

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

VOTO-VOGAL

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

Trata-se de Recurso Especial interposto por **FERTILIZANTES HERINGER S.A.** contra acórdão prolatado, por maioria, pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento de apelação, assim ementado (fls. 506/507e):

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 Instrumento interposto contra a decisão que antecipou a tutela jurisdicional. Acordou esta Eg. Turma que a causa de pedir nesta ação

Superior Tribunal de Justiça

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. 2ª da Lei nº 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.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 520/525e).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, além de divergência jurisprudencial, aponta-se, preliminarmente, a carência superveniente de interesse processual, em razão da assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, “pelo qual a Recorrente comprometeu-se a não mais permitir a saída de veículos em excesso de

Superior Tribunal de Justiça

peso de suas unidades” (fl. 536e), e, no mérito, ofensa aos dispositivos a seguir relacionados, sustentando-se, em síntese, que:

- I. Art. 535, II, do Código de Processo Civil de 1973 – o acórdão recorrido padece de vício integrativo, porquanto não apreciou “corretamente a aplicação dos arts. 267, inciso VI e 301 do Código de Processo Civil e arts. 231, 281 e 282 do Código de Trânsito Nacional” (fl. 539e);
- II. Art. 301 do Código de Processo Civil de 1973 – há litispendência da presente demanda em relação “à Ação Civil Pública também ajuizada pelo Recorrido contra a Recorrente em 2012, que tem trâmite perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, autos nº 32927-19.2012.4.01.3400” (fl. 341e);
- III. Art. 267, VI, do Código de Processo Civil de 1973 – ausente o interesse de agir, uma vez que “o pedido está circunscrito ao cumprimento da obrigação prevista no art. 99, parágrafo primeiro, do Código de Trânsito Brasileiro, cuja transgressão necessariamente conduz às sanções cominadas no mesmo Código, nos termos do art. 231” (fl. 545e);
- IV. Art. 231 do Código de Trânsito Brasileiro – a Recorrente está sujeita a dupla punição por estar trafegando com excesso de peso, “uma administrativa e outra judicial, embora ambas provenientes de eventual descumprimento da legislação de trânsito” (fl. 548e); e
- V. Arts. 281 e 282 do Código de Trânsito Brasileiro – “a decisão recorrida retira da Recorrente seu direito de discutir administrativamente a infração de trânsito, o que não se pode admitir, inclusive pelas inúmeras multas de trânsito que são canceladas após a apresentação de defesa ou recurso administrativo” (fl. 554e).

Com contrarrazões (fls. 692/708e), o recurso foi admitido (fl. 713e).

O Ministério Público Federal, na qualidade de *custos iuris*,

manifestou-se às fls. 725/726e, opinando pelo improvimento do recurso.

Por ocasião da sessão de julgamento realizada em 11.02.2020, o Sr. Relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, apresentou voto pelo conhecimento e improvimento do recurso especial, consoante os fundamentos estampados na seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE PERDA DO OBJETO NÃO CONFIGURADA EM RAZÃO DE SUPOSTA ASSINATURA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. INADMISSIBILIDADE DE JUNTADA DE PROVA JÁ EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, BEM COMO DE EXAME DESTA, SOB PENA DE OFENSA À SÚMULA 7/STJ. SUGESTÃO DE LITISPENDÊNCIA QUE, NOS MOLDES EM QUE FORMULADA, DESAFIARIA O REVOLVIMENTO DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. EXAME DE PREVENÇÃO QUE ESBARRA NA FALTA DE PREQUESTIONAMENTO E NO TEOR DA SÚMULA 235/STJ, DADA A IMPOSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO QUANDO UM DOS PROCESSOS JÁ FOI JULGADO. CONDIÇÕES DA AÇÃO. APLICAÇÃO DA TEORIA DA ASSERTÃO. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM NA COBRANÇA DA MULTA ADMINISTRATIVA. SANÇÃO QUE NÃO SE CONFUNDE COM A MULTA COMINATÓRIA DA LEI DA ACP OU COM AS ASTREINTES DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL DA EMPRESA DESPROVIDO.

