



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

URGENTE

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, representado pela Advogada-Geral da União (artigo 22 da Lei nº 9.028, de 1995, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001), com fundamento no disposto nos artigos 102, § 1º; e 103, inciso I, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, vem, perante essa Suprema Corte, ajuizar

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL**

com pedido de medida cautelar, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultante de atos do Poder Público, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DO OBJETO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Como é fato notório, as rodovias do país vêm sendo utilizadas para a realização de protesto de caminhoneiros, com a ameaça e obtenção de efetivo bloqueio e obstrução do tráfego, o que tem sido objeto de questionamentos perante o Poder Judiciário.

De fato, a União, perante a Justiça Federal das diversas Seções Judiciárias, vem ajuizando ações, com pedido de tutela de urgência, objetivando liminarmente a liberação das rodovias federais bloqueadas, ou em vias de o serem, em razão das manifestações promovidas pelos caminhoneiros.

Ocorre que, em resposta a tais demandas, o Poder Judiciário vem proferindo decisões conflitantes a respeito da matéria, ora deferindo as liminares para assegurar a imediata liberação do tráfego, com a expedição de mandados de interdito proibitório e de reintegração de posse, de modo que os manifestantes abstenham-se de promover o bloqueio total ou parcial das rodovias e de promover atos que possam impedir o tráfego de veículos; ora indeferindo os pleitos de urgência, seja por não vislumbrar os requisitos necessários ao manejo das ações possessórias, seja, ainda, por reputar que o exercício dos direitos de manifestação e de reunião (CF, artigo 5º, IV e XVI) estariam sendo exercidos de forma adequada e sem prejuízo à liberdade de locomoção ou do direito de propriedade da União.

Registre-se que **a constatação da existência de ações pulverizadas por toda a Justiça do País demanda**, considerando as divergências apontadas e que serão à frente detalhadas, **uma atuação uniforme e rápida por essa Suprema Corte, a fim de garantir segurança jurídica e sob pena de malferimento dos preceitos fundamentais apontados nesta ADPF como**

parâmetro de controle, bem como para possibilitar a o suprimento das necessidades mais básicas da população brasileira.

O fato é que, conforme será adiante demonstrado, as decisões judiciais que indeferem os pleitos liminares postulados pela União, permitindo, assim, o embaraço no tráfego nas rodovias federais, são claramente incompatíveis com a Carta Republicana, uma vez que ofendem os preceitos fundamentais constantes dos artigos 5º, *caput* e incisos IV, XV, XVI, XXII e XXIII; 9º; e 20, inciso I, da Constituição de 1988.

Nesse contexto, somente a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental revela-se como mecanismo apto a sanar a lesão aos preceitos fundamentais mencionados, visto que permite solucionar de forma ampla, geral e imediata a relevante controvérsia que se verifica acerca da matéria em questão.

II – DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO

II.1 – Do conceito de ato do Poder Público

O artigo 1º da Lei nº 9.882/1999¹ autoriza o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para “*evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público*”.

¹ “Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.”

Sobre a abrangência da expressão “*ato do Poder Público*”, constante do dispositivo legal mencionado, essa Suprema Corte² firmou o entendimento de que “*o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ato do Poder Público federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não*”.

No caso presente, os atos questionados não possuem caráter normativo, uma vez que correspondem a decisões judiciais proferidas por juízos diversos.

A respeito do tema, a doutrina sustenta ser cabível o questionamento de atos não normativos e, em especial, de decisões judiciais por meio de arguição de descumprimento. Veja-se, a propósito, o entendimento de Dirley da Cunha Júnior³:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental presta-se, outrossim, a fiscalizar os atos ou omissões não normativas do poder público. Vale dizer, pode ser empregada para controle dos atos concretos ou individuais do Estado e da Administração Pública, incluindo os atos administrativos, os atos ou fatos materiais, os atos regidos pelo direito privado e os contratos administrativos, **além de abranger, outrossim, até as decisões judiciais** e os atos políticos e as omissões na prática ou realização destes atos, quando violarem preceitos constitucionais fundamentais.

Assim, a significativa amplitude do objeto da arguição tornou possível o controle abstrato de constitucionalidade dos atos concretos e das atividades materiais do Estado (...). A sujeição destes atos à fiscalização concentrada do Supremo Tribunal Federal só vem corroborar a preocupação que motivou o constituinte na criação de um remédio eficaz e célere de defesa dos preceitos mais importantes da Constituição.

² ADPF nº 1 QO, Relator: Ministro Néri da Silveira, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 03/02/2000, Publicação em: 07/11/2003.

³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Ações constitucionais**. Salvador: Edições Jus Podium, p. 462; grifou-se.

Na mesma linha, esse Supremo Tribunal Federal admite o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para a impugnação de decisões judiciais. Confirmam-se, a esse respeito, os seguintes precedentes:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. **Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus** do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 6. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.**

(ADPF nº 387, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/03/2017, Publicação em 25/10/2017; grifou-se);

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. **DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.** 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do

desenvolvimento social saudável. **Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.** 2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...) 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente.

