dos direitos de reunião e greve, em face da obstrução do tráfego em rodovias e vias públicas, impedindo, a livre circulação no território nacional e causando a descontinuidade no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte urbano, tratamento de água para consumo humano, segurança pública, fornecimento de energia elétrica, medicamentos, alimentos e tudo quanto dependa de uma cadeia de fabricação e distribuição dependente do transporte em rodovias federais – o que, na nossa realidade econômica e social, tem efeitos dramáticos.

Também a Procuradora-Geral da República endossou a indispensabilidade de se prover uma acomodação ponderativa entre os interesses dos grevistas e o da população em geral:

Violações de direitos ocorridas em contexto de protesto político representam abuso do direito de reunião que merece responsabilização individual. O dever de garantia da ordem pública, bem como do pleno exercício da liberdade de locomoção dos usuários das vias públicas, autoriza o exercício do poder de polícia, bem como a imposição de multas a quem desobedece decisão judicial. O princípio da proporcionalidade em sentido estrito exige, contudo, que, ao cumprir com o seu dever de garantir a segurança pública, o poder público opte por formas que tragam menos prejuízos aos direitos fundamentais, em especial, aqui, o direito de livre expressão.

O protesto formado por um coletivo de pessoas, transitório ou não, não elimina a responsabilidade individual dos seus participantes, em casos de ameaça ou de abuso, tampouco das entidades que se excedam no exercício dos direitos de reunião, de manifestação e de expressão.

As manifestações de caminhheiros mencionadas na petição inicial deram-se por meio das mais variadas formas, como, por exemplo: bloqueios de rodovias em determinadas localidades; piquetes; ateamento de fogo em pneus; apedrejamento de caminhões; reivindicações sem impedimento de circulação de veículos e pessoas; filas de caminhões em acostamentos; aglomerações com confusão em determinadas localidades; ameaças e agressões a frentistas e

responsáveis por postos para que não haja venda de combustível a consumidores privados, atos de violência que ocasionaram a morte de caminhoneiro, etc.

As reivindicações envolveram questões de natureza tributária, valor de frete, política monetária, preço do petróleo no mercado internacional, política de preços de petróleo praticada pela Petrobras e subsídios estatais, tarifas de pedágio, condições de estradas e rodovias, condições de trabalho, além de pleitos de natureza estritamente política.

Em algumas localidades, os atos paredistas foram praticados por motoristas empregados; em outras, pelos chamados autônomos; e alhures o movimento foi capitaneado por grandes grupos empresariais logísticos, seja por intermédio de sindicatos, associações, ou até mesmo sem nenhuma entidade representativa de interesses, conforme amplamente divulgado pela imprensa.

A forma como os caminhoneiros organizaram suas reivindicações tem resultado em prejuízos de grande impacto para indivíduos, grupos e para toda a coletividade, **notadamente nas áreas de serviço público e de utilidade pública**. Os atos praticados **têm impedido a população de exercer direitos fundamentais assegurados na Constituição, entre eles, a liberdade de ir e vir, de saúde, de segurança e de acesso a bens e a serviços públicos**.

Considerando as relações de poder existentes entre trabalhador e empregados, o sistema constitucional admite que grevistas ou manifestantes construam formas de trazer algum embaraço ou constrangimento em relação ao empregador ou ao Estado, mas o caso em análise supera a estratégia comum de exercer pressão e atrair atenção. Há diversas formas de se protestar e de se organizar uma greve. Os caminhoneiros têm não apenas condições, mas o dever de exercer sua liberdade de expressão e o seu direito de greve sem causar uma crise de abastecimento e de segurança de nível nacional. (pp. 9/10 do parecer ofertados nos autos).

Com a eclosão de prejuízos transversais para a ordem econômica e social do país, o episódio grevista ora apreciado tornou-se patrono de uma intranquilidade generalizada. Mesmo após o seu encerramento, essa inquietação continua a reverberar, na forma de ameaças de novas paralisações. Tudo a corroborar o estado de flagrante inconstitucionalidade que motivou a propositura da presente arguição, cujo acolhimento definitivo certamente prevalecerá.

IV.II. Transcendência da controvérsia sobre a efetividade do controle judicial do abuso do direito de greve para a fruição de bens e serviços essenciais

Não obstante a inicial tenha sido elaborada a partir de um contexto fático específico, a gravidade dos reflexos verificados na ocasião e as dificuldades encontradas no acionamento dos meios de controle disponíveis concitam a uma reflexão que transcende o caso concreto.

Conforme se pode extrair de referências normativas genericamente presentes no ordenamento brasileiro, o direito de greve – a despeito de sua magnitude fundamental – não pode buscar se ver afirmado por reivindicações despóticas, que se imponham independentemente das consequências, ainda que venham a gerar a frustração da efetividade de outras prestações essenciais à coletividade.