1. *Trata-se, na origem, 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, bem como na condenação à indenização por danos materiais e morais. Na espécie, o Tribunal de origem manteve a condenação na obrigação de não fazer, com a imposição de multa em caso de descumprimento da determinação judicial.*

2. *De início, mostra-se incabível a alegação de superveniente perda de objeto da presente demanda, com fundamento na assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta-TAC, juntado somente nesta fase recursal. Diversamente do que aduz a empresa, a jurisprudência desta Corte Superior não admite, em sede de Recurso Especial, a juntada de documentos novos. Entendimento diverso resultaria em supressão de instância, na resolução de questões que muitas vezes não foram objeto de prequestionamento, bem como na análise de fatos e provas na via excepcional, medida vedada nesta Corte.*

Superior Tribunal de Justiça

3. Ressalte-se que o acolhimento das alegações da parte recorrente, quanto à perda de objeto, demandaria não só a análise dos documentos apresentados, mas também de dilação probatória, com o respeito ao devido processo legal, para se averiguar não só a amplitude do TAC, como também o seu devido cumprimento. Observe-se, ainda, que a empresa apenas mencionada o TAC celebrado em abril de 2015, não apontando a data da assinatura do primeiro TAC, firmado em 2009, vale dizer, vários anos antes da propositura da própria Ação Civil Pública.

4. Quanto à alegação de litispendência, tendo o Tribunal de origem concluído pela inexistência de identidade da causa de pedir, a revisão deste entendimento, conforme sustentado pela parte recorrente, demandaria necessariamente o reexame do conjunto fático-probatório, medida vedada em sede de Apelo Nobre.

5. Inviável, igualmente, o reconhecimento da prevenção aventada. Com efeito, este tema não foi debatido pelo Tribunal de origem, e tampouco foram objeto de insurgência nos Embargos Declaratórios opostos. Assim, ante a ausência de prequestionamento, incide a Súmula 211/STJ. Vale lembrar que a reunião de ações conexas no juízo prevento tem por escopo, além de evitar decisões contraditórias, a economia e celeridade processual. Assim, ainda que superado o óbice da Súmula 211/STJ, incide, na hipótese dos autos, a Súmula 235/STJ, segundo a qual a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado.

6. No mais, segundo entendimento desta Corte Superior, deve-se aplicar a teoria da asserção para se aferir a presença das condições da ação, vale dizer, a partir das afirmações deduzidas na inicial. Assim, tendo em vista a interposição da presente Ação Civil Pública objetivando a condenação da parte recorrente não só na obrigação de não fazer, como também de indenização por danos materiais e morais, verifica-se a presença, segundo a mencionada teoria, da necessidade, utilidade e adequação da presente demanda. Ressalte-se, diversamente do apontado pela parte recorrente, que a discussão não se limita à imposição de multa por trafegar com caminhão acima do peso. 7. No mérito, o descumprimento reiterado da vedação imposta pelo Código de Trânsito Brasileiro, com autuação da empresa por 13 vezes, decorrentes da mesma infração, ou seja, fazer seus veículos trafegarem com excesso de peso, revelou a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Conforme bem anotado pelo Tribunal de origem, a determinação judicial está direcionada a garantir a preservação do bem coletivo. 8. A imposição de sanção por infração à norma do Código de Trânsito Brasileiro, pela Autoridade de Trânsito, tem natureza administrativa, não se confundindo com a multa cominatória prevista nos artigos

Superior Tribunal de Justiça

11 da Lei da Ação Civil Pública e 461 do CPC/1973. A multa cominatória é um instrumento processual coercitivo para a efetivação da tutela jurisdicional. 9. Assim, não há que se falar em ofensa aos artigos do Código de Trânsito Brasileiro, não se confundindo as astreintes com a multa administrativa. Pela mesma razão, não há que se falar em bis in idem. 10. Vale lembrar que as esferas jurídicas são diversas, inexistindo, igualmente, ofensa ao devido processo administrativo, já que a multa administrativa continuará se sujeitando aos ditames do Código de Trânsito Brasileiro, com todas as garantias nele previstas. 11. Recurso Especial da Empresa a que se nega provimento.