(ADPF nº 101, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/06/2009, Publicação em 04/06/2012; grifou-se);

1. RECURSO. Agravo regimental. Interposição contra decisão liminar sujeita a referendo. Admissibilidade. Interesse recursal reconhecido. Agravo conhecido. Votos vencidos. É admissível agravo regimental contra decisão monocrática sujeita a referendo do órgão colegiado. 2. **AÇÃO OU ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF. Liminar concedida. Suspensão de processos e efeitos de sentenças.** Servidor público. Professores do Estado de Pernambuco. Elevação de vencimentos com base no princípio da isonomia. Casos recobertos por coisa julgada material ou convalidados por lei superveniente. Exclusão da eficácia da liminar. Agravo provido em parte e referendo parcial, para esse fim. Aplicação do art. 5º, § 3º, *in fine*, da Lei federal nº 9.882/99. Não podem ser alcançados pela eficácia suspensiva de liminar concedida em ação de descumprimento de preceito fundamental, os efeitos de sentenças transitadas em julgado ou convalidados por lei superveniente.

(ADPF nº 79 AgR, Relator: Ministro Cezar Peluso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/06/2007, Publicação em 17/08/2007);

MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E

DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (...) 1. **As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região** que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos **traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, caput, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.** (...) 4. Deferimento apenas parcial para suspender os efeitos das decisões judiciais impugnadas exclusivamente nos casos em que as medidas constritivas nelas determinadas tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, em afronta aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Constituição da República. 5. Medida cautelar deferida em parte.

(ADPF nº 405 MC, Relatora: Ministra Rosa Weber, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/06/2017, Publicação em 05/02/2018; grifou-se).

Como se nota, não há dúvida acerca do cabimento de arguição de descumprimento para a impugnação de decisões do Poder Judiciário, excetuando-se, tão somente, os julgados que já tiverem transitado em julgado.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE – INOBSERVÂNCIA – INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – **POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO** – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTE – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA” – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO

RESCISÓRIA – EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF – AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF – FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF – DOCTRINA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(ADPF nº 249 AgR, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/08/2014, Publicação em 01/09/2014; grifou-se).

Desse modo, constata-se a adequação da via adotada para a impugnação dos atos do Poder Público anteriormente especificados.

II.II – Do princípio da subsidiariedade

Cumprido ressaltar, também, que a presente arguição satisfaz o requisito da subsidiariedade, previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999⁴.

Em *leading case* a propósito da interpretação do requisito em análise, o Plenário dessa Suprema Corte estipulou que o exame a respeito da existência de meio processual alternativo deve ser “*compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata*”⁵.

⁴ “Art. 4º (...)

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

⁵ ADPF nº 33, Relator Ministro Gilmar Mendes, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/12/2005, Publicação em 27/10/2006.

No mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes⁶ assinala que a compreensão do princípio da subsidiariedade deve levar em consideração a predominância do enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Veja-se:

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. **Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva.** Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/99, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

(...)

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

(...)

Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, tal como assinalado, o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

(...)

Assim sendo, é possível concluir que a **simples existência de ações ou de outros recursos processuais** – vias processuais ordinárias – **não poderá servir de óbice à formulação de arguição de descumprimento.** Ao contrário, tal como explicitado, **a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.**

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1151-1156; grifou-se.

Na espécie, verifica-se não ser cabível a adoção de outro processo de índole objetiva para afastar a lesão a preceito fundamental resultante dos atos questionados, que, por serem destituídos do conteúdo normativo exigido pelo artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal⁷, não são passíveis de controle por meio de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade.

Diferentemente do que sucede em relação às arguições propostas contra atos normativos, cuja tutela de validade pode, em tese, ser obtida por essas outras espécies de processos objetivos de fiscalização de constitucionalidade, as impugnações contra atos concretos do Poder Público, tais como decisões judiciais, somente podem ser submetidas ao controle concentrado pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Em outros termos, no âmbito do controle objetivo de constitucionalidade, somente a Arguição de Descumprimento é apta a solver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata, o que demonstra o atendimento ao requisito da subsidiariedade.

Ademais, embora se admita que, nas hipóteses de impugnação a atos concretos, o atendimento do requisito da subsidiariedade também deva considerar os meios subjetivos de tutela judicial oferecidos pelo ordenamento, deve-se salientar que não há, na via do controle difuso, qualquer meio capaz de sanar a lesividade apontada de forma imediata, como se revela necessário na espécie.

A esse respeito, esse Supremo Tribunal federal já esclareceu que “*a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta,*

⁷ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”

só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional”⁸.

Nesse mesmo sentido, note-se que, em decisão monocrática proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 79, essa Suprema Corte decidiu que a possibilidade de interposição de recurso extraordinário não afasta o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, a qual constitui o “(...) *instrumento processual-constitucional ideal para o combate imediato dessas decisões judiciais*”. Confira-se:

(...) Da mesma forma, o princípio da subsidiariedade para o cabimento da ADPF não oferece obstáculo à presente ação. É que este Supremo vem entendendo que a subsidiariedade exigida pelo art. 4º, § 1º, da L. 9.882/99 não pode ser interpretada com raciocínio linear e fechado. A subsidiariedade de que trata a legislação diz respeito a outro instrumento processual-constitucional que resolva a questão jurídica com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF. Em se tratando de decisões judiciais, não seria possível o manejo de qualquer ação de nosso sistema de controle concentrado. Da mesma forma, o recurso extraordinário não daria resolução de maneira definitiva como a ADPF. É que muito embora a tendência do Supremo em atribuir dimensão objetiva ao recurso extraordinário, a matéria ainda não é totalmente pacificada, o que coloca o efeito vinculante da ADPF como instrumento processual-constitucional ideal para o combate imediato dessas decisões judiciais. Leio GILMAR FERREIRA MENDES: “(...) Problema igualmente relevante coloca-se em relação às decisões de única ou última instância que, por falta de fundamento legal, acabam por lesar relevantes princípios de ordem constitucional. (...)”.