Na linha do que preconizado pelo Ministro Eros Grau no MI nº 712 (DJe de 31/10/2008) – *leading case* a propósito de greve no serviço público, que representou a inflexão no entendimento dessa Suprema Corte quanto à tutela injuncional –, o enfrentamento adequado do tema pressupõe “*a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura*”.

Ainda sobre a regulação da greve em contextos públicos, essa Suprema Corte sufragou duas teses em repercussão geral em que enfatiza a imperiosidade na conciliação entre o direito de greve e as necessidades da coletividade. No RE nº 693.456⁵, DJe de 19/10/2017, Relator o Ministro Dias

⁵ Fixada a seguinte tese de repercussão geral: “*A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público*”. (RE 693456,

Toffoli, o Plenário afiançou a legitimidade do desconto salarial pela Administração Pública como instrumento de controle. Mais recentemente, no ARE nº 654.432⁶, DJe de 11/06/2018, Relator para acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, a Corte vedou a possibilidade de exercício de greve por policiais.

A questão controvertida nos autos, conquanto tenha sido deflagrada em uma atividade de natureza privada – transporte de cargas –, motivou, como a essa altura é manifesto, um colapso em cadeia de diversos serviços ou atividades considerados essenciais pela legislação nacional de greve (Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989⁷), tais como tratamento e abastecimento de água, assistência médica e hospitalar, distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos, transporte coletivo, inclusive aéreo, entre outros.

Conforme se viu, a hesitação de alguns órgãos judiciais em determinar medidas coercitivas de desobstrução e retomada de posse das rodovias brasileiras foi suficiente para acrescentar, a um contexto já inegavelmente grave, sério descontrole.

Relator: Ministro Dias Toffoli, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/10/2016, Publicação em 19/10/2017).

⁶ Fixada a seguinte tese de repercussão geral: “1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria.” (ARE 654432, Relator: Ministro Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 05/04/2017, Publicação em 11/06/2018)

⁷ “Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI compensação bancária.”

Tudo a demonstrar que o modelo de controle de abusos hoje existente, se não é deficitário na sua composição, tem sido inadequadamente acionado nas circunstâncias mais críticas. Entre as carências verificadas no episódio grevista retratado na presente causa está, sem dúvida, a falta de um modelo de responsabilização jurídica dos manifestantes que venham a inviabilizar o uso de bens públicos comuns, como as rodovias.

Assim, a aplicação, pelo Ministro Relator, de medidas cominatórias de intensidade adequada foi fundamental para gerar um efeito dissuasório sobre os manifestantes. De fato, diante de manifestações grevistas de alcance abusivo, cujo exercício tenha atingido o uso de bens e serviços públicos, cabe ao juízo competente empregar todas as medidas coercitivas de desforço aplicáveis para responsabilizar, inclusive a título pessoal, os manifestantes que atuem de modo atentatório à dignidade da jurisdição, mediante as correspondentes sanções processuais, civis e criminais cabíveis (CPC, artigo 77 e §§).

IV.III. Validade, em abstrato, das multas cominatórias aplicadas na sequência da decisão cautelar: uma síntese das manifestações de defesa apresentadas nos autos

As sucessivas petições apresentadas pela Advogada-Geral da União durante a tramitação do processo ilustram como o enfrentamento do estado de turbacão nas rodovias nacionais exigia céleres providências do Poder Judiciário e dos órgãos de segurança do Estado brasileiro.

Mesmo após a prolação da decisão liminar na presente arguição, a retomada dos bens públicos pelos agentes estatais levou alguns dias, tendo sido identificados diversos bolsões de resistência no cumprimento da ordem judicial pelos agentes de fiscalização distribuídos pelas vias mais afetadas.

Diante das dificuldades em pôr cobro aos comandos emanados dessa Suprema Corte, não havia outra alternativa a não ser o requerimento da aplicação, aos proprietários dos veículos flagrados obstruindo as vias afetadas, das sanções cominatórias estabelecidos na decisão cautelar. Os pedidos foram deferidos pelo Ministro Relator, sob a justificativa de que “*as circunstâncias fáticas mostram ser razoável a aplicação da multa aos responsáveis pelos atos praticados em confronto com a tutela jurisdicional outorgada, nos parâmetros inicialmente definidos*” (fl. 4, decisão publicada no DJe de 06/06/2018).

Nas manifestações juntadas aos autos, os particulares atingidos pelas sanções em questão formularam diversas objeções contra a incidência das multas. Algumas das exceções remetem a situações fáticas extremamente particulares, como as que defendem, por exemplo, a ilegitimidade para sustentar a responsabilidade da multa em casos pontuais, tais como aqueles em que o veículo multado estivesse sob a posse de locatários ou tivesse sido objeto de venda ainda não definitivamente registrada na documentação.

