

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.581.580 - SE (2016/0030832-8)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
RECORRENTE : FERTILIZANTES HERINGER SA
ADVOGADOS : AUGUSTO SAVIO LEO DO PRADO - SE002365
ANDRÉ BARABINO E OUTRO(S) - SP172383
ERIKA RODRIGUES DE SOUZA LÓCIO - PE020697
JOAO PAULO GOMES ALMEIDA E OUTRO(S) - DF037155
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE
TRANSPORTES - DNIT

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. PERDA DO OBJETO E LITISPENDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. TRÁFEGO DE CAMINHÕES COM EXCESSO DE PESO EM RODOVIA FEDERAL. APLICAÇÃO CONCOMITANTE DE MULTA NA ESFERA ADMINISTRATIVA COM *ASTREINTES* EM CASO DE DESCUMPRIMENTO JUDICIAL. *BIS IN IDEM*. OCORRÊNCIA. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, PROVIDO, ACOMPANHANDO A DIVERGÊNCIA INAUGURADA PELO E. MIN. GURGEL DE FARIAS.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de recurso especial interposto por Fertilizantes Heringer S.A., com fundamento no artigo 105, III, "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (fl. 506/507):

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO. PRELIMINARES DE LITISPENDÊNCIA, DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR E DE ILEGITIMIDADE ATIVA. INOCORRÊNCIA. INDÚSTRIA DE FERTILIZANTES. TRÁFEGO DE CAMINHÕES COM EXCESSO DE PESO EM TRECHO DE RODOVIA FEDERAL. DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. SENTENÇA QUE CONDENOU A APELANTE À OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER, SOB PENA DE INCIDÊNCIA DE MULTA POR' DESRESPEITO AO COMANDO JUDICIAL. *BIS IN IDEM*. INOCORRÊNCIA.

1- Trata-se de Ação Civil Pública promovida pelo MPF em Sergipe, contra indústria de fertilizantes, com fábrica instalada em município do Estado de Sergipe, objetivando a condenação da referida demandada de .abster-se de promover a saída de veículos de carga de seu estabelecimento ou de estabelecimento de terceiros contratados a qualquer título, com excesso de peso, em desacordo com a legislação de trânsito, sob pena de incidência de multa por cada ocorrência, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis.

2- É de ser rejeitada a preliminar de litispendência suscitada pela apelante, que já foi objeto de exame por este Órgão Julgador, quando da apreciação do Agravo de

Superior Tribunal de Justiça

Instrumento interposto contra a decisão que antecipou a tutela jurisdicional Acordou esta Eg. Turma que a causa de pedir nesta ação difere daquela que deu ensejo à propositura da Ação Civil Pública que tramita na 5ª Vara Federal do Distrito Federal, embora, em ambas as ações, exista identidade de partes e de pedidos.

3- O Ministério Público Federal em Sergipe é parte legítima para propor esta ACP, pois, além do seu pedido se restringir aos limites geográficos da mencionada unidade da Federação, a ré/apelante tem uma fábrica situada no Município de Rosário do Catete/SE, configurando-se, portanto, a hipótese prevista no art. 2º da Lei Lei 7.347/85

4- Por confundir-se com o próprio mérito da demanda, encontra-se prejudicada a preliminar de falta de interesse de agir do apelado.

5- Verificando-se que o julgador de origem nada mais fez do que garantir a preservação de um bem coletivo (a BR-101, no trecho que atravessa o Estado de Sergipe), - o qual se acha comprovadamente ameaçado pela conduta contumaz e irregular da ré/apelante -, não prospera a alegação de que a sentença hostilizada tenha substituído uma atividade específica do Poder Executivo.

5 - A obrigação de não fazer imposta à ré/apelante não se confunde com a atividade específica de fiscalização do cumprimento das normas de trânsito, pois esta continua e deve continuar a ser exercida pelo órgão público competente, observando-se o devido processo legal e o princípio do contraditório na esfera administrativa.

6 - Não há que se falar em bis in idem quanto à multa fixada pelo julgador de origem, pois a sua incidência ocorrerá em caso de eventual descumprimento do comando judicial prolatado nesta ação, já a multa a ser eventualmente aplicada pela autoridade administrativa decorrerá da infração de trânsito porventura cometida pela ré/apelante.