Assim, em vista da urgência que o assunto requer, defiro a liminar, *ad referendum* do Plenário, para, nos termos do § 3º, do art. 5º da L. 9.882/99, determinar a suspensão de todos os processos em curso,

⁸ ADPF nº 237 AgR, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 28/05/2014, Publicação em 30/10/2014.

inclusive as eventuais execuções, e dos efeitos de decisões judiciais que tratem da elevação dos vencimentos de professores do Estado de Pernambuco com base no princípio da isonomia no contexto do debate jurídico exposto neste despacho.

(ADPF nº 79, Relator: Ministro Cezar Peluso, Decisão Monocrática, Julgamento em 29/07/2005, Publicação em 04/08/2005; grifou-se).

Assim, não havendo outro meio eficaz para sanar, de forma ampla, geral e imediata, a lesividade decorrente dos atos questionados, reafirma-se a conclusão no sentido do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

II.III – Da Relevância do Fundamento da Controvérsia Constitucional

Ademais, cumpre notar que a presente arguição envolve controvérsia constitucional relevante, caracterizada pelo desrespeito aos preceitos fundamentais previstos nos artigos 5º, *caput* e incisos IV, XV, XVI, XXII e XXIII; 9º; e 20, inciso I, da Constituição de 1988.

Sobre o tema, Luís Roberto Barroso⁹ sustenta que “*será relevante a controvérsia quando o seu deslinde tiver uma repercussão geral, que transcenda o interesse das partes do litígio, seja pela existência de um número expressivo de processos análogos, seja pela gravidade ou fundamentalidade da tese em discussão, por seu alcance político, econômico, social ou ético*”.

Com efeito, a importância da demanda para o interesse público já seria suficiente a demonstrar o relevo da controvérsia constitucional em exame,

⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 278.

conclusão essa que é endossada pela gravidade da situação de crise de alcance econômico, social e administrativo ensejada pelas decisões impugnadas.

Não bastasse isso, a discrepância de entendimento sobre a matéria, evidenciada em diversas decisões judiciais, gera situação de insegurança jurídica, razão pela qual se fez necessário o ajuizamento da presente arguição. A propósito, Gilmar Mendes aduz o seguinte¹⁰:

A relevância do interesse público afigura-se inequívoca toda vez que o princípio da segurança jurídica restar seriamente ameaçado, especialmente em razão de conflitos de interpretação ou de incongruências hermenêuticas causadas pelo modelo pluralista de jurisdição constitucional, desde que presentes os demais pressupostos de admissibilidade.

Nesse sentido, conforme já mencionado, tramitam, em todos os graus de jurisdição, diversas ações tendo por objeto a questão discutida na presente arguição.

A título ilustrativo, mencione-se, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o pedido de efeito suspensivo à Apelação nº 5019791-85.2018.4.04.0000/RS, formulado pela União, que fora inicialmente indeferido (apesar de em 24/05/2018 ter sido reconsiderado) sob os seguintes fundamentos:

In casu, não restou evidenciada a ocorrência de situação fática que justifique a imediata intervenção do Judiciário.

As notícias veiculadas na imprensa e nas redes sociais dão conta de que as manifestações dos caminhoneiros vêm ocorrendo de forma pacífica, inexistindo nos autos elementos que comprovem a prática de atos de violência e/ou o embaraço incontornável ao tráfego nas rodovias, ou, ainda, a insuficiência do aparato policial para assegurar a normalidade.

Nesse contexto, **se os direitos de manifestação do pensamento e de reunião (art. 5º, incisos IV e XVI e, da CRFB) estão sendo exercidos**

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. São Paulo: Saraiva, p. 117.

de forma adequada e sem comprometimento do direito à liberdade de locomoção dos usuários das vias públicas (Art. 5º, inciso XV, da CRFB) e do direito de propriedade da União (art. 5º, inciso XXII, da CRFB), na condição de titular dos bens públicos, não há razão – pelo menos até o momento – para intervenção judicial.

Ante o exposto, indefiro o pedido de antecipação de tutela. (grifos nossos)

Além disso, pode ser mencionada a decisão proferida pelo Juízo da 26ª Vara Cível Federal de São Paulo no Processo nº 5011995-06.2018.4.03.6100, em que se indeferiu a postulação de interdito proibitório nas estradas federais do Estado paulista, sob o fundamento abaixo transcrito:

Pretende, a autora, obter ordem para que os réus se abstenham de obstruir, ocupar ou dificultar a passagem em trechos das rodovias federais, autorizando que a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal adotem as medidas necessárias ao resguardo da ordem no entorno. Pretende, ainda, a citação do réu e eventuais ocupantes, pessoas incerta[sic] e não conhecidas, para o cumprimento de eventual decisão a ser proferida por este Juízo.

Em relação aos réus “pessoas incertas e não conhecidas”, trata-se de um pedido de provimento completamente genérico. Seria inviável se pensar que, caso atendido o pedido da autora, os oficiais de justiça, para seu cumprimento, fossem percorrer todas as rodovias federais do Estado de São Paulo, para intimar as pessoas que pretendessem invadi-las a não o fazerem.

Por outro lado, com relação ao pedido de autorizar a atuação da polícia, não está presente o interesse processual. Com efeito, como bem salientado pela autora, entre várias atribuições da Polícia Rodoviária Federal, está o patrulhamento ostensivo com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e de terceiros, bem como a garantia de livre circulação nas rodovias federais.

Ora, a presente ação visa assegurar o que já está assegurado pelo Decreto nº 1665/95, não necessitando de ordem judicial para que a União, por meio da Polícia Rodoviária Federal atue e assegure a livre circulação nas rodovias federais do Estado de São Paulo.