Dada a multiplicidade de situações, registra-se, nesta oportunidade processual, que as razões genericamente lançadas contra a validade dos atos de aplicação das multas são insubsistentes. É o que se passa a fazer a seguir.

IV.III.a. Aplicabilidade de sanções cominatórias contra terceiros em ações de controle concentrado de constitucionalidade

Um primeiro aspecto a ser ressaltado, em continuidade ao que já foi exposto nos tópicos preliminares, é o da viabilidade da imposição de sanções cominatórias como meios para garantir a efetividade de decisões em ações de controle abstrato de constitucionalidade.

Como anteriormente explicado, a decretação de medidas coercitivas em processos dessa natureza é um imperativo da efetividade da própria jurisdição constitucional, cujo legitimidade é extraída diretamente do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal⁸.

Novamente fazendo referência ao trabalho do Ministro Teori Zavascki sobre o tema, tem-se o seguinte:

Ao discriminar a competência do STF, a Constituição previu, explicitamente, o julgamento de “pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade” (art. 102, I, p, da CF/1988). Embora nenhuma referência tenha sido feita quanto à medida na ação declaratória de constitucionalidade, assentou-se naquela Corte o entendimento de que semelhante provimento pode ser deferido também nessa ação. Sustentou o Min. Sydney Sanches, em seu voto de relator, que a função cautelar, genericamente considerada como a adoção de providências indispensáveis para prevenir riscos de ineficácia da futura decisão de mérito, é inerente à atividade jurisdicional. Lembrou que, pela mesma razão, no passado, quando a Constituição era silente sobre a concessão de liminar também na ação direta, mesmo assim o STF a considerou cabível. No caso da ação declaratória não seria razoável supor-se o contrário, até porque, sem a providência, poderia periclitara a eficácia do provimento definitivo. O argumento foi adotado por maioria dos votos, invocando-se doutrina no mesmo sentido.

O que se afirmou no precedente, em suma, é que o chamado “poder geral de cautela” decorre da própria Constituição, sendo inerente à função jurisdicional, razão pela qual pode e deve ser exercido, independentemente de regulamentação por norma inferior, quando indispensável à garantia da efetividade das decisões. É assim no âmbito da jurisdição comum, e com redobrada razão deve sê-lo no âmbito da jurisdição constitucional exercida pela Suprema Corte. É de suma relevância essa constatação, porque dela decorre também a de que o legislador ordinário não pode eliminar o poder cautelar e nem mesmo está legitimado a impor-lhe restrições que não sejam razoáveis e justificáveis. (ZAVASCKI, Teori Albino. “Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional”. 3ª ed. São Paulo: revista dos tribunais, 2014, pp. 75-76).

Análise de conteúdo semelhante foi externada em precedente cuja lavra do voto-condutor coube ao Ministro Celso de Mello, do qual se transcreve

⁸ “Art. 5º (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

o ponto mais pertinente:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL COMO PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO CONHECIDA. - (...) AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - OUTORGA DE MEDIDA CAUTELAR COM EFEITO VINCULANTE - POSSIBILIDADE.

- O Supremo Tribunal Federal dispõe de competência para exercer, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, o poder geral de cautela de que se acham investidos todos os órgãos judiciários, independentemente de expressa previsão constitucional. A prática da jurisdição cautelar, nesse contexto, acha-se essencialmente vocacionada a conferir tutela efetiva e garantia plena ao resultado que deverá emanar da decisão final a ser proferida no processo objetivo de controle abstrato. Precedente.

- O provimento cautelar deferido, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, além de produzir eficácia "erga omnes", reveste-se de efeito vinculante, relativamente ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário. Precedente.

- A eficácia vinculante, que qualifica tal decisão - precisamente por derivar do vínculo subordinante que lhe é inerente -, legitima o uso da reclamação, se e quando a integridade e a autoridade desse julgamento forem desrespeitadas. (...)

(ADC nº 8 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/10/1999, Publicação em 04/04/2003)

A aplicação de muitas processuais surge, nesse contexto, como uma implicação natural da manifestação do poder de cautela, pois sua teleologia está justamente em preservar o resultado útil da demanda, que, no caso concreto – conforme ilustrado pelo estado de generalizada desobediência à decisão cautelar verificado nos dias seguintes à sua expedição – não poderia ser alcançado por meio menos gravoso.