7- Deve ser mantido o valor da multa fixado por esta Eg. Turma, quando do julgamento do AGTR 136609-SE; correspondente a R\$2.000,00 (dois mil reais), por cada eventual infração.

8 - Apelação provida, em parte, para reduzir o valor da multa aplicada (fls. 506/507).

Os embargos de declaração foram rejeitados às fls. 520/525.

Em suas razões, a recorrente alega violação aos seguintes artigos: i) 397 do CPC, ante a superveniente perda do objeto da demanda, em virtude da assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta de caráter nacional celebrado com o Ministério Público Federal; ii) 535 do CPC, face a negativa de prestação jurisdicional; iii) 301 do CPC, em razão da existência de litispendência com a Ação Civil Pública ajuizada, em 2012, perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal; iv) 267, VI, diante da falta de interesse de agir, pelo fato da demanda pleitear condenação a uma sanção já prevista em lei; v) 231, 281 e 282 do CTN, face a violação aos princípios do *non bis in idem* e do devido processo legal administrativo. Aduz, ainda, divergência jurisprudencial em torno da questão atinente à litispendência.

O MPF opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 725/726).

Superior Tribunal de Justiça

Submetido o feito a julgamento, o relator, e. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, negou provimento ao recurso, ao fundamento de que: i) não há perda do objeto da demanda, em razão da assinatura do TAC, juntado somente nesta fase recursal, dada a impossibilidade de se examinar tal documento, sob pena de supressão de instância, necessidade de dilação probatória e face ao óbice da Súmula 7/STJ; ii) a revisão do entendimento do Tribunal de origem acerca da inexistência de litispendência esbarra no óbice da Súmula 7/STJ; iii) o tema relativo à prevenção não foi prequestionado (Súmula 211/STJ), além da reunião do processos estar inviabilizada porque um dos recursos já foi julgado (Súm. 235/STJ); iv) face a teoria da asserção, as condições da ação estão presentes; v) é possível a intervenção do Poder Judiciário face o descumprimento reiterado de vedação imposta pelo Código de Trânsito Brasileiro; e vi) não há *bis in idem*, tampouco ofensa aos dispositivos do CTB, já que a imposição de sanção pela Autoridade de Trânsito tem natureza administrativa (multa administrativa), não se confundindo com a multa cominatória prevista nos artigos 11 da Lei da Ação Civil Pública e 461 do CPC/1973 (astreintes).

O e. Min. Gurgel de Farias, por sua vez, apresentou voto-vista divergente, dando provimento ao recurso especial, para reconhecer o descabimento, no caso específico, da aplicação da astreinte, por entender que "*o instituto da astreinte não pode ser aplicado em qualquer hipótese de descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, notadamente quando o preceito normativo desrespeitado possuir força coercitiva preestabelecida pelo legislador como suficiente para coibir a reincidência do infrator, podendo ser exigido o cumprimento da lei diretamente pela autoridade de trânsito competente sem que haja a necessidade de interferência do Poder Judiciário*". Concluiu que, "*considerando que a própria legislação de trânsito prevê outras sanções mais drásticas para a efetivação da tutela específica, entendendo descabida a utilização da astreinte como forma indireta de agravar a multa administrativa supostamente ineficaz para coibir a recalcitrância do infrator e não com o objetivo de satisfazer o cumprimento da obrigação fixada na decisão judicial*".

Em relação às preliminares, acompanhou o relator quanto à aplicação da Súmula 7/STJ ao exame da alegada litispendência e da Súmula 284 do STF no que tange ao artigo 535 do CPC. Porém, divergiu quanto a aplicação da Súmula 7/STJ em relação à superveniente perda do objeto da demanda, por entender não ser necessária a incursão no conjunto fático probatório para constatar que o TAC em comento não abrange a área de tutela dos direitos ou interesses difusos e coletivos

Superior Tribunal de Justiça

tratados na presente ação civil pública, bastando a simples leitura do seguinte trecho da transação administrativa. Afastou, portanto, a perda do objeto.