Assim, a autora não ostenta uma das condições para a propositura do presente interdito proibitório, o interesse de agir, caracterizado pelo binômio “necessidade-adequação”.

(...)

Assim, está configurada uma das causas de carência da ação, por falta de interesse de agir, em razão da inadequação da via eleita.

Diante do exposto, INDEFIRO A INICIAL e julgo extinto o feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, incisos I e VI do Código de Processo Civil.

Cite-se, ainda, o *decisum* proferido pelo Juízo da 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás no Processo nº 1003220-67.2018.4.01.3500, em que foi negado pedido de reintegração de posse devido a bloqueio em rodovias no Estado goiano, cujos fundamentos se transcreve:

A rigor, portanto, no caso de reuniões às margens de rodovias, se houver excessos por parte dos manifestantes/grevistas, a própria Requerente, por seus órgãos de segurança pública – mais exatamente a Polícia Rodoviária Federal –, já dispõe dos instrumentos legais de atuação e repressão.

O poder de polícia administrativa possui imperatividade e autoexecutoriedade suficientes para reprimir abusos e zelar pela livre circulação em rodovias federais (CTB, art. 20).

Daí não caber ao Judiciário autorizar que a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Militar adotem “as medidas necessárias para resguardar a ordem e a segurança públicas”, ou seja, algo que a legislação já lhes autoriza.

Também descabe pedir ao Judiciário autorização para “adotar as medidas necessárias e suficientes ao resguardo da ordem no entorno e, principalmente, à segurança dos pedestres, motoristas, passageiros e dos próprios participantes do movimento, que porventura venham a posicionar-se em locais inapropriados nas rodovias federais que cortam o Estado de Goiás”.

Se houver necessidade, e dentro dos parâmetros legais, os órgãos de segurança poderão até mesmo utilizar força contra os manifestantes, em último caso.

Nos termos do caput do art. 144, a segurança pública é dever do Estado e, portanto, deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sem necessidade de prévia autorização judicial.

De modo que os órgãos de segurança pública não precisam contar com um mandado judicial para tanto.

Enfim, não vejo por que o Judiciário deva deferir a liminar, dada à manifesta ausência do interesse de agir.

Pelo exposto, INDEFIRO A LIMINAR.

Por outro lado, ainda no intuito de demonstrar a existência de controvérsia relevante sobre preceitos da ordem constitucional, o Juízo da 16ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal deferiu liminar para conceder mandado de reintegração de posse e autorizar a União a adotar medidas indispensáveis ao resguardo da ordem pública. Confira-se:

Na hipótese dos autos encontram-se presentes os requisitos autorizadores da reintegração liminar, *initio litis* e *inaudita altera pars*, uma vez que comprovado o esbulho possessório pela documentação acostada aos autos, bem como pelos fatos noticiados na imprensa.

Com efeito, tem-se que o objeto de reintegração – rodovias federais – é bem público (art. 20, II, da CF), hipótese em que a jurisprudência, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal, seguida pelo TRF da 1ª Região, é firme em não ser possível a posse, constituindo a sua ocupação mera detenção de natureza precária, e que, estando comprovada a invasão dessas áreas, tais devem ser restituídas e desocupadas (Nesse sentido, confira-se: AGA 00660701920094010000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:08/05/2015; AG 00406408920144010000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 – QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:06/11/2014).

Não se cuida, sob nenhuma perspectiva, de impedir o direito de manifestação daqueles que atualmente ocupam as rodovias, apenas necessária intervenção judicial para coibir o excesso nas condutas noticiadas, sobretudo no que se refere à obstrução total do tráfego de veículos nas regiões indicadas na inicial.

Tais as considerações, defiro o pedido liminar para assegurar a imediata liberação do tráfego nas rodovias indicadas na inicial, mediante a adoção das seguintes medidas:

- a) expedição de mandado de reintegração de posse aos líderes do movimento e os demais participantes da manifestação, para que se abstenham de obstruir totalmente as rodovias federais e de praticar quaisquer atos que possam impedir o tráfego integral de veículos;
- b) autorizo a União, por intermédio da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, para que adote as medidas indispensáveis ao resguardo da ordem e, principalmente, para segurança das pessoas afetadas com o movimento pedestre (pedestres, motoristas, passageiros e os próprios participantes do movimento), concernente aos trechos das rodovias federais que são objeto de interdição.
- c) autorizo, desde logo, o uso de força policial para assegurar que, durante a intimação dos requeridos e desobstrução das rodovias, não

sejam praticados atos ilícitos ou depredatórios.

No mesmo sentido, pelo deferimento de liminar para desbloqueio de rodovias federais, permitindo, inclusive, o regular abastecimento de combustível no Estado de Pernambuco, foi a decisão proferida no Processo nº 0807010-49.2018.4.05.8312, a seguir transcrita:

No entanto, a obstrução da rodovia com a conseqüente limitação de passagem e risco de desabastecimento, seja de combustíveis como de bens de consumo, pior ainda os perecíveis, representam abuso do direito, o que há de ser rechaçado. A teor do que prescreve a Constituição, art. 5º, VI, é livre o direito de locomoção, mas em situações como a atual esse direito é veementemente solapado. Por outro lado, se é garantido o direito à reunião pacífica (art. 5º, XVI, da CF), o exercício indiscriminado do bloqueio da rodovia, sem excepcionar as situações extraordinárias como a presente de crise de abastecimento de combustível aeroviário, importa em ferimento ao preceito constitucional, por deixar de ser pacífica a associação. Demais disso, é princípio cogente a supremacia do interesse público sobre o privado, o que não é obedecido numa situação em que os transportadores não permitem o acesso dos caminhões não participantes do movimento ao Porto de Suape. Finalmente, se em relação ao direito de greve, a Constituição estabelece a necessidade de manutenção mínima dos serviços essenciais (arts. 9º e 37, VII, da CF e sua regulamentação por meio da Lei 7.783/89), o mesmo tratamento há de se esperar dessa parcela da iniciativa da atividade privada que, por isso mesmo explora autonomamente o transporte rodoviário de mercadorias.