IV.III.b. A exigibilidade imediata da decisão cautelar em processo objetivo – inaplicabilidade do regime jurídico de comunicação dos atos processuais pertinente aos processos de natureza subjetiva

Em outra abordagem reiteradamente explorada nas manifestações de defesa, os impugnantes argumentam que as sanções cominatórias seriam inexigíveis por uma série de motivos formais, dentre os quais (i) ausência de intimação pessoal da decisão, condição que seria indispensável a cobrança de astreintes conforme a Súmula 410/STJ; (ii) ausência de qualquer comunicação aos condutores dos veículos da existência da decisão cautelar, porque os autos de infração expedidos pela PRF foram lavrados sem abordagem; e (iii) não cumprimento, pelas autoridades policiais, do ônus de certificar, no preenchimento do auto de infração, elementos de informação mínimos para comprovar o descumprimento da liminar.

Sobre o ponto, é indispensável esclarecer que a construção defensiva organizada por praticamente todos os impugnantes passa ao largo de um elemento que é crucial para entender a forma como as multas foram postuladas e aplicadas: a natureza objetiva do processo de controle de constitucionalidade.

Diferentemente do que sucede na realidade da litigância subjetiva, em que a citação opera como verdadeira condição de formação válida do processo e, juntamente com os demais atos intimativos, sujeita-se à observância de um rigoroso regime formal, o padrão de interatividade desenvolvido nos processos de perfil objetivo segue uma linguagem oficial muito menos pessoalizada. Afinal, o que este tipo de processo busca tutelar é a higidez, em termos abstratos, do ordenamento e dos atos decisórios necessários à sua efetivação, e não a posição jurídica – os interesses subjetivos ou concretos – dos seus participantes.

Em função disso, hoje já está bem consolidado na jurisprudência da Suprema Corte o entendimento de que a natureza peculiarmente abstrata dos dissídios de controle concentrado de constitucionalidade repercute na definição do regime de comunicação dos atos processuais. É conhecida, a propósito, a linha jurisprudencial que exclui a incidência das prerrogativas processuais da Fazenda Pública nessa categoria processual⁹, não lhes aplicando, em função disso, o benefício da intimação pessoal.

Também por este motivo esse Supremo Tribunal Federal definiu, em julgado paradigmático, que o marco inicial da eficácia das decisões cautelares proferidas colegiadamente em sede de controle abstrato deve ter início da data da publicação da ata de julgamento no diário da justiça, conforme se deduz da seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. QUESTÃO DE ORDEM. 2. A DECISÃO QUE CONCEDE MEDIDA CAUTELAR, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POSSUI EFICÁCIA, "EX NUNC". COM A CONCESSÃO DA LIMINAR, O ATO NORMATIVO IMPUGNADO FICA COM SUA EFICÁCIA SUSPensa, ATÉ O JULGAMENTO FINAL. 3. EM SE TRATANDO DE LEI RELATIVA A VENCIMENTOS E VANTAGENS DE SERVIDORES PÚBLICOS, O TRIBUNAL ASSENTOU, POR MAIORIA, VENCIDOS TRES MINISTROS, INCLUSIVE O RELATOR, QUE, DEFERIDA A LIMINAR, NOVOS PAGAMENTOS NÃO SE FAZEM, COM BASE NESSE DIPLOMA, ATÉ O JULGAMENTO FINAL, MESMO QUANTO AOS SERVIDORES QUE JÁ VINHAM PERCEBENDO ESTIPENDIOS DE ACORDO COM AS NORMAS SUSPENSAS; A CONCESSÃO DA CAUTELAR ALCANÇA OS EFEITOS SUPERVENIENTES DO ATO ADMINISTRATIVO, PROFERIDO COM BASE NA LEI ATACADA. 4. O DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PRODUZ SEUS EFEITOS A PARTIR DA DATA DA PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA DA UNIÃO. PETIÇÃO CONHECIDA COMO QUESTÃO DE ORDEM E DECIDIDA NOS TERMOS ACIMA.

(ADI nº 711 QO, Relator: Ministro Néri da Silveira, Órgão julgador:

⁹ Ver, nesse sentido, ADPF nº 205 AgR-segundo, Relator Ministro Dias Toffoli, Órgão julgador: Tribunal Pleno, DJe de 01/08/2017; ADI nº 2674-MC-AgR-ED, Relator Ministro Celso de Mello, Órgão julgador: Tribunal Pleno, DJe de 13/06/2016; e ADI 2130 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, Órgão julgador: Tribunal Pleno, DJe de 14/12/2001.