Na mesma assentada, o Sr. Ministro Gurgel de Faria solicitou vista dos autos, encaminhando, na sessão de 12.05.2020, voto mediante o qual deu provimento ao especial, para afastar a aplicação da multa cominatória, ao fundamento de que “eventual insuficiência da pena de multa prevista no art. 231 do CTB, como medida preventiva e repressiva, deve ser analisada pelo Poder Legislativo, não cabendo ao Judiciário interferir nesta seara, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da separação dos poderes”.

Na sequência, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Benedito Gonçalves, encontrando-se o feito em vista coletiva, nos termos do art. 161, § 2º, do Regimento Interno desta Corte.

Passo, então, à análise do recurso.

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

I. Da admissibilidade

De início, acompanho o Sr. Ministro Relator quanto à aplicação, por analogia, da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, relativamente à suscitada violação ao art. 535 do Código de Processo Civil, bem como a incidência do óbice constante da Súmula n. 7 desta Corte, no que atine às alegações de perda superveniente do objeto recursal e litispendência.

Isso porque não se pode conhecer do apontado vício integrativo, porquanto, no ponto, o recurso se cinge a alegações genéricas e,

por isso, não demonstra, com transparência e precisão, qual seria o ponto omissivo, contraditório ou obscuro do acórdão recorrido, e, principalmente, a sua importância para o deslinde da controvérsia, o que atrai o óbice da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA. AFASTAMENTO. AUSÊNCIA DE INÉRCIA DO CREDOR. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO NÃO COMPROVADO.

1. *É deficiente a fundamentação do recurso especial em que a alegação de ofensa ao art. 535 do CPC se faz de forma genérica, sem a demonstração exata dos pontos pelos quais o acórdão se fez omissivo, contraditório ou obscuro. Aplica-se, na hipótese, o óbice da Súmula 284 do STF.*

(...)

(AgRg no REsp 1.450.797/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 11/06/2014).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. SÚMULA 284/STF. SERVIDOR PÚBLICO. PROFISSIONAL DA ÁREA DA SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ELEITA. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Quanto à alegação de negativa de prestação jurisdicional, verifica-se que, apesar de apontar como violado o art. 535 do CPC, a agravante não evidencia qualquer vício no acórdão recorrido, deixando de demonstrar no que consistiu a alegada ofensa ao citado dispositivo, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal ("é inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia"). Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 422.907/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2013; AgRg no AREsp 75.356/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/10/2013.

(AgRg no AREsp 318.883/RJ, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2014, DJe 01/07/2014 – destaque meu).

Além disso, rever o entendimento do tribunal de origem, que consignou expressamente a ausência de litispendência (fls. 498/499e), e examinar o conteúdo e o alcance do Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo Recorrente, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte, segundo a qual “a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”.

II. Do mérito

No caso, o ponto fulcral da controvérsia diz com a possibilidade de cumulação da sanção estampada no art. 231, V, do Código de Trânsito Brasileiro, com a multa judicial cominatória decorrente de condenação à obrigação de não fazer, consubstanciada na abstenção de tráfego de veículos de carga acima do peso permitido pela legislação.

O art. 161 da Lei n. 9.503/1997 disciplina as infrações de trânsito nos seguintes moldes:

Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX (destaque meu).

Na sequência, o art. 231, V, do mesmo estatuto, assim dispõe:

Art. 231. Transitar com o veículo:

(...)

V - com excesso de peso, admitido percentual de tolerância quando aferido por equipamento, na forma a ser estabelecida pelo CONTRAN:

Infração - média;

Penalidade - multa acrescida a cada duzentos quilogramas ou fração de excesso de peso apurado, constante na seguinte tabela:

(...).

Desse quadro normativo, sobressai a *natureza administrativa*

Superior Tribunal de Justiça

das sanções decorrentes de tais transgressões, ressalvando o legislador, inclusive, a aplicação das punições decorrentes dos crimes de trânsito.