Presente a probabilidade do direito, pois.

Quanto ao risco de dano, este é evidente pela possibilidade de descontinuidade total do serviço do Aeroporto[sic] Internacional dos Guararapes - Gilberto Freyre. Em contato telefônico com o Setor de Distribuição do Aeroporto, conversei com o funcionário que chefia o serviço. A informação fornecida é que das 10 carretas que rotineiramente abastecem os 800mil litros diários que são fornecidos, hoje só chegaram 2 e não tem notícia sequer se alcançaram o destino do porto.

No caso em análise, portanto, encontram-se presentes os pressupostos autorizadores da medida de urgência.

Em face do que se expôs, DEFIRO A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, em ordem a determinar que o SINTRACAPE e seu presidente WILTON VALENÇA NERY, autorizem o acesso das carretas da empresa TRANSMOCATO, terceirizado que executa o transporte de

combustível aeroviário, sem prejuízo de vir a ser designada excepcionalmente outra empresa para atender à necessidade do serviço.

É preciso mencionar, também, decisão proferida pela Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte em que se permitiu a desocupação de rodovias federais naquele Estado e autorizou o uso de força policial para esse fim:

No presente caso, em princípio, vislumbro a existência da prova inequívoca, com força a ensejar, de plano, a prestação antecipada do provimento jurisdicional pretendido, uma vez que a documentação apresentada aos autos demonstra a ocupação irregular das rodovias federais do Estado do Rio Grande do Norte (ID 3593305).

Quanto à verossimilhança do alegado, o art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal, garante que é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

Nesse pórtico, independentemente das reivindicações apresentadas pelos réus, é assegurado a todos o direito de locomover-se em vias públicas, devendo ser afastado qualquer obstáculo erigido contra essa garantia.

Quanto ao perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, o próprio óbice ao direito de ir e vir criado pelos caminhoneiros grevistas por si só já demonstra a urgência necessária para respaldar a concessão da medida liminar vindicada.

Diante do exposto, defiro o pedido liminar de reintegração de posse formulado pela autora, para determinar à parte ré que desocupe, desobstrua e se abstenha de dificultar a passagem em qualquer trecho das rodovias federais que cortem o Estado do Rio Grande do Norte, ficando a demandante, desde já, autorizada a requisitar força policial para acompanhar o seu efetivo cumprimento, valendo a presente decisão como instrumento de utilização para essa requisição.

Em adição, cumpre mencionar a decisão proferida pelo Juízo da 2ª Vara Federal de Florianópolis, em que também se determinou o desbloqueio das estradas federais, inclusive mediante uso de força policial. Confira-se:

De acordo com o art. 20, II, da Constituição Federal, as vias federais de comunicação são bens da União, de modo que, sendo possuidora direta ou indireta do bem sob ameaça, tem direito a ser reintegrada na posse em caso de esbulho, seja liminarmente, quando o esbulho datar menos

de ano e dia, seja por intermédio do rito ordinário, em sentença final, quando datar de mais de ano e dia.

Além da posse - direta ou indireta - das rodovias federais no Estado de Santa Catarina, a União comprovou, mediante notícias jornalísticas, imagens colacionadas na inicial e relatório de interdições formulado pela Coordenação-Geral de Inteligência da Polícia Rodoviária Federal, que as manifestações de caminhoneiros convocadas para o dia de hoje têm redundado no bloqueio parcial ou total do fluxo de veículos nas mais diferentes rodovias do país.

Está configurada, portanto, a ameaça de esbulho por parte dos requeridos, pois as manifestações estão sendo promovidas em diversos trechos das rodovias federais de todo o país, que sabidamente têm intenso tráfego de veículos e são de importância capital para o escoamento da produção agrícola e industrial, para o transporte de bens e pessoas, bem como para a prestação dos mais diferentes serviços aos cidadãos.

Assim, a possível ocupação e obstrução da faixa de rolamento das rodovias federais no Estado de Santa Catarina, em decorrência do movimento liderado pelas instituições réis, além de significar indício de dano à integridade de instalações públicas integrantes das rodovias, implicará prejuízos das mais diversas ordens aos usuários dos trechos rodoviários, além de causar danos ao patrimônio público, pois, com a invasão ou paralisação, restará prejudicada a fluidez do tráfego na rodovia e a incolumidade física de servidores públicos e das demais pessoas presentes no local.

Com efeito, tal movimento tem o potencial de ocupar parcial ou integralmente a faixa de rolamento das rodovias federais, interrompendo o fluxo de veículos e extrapolando o direito à livre manifestação previsto na Constituição Federal (art. 5º, XVI), por impedir a livre locomoção de terceiros usuários da rodovia e dos populares residentes nas cidades localizadas no seu entorno.

Decerto, a Constituição Federal prevê no rol dos direitos fundamentais o direito à reunião e à livre manifestação do pensamento, direitos de primeira dimensão, de forma a garantir a consciência democrática e o próprio sistema jurídico constitucional de um país civilizado. Contudo, o texto constitucional também prevê o direito à liberdade de ir e vir e a proteção ao patrimônio, que perfazem importantes pilares ao regular exercício da vida civil.