Essa compreensão tem sido reiteradamente aplicada até os dias de hoje, tendo o Tribunal reconhecido, ainda, que, diferentemente das liminares proferidas no Plenário, aquelas deferidas monocraticamente, enquanto pendentes de referendo, são exigíveis imediatamente a partir da data da sua prolação. O *leading case* em que esse padrão restou assentado foi o seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA “A” (“na elaboração de documentos jurídicos”) E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO – APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132) – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR – MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL. – (...) CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO: A QUESTÃO DO VALOR JURÍDICO DO ATO INCONSTITUCIONAL (ADI 2.215-MC/PE, REL. MIN. CELSO DE MELLO). O “STATUS QUÆSTIONIS” NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOUTRINA CONSTITUCIONAIS: PLURALIDADE DE OPINIÕES DOUTRINÁRIAS EM TORNO DOS GRAUS DIFERENCIADOS DE INVALIDIDADE DO ATO INCONSTITUCIONAL. A POSIÇÃO PREVALECENTE NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A MODULAÇÃO TEMPORAL COMO TÉCNICA DECISÓRIA DE ABRANDAMENTO, MEDIANTE JUÍZO DE CONCRETA PONDERAÇÃO, DO DOGMA DA NULIDADE DO ATO INCONSTITUCIONAL. DOUTRINA. PRECEDENTES. –

Concessão, “ad referendum” do Plenário, por decisão monocrática do Relator, de medida cautelar em sede de fiscalização abstrata. Possibilidade excepcional. **A questão do início da eficácia desse provimento cautelar. Execução imediata, com todas as consequências jurídicas a ela inerentes, dessa decisão, independentemente de ainda não haver sido referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.** Precedentes. – O tríplice conteúdo eficaz das decisões (tanto as declaratórias de inconstitucionalidade quanto as concessivas de medida cautelar) nos processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade: (a) eficácia vinculante, (b) eficácia geral (“erga omnes”) e (c) eficácia repristinatória. Magistério doutrinário. Precedentes. (ADI nº 4843 MC-ED-Ref, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/12/2014, Publicação em 19/02/2015; Grifouse)

O voto-condutor do Ministro Celso de Mello, relator do caso referido, registra as seguintes ponderações sobre o momento inicial da eficácia das cautelares:

Vale rememorar, no ponto, a posição jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal a propósito da questão do início da eficácia do provimento cautelar suspensivo da aplicabilidade dos atos normativos impugnados em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Esse tema assume inquestionável relevo, pois a definição do “dies a quo” estabelece o momento em função do qual se instaura a carga eficaz da decisão do Supremo Tribunal Federal veiculadora de provimento cautelar concedido em processo de controle abstrato.

É que, deferida a medida cautelar, a decisão que a concede passa a revestir-se de tríplice conteúdo eficaz: eficácia vinculante, eficácia geral (“erga omnes”), e eficácia repristinatória. Cabe lembrar, bem por isso, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar questão de ordem suscitada na ADI 711/AM, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, definiu como termo inicial da plena instauração de eficácia da medida cautelar concedida em sede de controle abstrato a data em que publicada, no Diário da Justiça da União, a ata da sessão do respectivo julgamento, ressalvadas as hipóteses excepcionais indicadas no precedente referido:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar deferida. Questão de Ordem. 2. A decisão que concede medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, possui eficácia, ‘ex nunc’. Com a concessão da liminar, o ato normativo impugnado fica com sua eficácia suspensa, até o julgamento final. (...) 4. O deferimento da medida cautelar produz seus efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento no Diário da Justiça da União.(...)” (grifei)

No julgamento que venho de referir, esta Corte, ao fixar “entendimento no sentido de que a eficácia da medida cautelar tem seu início marcado pela publicação da ata da sessão de julgamento no Diário da Justiça da União”, enfatizou que essa diretriz somente não se aplicaria quando se tratasse de “casos excepcionais a serem examinados pelo Presidente do Tribunal, de maneira a garantir a eficácia da decisão” (grifei).

Vê-se, portanto, que assume relevo processual, no que concerne à tríplice eficácia da decisão emanada do Supremo Tribunal Federal, quando proferida em sede de fiscalização normativa abstrata, o momento em que divulgada, no órgão oficial (Diário da Justiça da União), a ata da sessão plenária em que deferido o provimento cautelar suspensivo da aplicabilidade do ato estatal impugnado.

(...)

É certo, no entanto, que os precedentes ora mencionados incidem , apenas, nos casos em que houver julgamento colegiado, cabendo assinalar que, nas hipóteses de concessão monocrática, como sucede na espécie, a medida cautelar – quando ausente deliberação do Relator em sentido contrário – revestir-se-á de eficácia imediata, gerando, desde logo, todos os efeitos e consequências inerentes a esse provimento jurisdicional, independentemente de ainda não referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Vale insistir, desse modo, por oportuno e necessário, que, embora sujeita ao referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal (Lei nº 9.868/99, art. 10), a decisão concessiva de medida liminar em sede de controle abstrato, que suspenda, cautelarmente, a execução e a aplicabilidade do ato normativo questionado, reveste-se de eficácia imediata, produzindo, em consequência, até ulterior julgamento plenário da Corte Suprema, todos os efeitos próprios do deferimento, em “full bench”, do provimento cautelar suspensivo da vigência do diploma estatal objeto de impugnação no âmbito do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

E a razão é uma só: o referendo, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, qualifica-se como verdadeira condição resolutiva, jamais suspensiva, da eficácia do provimento cautelar concedido, monocraticamente, em caráter excepcional, pelo Relator do processo de controle normativo abstrato. (Grifou-se)

A exigibilidade imediata das decisões cautelares concedidas por esse Supremo Tribunal Federal, além de se impor pelos motivos lançados no precedente acima, encontra fundamento, no caso da arguição de descumprimento de preceito fundamental, no texto da própria legislação que lhe dá suporte:

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as

condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

§ 1º O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente.