Com efeito, o Poder de Polícia, em sua acepção ampla, compreende a atividade legislativa mediante a qual o Estado impõe limitações às liberdades individuais, visando o interesse da coletividade, concretizada por intermédio do Poder de Polícia *stricto sensu* ou *polícia administrativa*, que, a seu turno, corresponde à função administrativa de aplicação daquelas limitações *in concreto*.

À vista disso, ante a inobservância à ordem de polícia, impõe-se a aplicação da sanção administrativa, que, na lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, é “a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria Administração” (*Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 872).

Na mesma obra, destaca o mestre, ainda, que nem sempre a concreta efetivação da sanção irá se efetuar por ato da Administração Pública, uma vez que “em muitos casos, se não for espontaneamente atendida, será necessário recorrer à via judicial para efetivá-la, como ocorre, por exemplo, com uma multa, a qual, se não for paga, só poderá ser judicialmente cobrada” (*Idem*, p. 872).

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 658.570/MG, sob o rito da repercussão geral, chancelou a natureza administrativa das multas decorrentes da atividade de fiscalização do trânsito, conforme se extrai dos seguintes excertos do voto vencedor proferido pelo Sr. Ministro Luiz Roberto Barroso, Relator para o acórdão:

I. Natureza da fiscalização de trânsito: poder de polícia vs. segurança pública

12. Para responder a primeira indagação basta reconhecer, tal como feito no acórdão recorrido, que a fiscalização do trânsito, com a imposição das sanções legalmente previstas, revela mero exercício de poder de polícia. O fato de esse poder de polícia envolver atuação ostensiva nas ruas decorre da difusão da atividade fiscalizada – trânsito – e não transmuta a atuação estatal em função típica de segurança pública. O policiamento ostensivo que é típico da segurança pública e que a

Constituição reservou às polícias se refere à prevenção e ao combate a infrações à ordem pública amplamente consideradas, notadamente as de natureza criminal. Não se confunde, assim, com a atuação, ainda que ostensiva, mas tematicamente limitada, de fiscalização das regras de trânsito, com imposição de sanções de natureza administrativa.

(...)

21. No caso específico de trânsito, a Constituição outorgou competência legislativa privativa à União (art. 22, XI) e competência comum, de todos os entes da federação, para estabelecer e implantar políticas de educação de segurança na matéria (art. 23, XII). A partir dessas balizas constitucionais, o CTB instituiu o Sistema Nacional de Trânsito e procurou delimitar as competências de cada um de seus integrantes, dentre os quais estão os “órgãos e entes de trânsito do Município” (art. 7º, III). 22. Em termos de fiscalização e imposição das sanções administrativas aplicáveis, o CTB estabeleceu expressamente competência municipal em três conjuntos de casos – bastante amplos –: (i) infrações de circulação, estacionamento e parada; (ii) infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos; e (iii) infrações por obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos ou pedestres, ou colocar em risco sua segurança (destaques meus).

Por sua vez, ambas as Turmas que integram a 1ª Seção desta Corte adotam a orientação segundo a qual a atuação com arrimo no Poder de Polícia não retira da Administração Pública o interesse de se valer dos meios judiciais disponíveis para assegurar as providências fáticas desejadas, como espelham os julgados assim ementados:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSE DE AGIR. CONSTATAÇÃO. SÚMULAS 282 DO STF E 7 DO STJ. APLICAÇÃO.

(...)

3. Esta Corte já reconheceu que o exercício do poder de polícia e a executoriedade dos atos administrativos não retira da Administração Pública o interesse de provocar o Poder Judiciário em busca de provimento jurisdicional (REsp 1.651.622/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 18/04/2017).

4. Extinta ação civil pública que visava compelir a TELEMAR a reparar os telefones públicos da cidade de Guararu-SE, sob o fundamento de que não havia interesse de buscar o provimento jurisdicional almejado, haja vista a autoexecutoriedade conferida à ANATEL que, intimada,

manifestou desinteresse na lide.

5. No caso concreto, não foi a ANATEL quem teve obstado o seu direito de agir, mas sim o Ministério Público Federal, que, segundo o aresto recorrido, "pretende afastar a atribuição da autarquia federal responsável pela administração dos serviços de telecomunicações e substituir-se a ela, na regulação dos atores de tal segmento do serviço público, sem ao menos estabelecer prazo para que o próprio ente federal resolva ele mesmo os problemas verificados na prestação do serviço de telefonia pública no Município."