Portanto, essas premissas devem ser sopesadas, porquanto o contexto fático apresenta verdadeiro conflito aparente de direitos fundamentais, mormente porque envolvem tanto o direito dos manifestantes como daqueles que se utilizam das rodovias federais no Estado de Santa Catarina, e, bem assim, da própria União, que tem legítimo interesse em proteger sua posse e evitar demais responsabilidades advindas de sua omissão.

Nessa toada, considerando o iminente risco de vida para os próprios manifestantes, tendo em vista tratar-se de rodovias com intenso fluxo de veículos, deve ser preservado, *in casu*, o direito de ir e vir dos usuários e das demais pessoas que transitam ou residem no entorno da rodovia.

Como visto, a notícia de que o movimento avança sobre trechos das rodovias federais em Santa Catarina justifica o receio de interferência no bom andamento da prestação de serviço público, pois, a depender da maneira como seja conduzido o protesto, poderá causar esbulho na posse exercida pela União, iminente perigo para motoristas usuários da rodovia, para os próprios manifestante e para as demais pessoas da região, tendo em vista o tráfego de veículos pesados no local e a eventual possibilidade dos usuários tentarem utilizar de caminhos alternativos, que passem pela região urbana das cidades circunvizinhas, para desviar dos locais de protesto.

Há que se salientar, contudo, uma vez mais, que a presente decisão não visa a proibição do movimento de protesto, direito este, aliás, assegurado pelo artigo 5º, XVI, da Constituição Federal, nem mesmo questionar a legitimidade de sua motivação (já que, por certo, encontra respaldo na evidente revolta popular gerada pela atual crise financeira brasileira); do contrário, busca tão somente impedir turbação ou esbulho que possam eventualmente ocorrer na posse da autora, bem como evitar riscos à vida de qualquer pessoa envolvida, inclusive aos próprios manifestantes.

(...)

Desta forma, a presente decisão impede que os manifestantes obstruam totalmente as vias de acesso das rodovias federais do Estado de Santa Catarina, por meio da utilização de pneus queimados ou de qualquer outra forma. Porém, tanto a União quanto os agentes públicos (policiais militares, policiais federais e policiais rodoviários federais) devem atuar para que as manifestações ocorram dentro destes limites, isto é, sem que haja a obstrução total das vias de acesso.

Ante o exposto: 01. Defiro liminarmente a expedição de mandado proibitório em favor da parte autora **em relação às rodovias federais no Estado de Santa Catarina, especialmente a BR-101, BR-116, BR153, BR-158, BR-163, BR-280, BR-282, BR-285, BR-376, BR-470, BR-475, BR-477, BR-480 e BR-486,** para que os réus, os líderes do movimento e os demais participantes da manifestação:

(a) se ABSTENHAM de OBSTRUIR TOTALMENTE as rodovias federais supracitadas e de praticar quaisquer atos que possam impedir o tráfego integral de veículos, quer por meio de pneus queimados ou por qualquer outra forma, a fim de garantir a trafegabilidade no leito carroçável nos dois sentidos das supracitadas rodovias, em quaisquer trechos, ressaltando que é permitido aos manifestantes fazer a ampla divulgação das suas

reinvindicações, devendo, inclusive, a União e os agentes públicos (policiais militares, policiais federais e policiais rodoviários federais) garantirem o exercício do legítimo direito de liberdade de expressão e manifestação, desde que não impeça o direito de ir e vir, inclusive para evitar eventuais prejuízos materiais e físicos aos demais cidadãos que possam estar em situação de emergência.

b) Por se tratar de dano regional, nos termos da fundamentação, a presente decisão deverá surtir efeitos em todo o Estado de Santa Catarina, sobretudo para evitar a multiplicação de ações idênticas pelas demais Subseções da região.

02. Para o caso de descumprimento da ordem, arbitro multa no valor de **RS 1.000,00 (mil reais) por hora** em desfavor dos réus e, pessoalmente, dos líderes do movimento (a serem identificados pelo Oficial de Justiça Avaliador Federal a quem competir o cumprimento do mandado, com o auxílio da Polícia Rodoviária Federal), independentemente das demais sanções cabíveis pelo descumprimento da ordem judicial.

03. Autorizo, desde logo, o uso de força policial para assegurar que, durante o movimento, não sejam praticados atos ilícitos ou depredatórios, bem como eventual desocupação nos casos em que estejam descumprindo a presente decisão, **ressaltando, porém, que o cumprimento deve ocorrer preferencialmente de forma pacífica e, apenas caso necessário, com uso moderado da força, sem excessos que possam configurar qualquer forma de abuso.** (grifos no original).

Conforme se verifica, a insegurança jurídica que se materializa em âmbito nacional – tendo em vista a existência de decisões judiciais contraditórias – revela a urgente necessidade de uniformização do entendimento aplicável à matéria.

III – MÉRITO: DA VIOLAÇÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS

Conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 9.882/1999, a lesão a preceito fundamental pode ser evitada e reparada por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Contudo, referido diploma legal não define o alcance da expressão “*preceitos fundamentais*”.

Acerca do assunto, Daniel Sarmiento¹¹ aduz que, “*ao valer-se de um conceito jurídico indeterminado, a lei conferiu uma maleabilidade maior à jurisprudência, que poderá acomodar com mais facilidade mudanças no mundo dos fatos, bem como a interpretação evolutiva da Constituição*”. No mesmo sentido, confira-se o entendimento desse Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9.882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional.