À luz dessas referências, já se pode discernir, sem dificuldade, que o regime processual próprio às astreintes em lides subjetivas, que envolve, segundo as manifestações aportadas aos autos, a exigência de intimação pessoal prévia, não é aplicável, de modo geral, às decisões cautelares proferidas em sede de controle abstrato, sendo de todo impertinente no que se refere às decisões monocráticas pendentes de referendo, tais como a da espécie.

Na verdade, a observância das formalidades sugeridas pelos impugnantes resultaria, ao fim e ao cabo, na completa inaptidão do processo objetivo para a proteção do conteúdo mínimo de diversos dos preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição brasileira.

A estipulação de multas processuais de periodicidade horária e de alto valor-base derivou do reconhecimento, pelo Ministro Relator, que as referências sancionatórias já presentes no ordenamento não estavam sendo suficientes para dissuadir os graves excessos cometidos por manifestantes durante o movimento grevista. Exigir que cada um dos manifestantes fosse pessoalmente intimado da fixação das multas processuais, mediante a observância dos mecanismos intimativos ordinariamente utilizados pela jurisdição, seria o mesmo que condenar a um inevitável fracasso prático.

Todas essas circunstâncias foram devidamente sopesadas pelo Ministro Relator que, ao despachar a cautelar ainda no dia em que a demanda foi ajuizada, especificou de forma categórica que a decisão então proferida traduzia “*uma medida incisiva e inequívoca quanto à necessidade de que se garanta plena e imediata liberdade de tráfego em todas as rodovias do Brasil*” (fl. 15 da decisão

cautelar), além de deferir “*a aplicação das multas pleiteadas, a partir da concessão da presente decisão*” (fl. 16 da decisão cautelar).

Ainda que a decisão não tenha sido divulgada no Diário de Justiça do dia 25/05/2018, já nessa data ela operava seus efeitos, como aliás é evidenciado pela remissão à sua autoridade pelo Decreto nº 9.382/2018 do Presidente da República, que autorizou o emprego das Forças Armadas para garantia da Lei e da Ordem na desobstrução das vias públicas.

Quanto à forma de apuração dos comportamentos dos motoristas e proprietários de veículos que insistiam em criar embaraços à retomada da trafegabilidade das rodovias, importa ressaltar que a lavratura de autos de infração sem abordagem pessoal também era a única alternativa plausível para viabilizar a fiscalização, tendo em vista condições ambientais hostis. Entre outros fatores, a dificuldade de acesso dos agentes aos pontos mais críticos de obstrução, a grande multiplicidade de veículos em situação irregular e a ausência dos condutores das cabines dos veículos tornavam na prática inexecutável uma descrição mais detalhada de cada situação infracional.

As autuações instruídas juntamente com o pedido de aplicação de multas processuais pela Advogada-Geral da União ostentam plena presunção de legitimidade. Afinal, o Código de Trânsito Brasileiro não estabelece a identificação dos responsáveis como requisito indispensável para a lavratura de auto infracional, reconhecendo hipóteses de impossibilidade fática de autuação em flagrante¹⁰. O estado de coisas subjacente ao movimento grevista dos

¹⁰ “Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

I - tipificação da infração;

II - local, data e hora do cometimento da infração;

III - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;

IV - o prontuário do condutor, sempre que possível;

caminhoneiros certamente se qualificava, para esse fim, como circunstância excepcional.

IV.III.c. Ausência de conteúdo confiscatório: proporcionalidade, em abstrato, do valor atribuído às multas processuais para garantir o efeito dissuasório da cautelar

Uma outra vertente pela qual os impugnantes procuram desclassificar a validade das multas impostas nos autos busca atribuir um perfil confiscatório à sanção processual acionada pelo Ministro Relator, além de considerar que elas seriam incongruentes com os pedidos postulados pelo Presidente da República na petição inicial.

A alegação de incongruência é desprovida de qualquer fôlego, uma vez que a fixação de sanções cominatórias para garantir a efetividade da jurisdição é uma prerrogativa de polícia que não se submete ao princípio do dispositivo, nem mesmo pelos termos do Código de Processo Civil/2015¹¹, cujas previsões têm por objeto lides de caráter subjetivo.