Pedi vista dos autos.

Os autos são oriundos de Ação Civil Pública objetivando a condenação da empresa recorrente em obrigação de não fazer, consistente em não trafegar com seus veículos com excesso de peso no trecho de rodovia que atravessa o Estado de Sergipe, sob pena de multa judicial (astreintes), bem como a condenação à indenização por danos materiais ao patrimônio público e morais.

O Tribunal de origem manteve a sentença, que afastou os pedidos indenizatórios e condenou a ré na obrigação de não fazer, reduzindo, apenas, o valor da multa imposta em caso de descumprimento da determinação judicial (de R\$ 50.000,00 para R\$ 2.000,00 por reincidência).

De início, não se conhece da suposta afronta ao artigo 535 do CPC/1973, pois o recorrente se limitou a afirmar de forma genérica a ofensa ao referido normativo sem demonstrar qual questão de direito não foi abordada no acórdão proferido em sede de embargos de declaração e a sua efetiva relevância para fins de novo julgamento pela Corte de origem. Incide à hipótese a Súmula 284/STF.

No que diz respeito à alegada perda do objeto, não se vislumbra a sua ocorrência, tendo em vista que, consoante consta dos autos, o TAC formalizado entre as partes tem objeto diverso do discutido nos autos, pois se refere a trechos de rodovias federais que atravessam outros Estados (Minas Gerais e Goiás) que não o de Sergipe.

Quanto à suscitada litispendência, verifica-se que foi afastada na origem porque as causas de pedir são diversas, de forma que a revisão de tal entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

No tocante ao mérito, a discussão é sobre a eventual ocorrência de *bis in idem* na aplicação concomitante de multa administrativa e *astreintes* face a violação das normas de trânsito relacionadas com o tráfego de caminhões em rodovia com excesso de carga.

Superior Tribunal de Justiça

Examinando a legislação pertinente, verifico que o Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 231, V, previu uma série de sanções específicas para a infração de transitar com veículo com carga superior a permitida, tais como a aplicação de multa, o transbordo da mercadoria e a retenção do veículo.

Assim, considerando que a legislação de trânsito já previu medidas gradativas e eficazes para reprimir a prática da conduta infracional, penso que a atuação do Poder Judiciário, com imposição de multa, mostra-se descabida no caso dos autos, sob pena de indevido *bis in idem*, especialmente porque a determinação judicial se resume ao cumprimento, pela recorrente, da legislação de trânsito, a qual, com dito, já prevê outras sanções até mais drásticas para a efetivação do seu comando.

Não se desconhece os fundamentos adotados pelo e. Min. relator e pelos precedentes proferidos pela Segunda Turma em casos análogos, que permitiram a aplicação cumulativa da multa administrativa previstas no CTB com a multa civil (*astreintes*), com esteio no princípio da independência entre as instâncias civil e administrativa, na diferenciação entre a multa civil e administrativas e nos danos provocados nas rodovias pelo excesso de carga.

Entretanto, tenho que tais fundamentos não se mostram adequados para legitimar a aplicação de multa judicial à situações cujas sanções já estão devidamente descritas em lei, transformando as *astreintes* em uma forma indireta de agravar a multa administrativa, como um heterodoxo reforço judicial de efetividade ou imperatividade da norma.

Nesse sentido assentou o acórdão divergente apresentado pelo e. Min. Gurgel de Faria, ao consignar que "*o instituto da astreinte não pode ser aplicado em qualquer hipótese de descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, notadamente quando o preceito normativo desrespeitado possuir força coercitiva preestabelecida pelo legislador como suficiente para coibir a reincidência do infrator, podendo ser exigido o cumprimento da lei diretamente pela autoridade de trânsito competente sem que haja a necessidade de interferência do Poder Judiciário*".

Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso especial e, pedindo vênias ao e. Min.

Superior Tribunal de Justiça

relator, dou-lhe provimento, acompanhando a divergência inaugurada pelo Min. Gurgel de Farias, para reconhecer o descabimento da aplicação da *astreintes* no caso dos autos.

É como voto.