(...)

2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental.

3. Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. (...).

(ADPF nº 1 QO, Relator: Ministro Néri da Silveira, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/02/2000, Publicação em 07/11/2003; grifou-se).

Sobre a abrangência da expressão “*preceitos fundamentais*”, Gilmar Ferreira Mendes¹² assinala que estão abarcados em tal conceito não apenas os princípios fundamentais expressamente enunciados na Constituição, mas também as disposições que conferem densidade normativa ou significado específico a tais princípios. Veja-se:

É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento.

¹¹ **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análise à luz da Lei nº 9.882/99. André Ramos Tavares, Walter Claudius Rothemburg (organizadores). – São Paulo; Atlas, 2001, p. 91.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de preceito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 80-84; grifou-se.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

(...)

Nessa linha de entendimento, **a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental**, tal como assente na ordem constitucional, **mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio**.

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo a preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.

Dessa forma, constata-se que, além dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º da Constituição), dos direitos e garantias individuais e coletivos (artigo 5º da Carta) e das cláusulas pétreas da Constituição Federal (artigo 60, § 4º, da Lei Maior), existem outras disposições que, por conferirem densidade normativa a referidas normas constitucionais, podem ser tidas como preceitos fundamentais para os efeitos da Lei nº 9.882, de 1999.

Na hipótese ora submetida à apreciação dessa Corte Suprema, os atos do Poder Público questionados violam o disposto nos artigos 5º, *caput* e incisos IV, XV, XVI, XXII e XXIII; 9º; e 20, inciso I, da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

(...)

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

O princípio da liberdade de locomoção e o direito constitucional à propriedade, consubstanciados no *caput* e nos incisos XV, XXII e XXIII do artigo 5º da Lei Maior, ostentam nítida natureza de preceito fundamental. Trata-se de valores basilares da ordem republicana e democrática brasileira, tal como se depreende do próprio preâmbulo da Carta de 1988¹³.

Esses postulados são frontalmente violados por decisões judiciais que autorizam os participantes de movimento paredista a ocupar bens públicos de uso comum de forma indevida, a ponto de inviabilizar, por completo, o

¹³ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

escoamento de toda a produção nacional pelas rodovias. Trata-se de situação de evidente exercício abusivo dos direitos de livre manifestação, de greve por profissionais que exercem atividade considerada como essencial (artigo 10 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989¹⁴).

Configura-se, outrossim, a ocorrência de afronta aos direitos de reunião e liberdade de manifestação do pensamento, cujos âmbitos de proteção não admitem semelhantes práticas abusivas, em que referidas garantias fundamentais são invocadas com o objetivo de respaldar violações a direitos de terceiros e ao patrimônio público.

O limite ao exercício desses direitos fundamentais deriva do próprio Texto Constitucional, que explicita a necessidade de observância à função social da propriedade, em que se incluem os bens públicos de uso comum; bem como impõe a apuração e punição dos responsáveis pelos abusos cometidos no exercício do direito de greve.

Em outros termos, a prática inadequada dos direitos de greve, reunião e de liberdade de manifestação ofendem esses próprios preceitos fundamentais, além de vulnerarem os mencionados direitos individuais à liberdade de locomoção e à propriedade.

¹⁴ “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.”

Não se revela razoável que a utilização abusiva desses direitos resulte em prejuízos de grande monta e transtornos dos mais variados, bem como risco à saúde e à integridade física de usuários das vias e dos próprios manifestantes. O transporte rodoviário é o principal responsável, no Brasil, por viabilizar a circulação de pessoas e mercadorias no país, razão pela qual uma paralisação que afete a todos, indiscriminadamente, não se mostra proporcional e razoável, passando a configurar verdadeiro abuso de direito.

Esse é o quadro fático que se apresenta, sendo incomensuráveis os prejuízos causados não só aos usuários das rodovias, mas a todos os brasileiros, que indistintamente dependem da atividade de transporte terrestre para obterem acesso aos bens essenciais à manutenção de sua própria vida e de sua família.

A compreensão de que os direitos fundamentais não se revestem de caráter absoluto, devendo, portanto, ser interpretados de forma harmônica entre si, é plenamente aplicável aos direitos de reunião e de liberdade de manifestação, cujo exercício abusivo é reprimido pela jurisprudência dessa Suprema Corte. Veja-se:

(...) O direito à livre manifestação do pensamento, embora reconhecido e assegurado em sede constitucional, não se reveste de caráter absoluto nem ilimitado, expondo-se, por isso mesmo, às restrições que emergem do próprio texto da Constituição, destacando-se, entre essas, aquela que consagra a intangibilidade do patrimônio moral de terceiros, que compreende a preservação do direito à honra e o respeito à integridade da reputação pessoal. – A Constituição da República não protege nem ampara opiniões, escritos ou palavras cuja exteriorização ou divulgação configure hipótese de ilicitude penal, tal como sucede nas situações que caracterizem crimes contra a honra (calúnia, difamação e/ou injúria), pois a liberdade de expressão não traduz franquia constitucional que autorize o exercício abusivo desse direito fundamental. Doutrina. Precedentes. (...)

(ARE nº 891647 ED, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 15/09/2015, Publicação em 21/09/2015; grifou-se).

Nesse sentido, é preciso ressaltar o compromisso democrático do arguente com a livre expressão e com o direito constitucional de livre associação e reunião, princípios fundamentais da República brasileira. Não obstante, o exercício desses direitos constitucionais não pode inviabilizar a promoção de outros direitos fundamentais de igual estatura, como o direito de propriedade, a livre circulação de pessoas, a dignidade da pessoa humana etc.