Com efeito, o artigo 536 do ordenamento processual estabelece que, *“No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de*

V - identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente autuador ou equipamento que comprovar a infração;

VI - assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

(...)

§ 3º Não sendo possível a autuação em flagrante, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de infração, informando os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incisos I, II e III, para o procedimento previsto no artigo seguinte.”

¹¹ “(...) Tal qual ocorria na vigência do CPC de 1973, a multa pode ser fixada de ofício ou a requerimento da parte. O fato de a parte requerê-la não retira da multa sua natureza de técnica de tutela jurisdicional, de modo que não está o juiz adstrito ao delineamento que a parte requerente deu para a multa. Assim, o juiz poderá fixar multa em periodicidade ou valor inferiores ou superiores àqueles sugeridos pela parte, não violando com isso o princípio da congruência entre o pedido e a sentença.” AMARAL, Guilherme Rizzo. In *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. Coords. Teresa Arruda Alvim Wambier (et al.), 3ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.568.

fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente”.

Sendo possível a estipulação de ofício dessas medidas, fica afastado o argumento de quebra de um princípio da congruência. Até porque, ao mencionar o conceito de “entidades responsáveis”, a gradação postulada no item (iv.a) da inicial¹² para a fixação de multas teve o objetivo de se dirigir às pessoas jurídicas que estivessem de alguma forma implicadas na obstrução de vias públicas, ao passo em que o pedido seguinte – (iv.b) – se dirigia apenas a pessoas físicas que eventualmente resistissem a retirar os veículos das vias ou acostamentos¹³.

No tocante aos valores utilizados como referência para o cálculo das multas, eles tampouco revelam uma desproporção, se considerados do plano abstrato. Afinal, o deferimento da cautelar na presente arguição significou o reconhecimento, pelo Ministro Relator, de que os meios de jurisdição ordinários e os mecanismos dissuasórios previstos no ordenamento para impedir a obstrução de rodovias estariam tendo a sua autoridade claramente esvaziada pela persistência da manifestação dos caminhoneiros.

Assim, para garantir que a cautelar pudesse gerar efeitos imediatos sobre os pontos de obstrução, seria necessário calibrá-la em um nível cominatório mais intenso do que aquele já positivado no ordenamento de trânsito para censurar infrações administrativas de teor semelhante. Não faria sentido algum estabelecer,

¹² “(iv.a) de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por hora às entidades responsáveis por atos que culminem na indevida ocupação e interdição das vias públicas, inclusive acostamentos, por descumprimento das ordens judiciais deferidas nesta Arguição;”

¹³ “(iv.b) de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia, por atos que culminem na indevida ocupação e interdição das vias públicas em questão, inclusive acostamentos, a ser cobrada de cada manifestante que se recuse a retirar o veículo que esteja obstruindo a via pública ou proprietário do veículo que esteja obstruindo a via pública, por descumprimento das ordens judiciais deferidas nesta Arguição.”

com garantia para a eficácia de uma decisão judicial acionada como *ultima ratio* para a tutela da Constituição brasileira, um padrão de afluência semelhante àquele cujo valor de “prevenção geral” já fora inequivocamente sabotado pela realidade abusiva do movimento de greve.

De acordo com o Código Brasileiro de Trânsito, a sanção existente para aqueles que bloqueiem, deliberadamente, as vias públicas¹⁴ – infração considerada gravíssima¹⁵ – é equivalente a uma pena de multa (vinte vezes o valor-base da infração gravíssima), passível de ser agravada em até 60 vezes aos organizadores da conduta (artigo 253-A, § 1º) e duplicada em caso de reincidência no período de 12 meses (artigo 253-A, § 2º).

Considerando que a multa para infração gravíssima remonta a R\$ 293,47 (artigo 258, inciso I), a aplicação majorada no máximo da penalidade administrativa poderia resultar em montante correspondente ao seguinte valor: $293,47 \times 20 \times 60 \times 2 = 704.328,00$ ¹⁶. A dramaticidade da situação fática vigente no momento da concessão da liminar exigia a aplicação de medidas cominatórias capazes de atuar o poder de coerção que o CTB não teve.

¹⁴ “Art. 253. Bloquear a via com veículo:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa e apreensão do veículo;

(...)

Art. 253-A. Usar qualquer veículo para, deliberadamente, interromper, restringir ou perturbar a circulação na via sem autorização do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre ela:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa (vinte vezes) e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses;

(...)

§ 1º Aplica-se a multa agravada em 60 (sessenta) vezes aos organizadores da conduta prevista no caput.

§ 2º Aplica-se em dobro a multa em caso de reincidência no período de 12 (doze) meses.

§ 3º As penalidades são aplicáveis a pessoas físicas ou jurídicas que incorram na infração, devendo a autoridade com circunscrição sobre a via restabelecer de imediato, se possível, as condições de normalidade para a circulação na via.”