As mobilizações mencionadas já ocasionaram e provocarão insegurança para o trânsito e para a circulação viária nas rodovias, comprometendo a segurança de todos, causando inúmeros prejuízos ao País, limitando o regular trânsito de pessoas, com capacidade de impedir a prestação dos serviços públicos.

Em síntese, as decisões judiciais impugnadas são incompatíveis com os preceitos fundamentais contemplados nos artigos 5º, *caput* e incisos IV, XV, XVI, XXII e XXIII; 9º; e 20, inciso I, da Constituição de 1988.

IV – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR

É sabido que, para a concessão de liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, assim como nas medidas cautelares em geral, faz-se necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Quanto ao primeiro requisito, tem-se que a verossimilhança das alegações expostas na presente inicial restou satisfatoriamente demonstrada, considerando-se, especialmente, a flagrante violação a preceitos basilares de nossa ordem constitucional (artigos 5º, *caput* e incisos IV, XV, XVI, XXII e XXIII; 9º; e 20, inciso I, da Constituição de 1988).

A par disso, cumpre observar que a urgência da liminar postulada se justifica na medida em que, como amplamente noticiado pelos meios de imprensa, o bloqueio das rodovias federais e estaduais tem gerado quadro de verdadeiro caos nos centros urbanos, em virtude da drástica redução dos estoques de combustível e de gêneros de primeira necessidade (alimentos, remédios, rações para animais, produtos químicos necessários ao tratamento da água, etc.), com imediata repercussão nos preços cobrados no varejo – gerando enorme prejuízo à população, principalmente à mais carente – e consequências gravosas à adequada prestação de serviços públicos indispensáveis (aeroportos, transporte público, segurança pública, funcionamento de escolas e hospitais) .

No tocante aos aeroportos, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (doc.), já se encontram sem reserva de combustível para o abastecimento de aeronaves os aeroportos de Brasília, Recife, Viracopos, Confins, Goiânia, Teresina, Campos, Aracajú, São José dos Campos, Uberlândia, Palmas, Carajás, Ilhéus, Juazeiro do Norte e Vitória. Ademais, outros aeroportos possuem estoque suficiente para abastecimento somente até o dia 25/05/2018 (Congonhas, Fortaleza, Curitiba, Campo Grande, Cuiabá, Joinville, Londrina, Jaguaruna, Florianópolis).

É indubitável, pois, que a manutenção do bloqueio das rodovias e a não regularização do fornecimento de combustível e demais mercadorias redundarão em um cenário de caos para a serviço público de transporte aéreo, com enormes prejuízos aos usuários, às companhias aéreas e ao próprio Poder Público, além de efeitos sistêmicos nos demais modais de transporte, ampliando-se o desabastecimento e a dificuldade de locomoção em todo território brasileiro.

Pode-se afirmar, ainda, que o bloqueio afeta o serviço de transporte público em onze Estados da Federação, o fornecimento regular de combustível

para a população em dezoito Estados e tem prejudicado a distribuição de alimentos e insumos para a produção agrícola em vinte entes estaduais.

As notícias juntadas a esta inicial evidenciam, a não mais poder, a gravidade do problema. Reporta-se: a necessidade de descarte de alimentos, em virtude de sua putrefação; o abate sanitário de animais, em virtude da falta de ração, com a conseqüente paralisação da produção de frigoríficos; o desabastecimento de remédios e oxigênio em farmácias e hospitais; a redução do contingente de viaturas policiais em Municípios de grande porte, como Rio de Janeiro e São Paulo; problemas de abastecimento de água no Rio de Janeiro, em virtude da falta de produtos químicos essenciais para o tratamento da água; drástica redução do contingente de ônibus pra o transporte público de passageiros; paralisação de fábricas etc.

Ressalte-se ainda que o ambiente de escassez de produtos gera animosidade na população de forma a gerar, inclusive, o surgimento de episódios de violência, conforme notícia anexa.

O próprio Poder Judiciário foi afetado com o bloqueio, com a redução do horário de funcionamento em diversos tribunais e a paralisação das atividades no dia 25/05/2018.

Não é exagero afirmar que a permanecer ou evoluir esse quadro, avizinha-se o risco real da completa desagregação do sistema de distribuição de alimentos, combustíveis e outros produtos essenciais, dando ensejo ao caos social.

Por fim, cumpre registrar que o § 1º do art. 5º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, estabelece que “*em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar ad referendum do Tribunal Pleno.*”

V – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, pede-se, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, a concessão de medida liminar, a fim de que, em sede cautelar, por afronta aos preceitos fundamentais suscitados:

(i) sejam suspensos 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;

(ii) sejam suspensos 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;

(iii) seja viabilizada, assim, a adoção de todas as providências cabíveis e necessárias pelas autoridades públicas competentes, inclusive as da área de segurança pública (Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares dos Estados e Força Nacional), em especial:

(iii.a) as medidas necessárias e suficientes 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;

(iii.b) 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;

(iv) por fim, requer-se, ainda em sede cautelar, seja fixada multa:

(iv.a) de R\$ 100.00,00 (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;

(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.

Ao final, requer-se, colhidas as informações necessárias e ouvidos, sucessivamente, a Advogada-Geral da União e o Procurador-Geral da República, na forma da Lei nº 9.882/1999, seja julgado procedente o pedido, confirmando-se a cautelar deferida, com a declaração da inconstitucionalidade e a consequente cassação das decisões judiciais objeto desta Arguição.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 25 de maio de 2018.



MICHEL TEMER
Presidente da República



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União



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