¹⁵ O valor base para infrações gravíssimas, segundo o CTB, é o seguinte:

“Art. 258. As infrações punidas com multa classificam-se, de acordo com sua gravidade, em quatro categorias:

1 - infração de natureza gravíssima, punida com multa no valor de R\$ 293,47 (duzentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos);”

¹⁶ Cálculo em se aplicando todas as agravantes do artigo 253-A combinado com o artigo 258, I, do CTB.

Um dado presente em relatório divulgado pela Polícia Rodoviária Federal sobre a greve dos caminhoneiros¹⁷ é especialmente ilustrativo da circunstância de emergencialidade que se apresentava. Registrando as consequências da paralisação no seu período mais crítico, observado no interregno entre 25/05/2018 e 01/06/2018, o relatório indicou que o dia 26/05/2018 – isto é, o dia seguinte ao da concessão da cautelar – foi o que registrou a maior incidência de bloqueios ativos, tanto nas rodovias federais, quanto nas rodovias estaduais, em um único dia com o acumulado de 1.416 pontos.

Tendo em vista o agudo estado de lesividade a preceitos fundamentais gerado pelo abuso na greve dos caminhoneiros, a fixação, pelo Ministro Relator, de uma multa equivalente a R\$ 100.000,00 para cada hora de obstrução das rodovias públicas não destoa do senso de proporcionalidade, nem pode ser qualificada como uma sanção de perfil confiscatório. Na verdade, o patamar coercitivo estabelecido na liminar é apenas marginalmente superior àquele já constante do CTB que, como visto, não se revelou suficiente para neutralizar os excessos da manifestação dos grevistas.

Tendo em vista essas justificativas de fato e de direito, é possível afirmar que, se considerada a escala abstrata, as medidas coercitivas adotadas pelo Ministro Relator foram estabelecidas em padrões proporcionais e razoáveis, sem excessos. Isso não elimina, por certo, a possibilidade de que determinadas circunstâncias individuais sejam tomadas como motivos relevantes para determinar uma redução dos valores inicialmente fixados.

¹⁷ Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/brasil/prf-divulga-relatorio-com-aumento-no-numero-de-bloqueios/>>, acesso em 06/09/2018.

O que não se pode admitir é que, sob o pretexto de alegar a existência de justa causa para a minoração dos reflexos cominatórios da decisão liminar, os postulantes insistam em teses genéricas como as de que sequer tinham conhecimento da existência da arguição, ou de que foram economicamente prejudicados pelo atraso no deslocamento de cargas ou de que não havia condições de segurança para retirar os veículos que obstruíam as rodovias.

V – CONCLUSÕES

Consideradas as razões que se vem de deduzir, ficou evidenciado que o acolhimento da presente arguição e o deferimento monocrático, pelo Ministro Relator, das medidas liminares requeridas eram imperativos para debelar uma situação de grave comprometimento das liberdades e serviços públicos no país durante a semana em que o movimento grevista dos caminhoneiros atingiu seu ápice.

Não obstante existam circunstâncias específicas que podem vir a ser consideradas pontualmente para excluir ou amenizar a responsabilidade de algumas das pessoas jurídicas multadas por terem seus veículos flagrados em pontos críticos de obstrução das rodovias públicas, verifica-se que, no geral, as sanções cominatórias foram aplicadas pelo descumprimento da ordem judicial proferida em 25/05/2018, tendo sido impostas conforme as formalidades que eram exigíveis nas condições de momento.

Não pesa, contra o ajuizamento desta arguição ou contra a eficácia das decisões proferidas pelo Ministro Relator, qualquer deficiência de ordem formal que possa infirmar sua exigibilidade em termos amplos.

Em relação à determinação contida na audiência realizada no dia

20/08/2018, esta Advocacia-Geral da União submete à apreciação de Vossa Excelência a pretensão apresentada pelas entidades em reunião realizada no dia 29/08/2018, tendo em vista tratar-se de multas processuais.

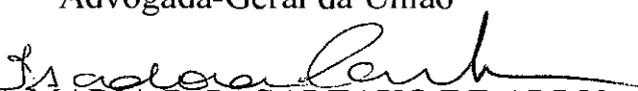
Por fim, a Advogada-Geral da União manifesta-se pelo referendo das medidas cautelares aplicadas nesta causa e pelo prosseguimento do processo de execução das multas aplicadas aos infratores que não consigam apresentar elementos de informação conclusivos que evidenciem justa causa para descumprimento da decisão cautelar.

No mérito, a manifestação é pela procedência dos pedidos formulados na petição inicial

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do despacho de 22 de agosto de 2018.

Brasília, 10 de setembro de 2018.


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União


ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso

DANIEL PINCOWSCY CARDOSO M. DE A. ALVIM
Advogado da União