(...)

7. Agravo interno desprovido.

(Aglnt no REsp 1.438.704/SE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/10/2018, DJe 23/11/2018 – destaque meu).

PROCESSUAL CIVIL. NUNCIÇÃO DE OBRA NOVA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. CONFIRMAÇÃO DO JULGADO DE PRIMEIRO GRAU PELO TRIBUNAL A QUO. INTERESSE DE AGIR. VERIFICAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA CAUSA. SÚMULA 7 DO STJ. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE CONFIRMA O ACÓRDÃO COMBATIDO.

(...)

2. Verifica-se configurado o interesse de agir (art. 267, I, CPC), visto que a autoexecutoriedade afeita à pessoa política não retira desta a pretensão em valer-se de decisão judicial que lhe assegure a providência fática que almeja, pois nem sempre as medidas tomadas pela Administração no exercício do poder de polícia são suficientes.

(...)

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.651.622/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 18/04/2017 – destaque meu).

Noutro giro, a multa cominatória é *medida processual executiva*, pela qual o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, impele o cumprimento de uma obrigação, nos moldes estampados nos arts. 536, § 1º, e 537 do Código de Processo Civil de 2015, e, também, no art. 11 da Lei n. 7.347/1985, *in verbis*:

Código de Processo Civil:

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de 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

Superior Tribunal de Justiça

equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

(...)

Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

Lei n. 7.347/1985:

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Sobre tal técnica de coerção indireta, inspirada nas *astreintes* do direito francês, colha-se a doutrina de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha:

A multa tem natureza processual, finalidade coercitiva, e caráter acessório: ela existe para constranger, para convencer o devedor a cumprir a prestação. A identificação desses atributos é importante para a resolução de diversos problemas dogmáticos.

(...)

A multa não é indenizatória, nem é punitiva. Por isso mesmo, o seu valor pode cumular-se à indenização por perdas e danos (art. 500, CPC) e à multa por litigância de má-fé (art. 536, § 3º, CPC), sem que haja bis in idem.

(Curso de direito processual: execução. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 617/618).

Nessa moldura teórica, conclui-se: (i) ser possível a concretização das sanções administrativas decorrentes do Poder de Polícia na via judicial, pelos instrumentos processuais adequados, não havendo que se falar em ausência de interesse de agir no caso; e (ii) que a multa cominada no Código de Trânsito Brasileiro para a hipótese de cometimento

da infração tipificada no art. 231, V, do mesmo diploma, ostenta natureza administrativa, fruto do exercício do poder de polícia, distinta, portanto, das *astreintes*, desprovidas de caráter punitivo, afastando-se, dessarte, o suscitado *bis in idem*.

Nessa linha, em casos idênticos ao ora analisado, os seguintes precedentes da 2ª Turma deste Tribunal Superior:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO. ARTS. 1º, 99 E 231, V, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO - CTB (LEI 9.503/1997). TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE CARGA COM EXCESSO DE PESO. PROTEÇÃO DA SAÚDE E SEGURANÇA DAS PESSOAS E CONSUMIDORES, ASSIM COMO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E PRIVADO. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIA JUDICIAL PREVENTIVA. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. ASTREINTE. DANOS MATERIAIS E MORAIS COLETIVOS. OCORRÊNCIA. ARTS. 1º, IV, E 3º DA LEI 7.347/85. RESPONSABILIDADE CIVIL. FATOS NOTÓRIOS. ART. 374, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VALOR DA INDENIZAÇÃO A SER FIXADO PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando: a) impedir (obrigação de não fazer), sob pena de multa civil (= *astreinte*), que veículos da transportadora recorrida, em total rebeldia contra o Código de Trânsito Brasileiro, trafeguem com excesso de peso nas rodovias, e b) condenar a empresa ao pagamento de dano material e moral coletivo, nos termos da Lei 7.347/1985.

(...)

REMÉDIOS JURÍDICOS PREVENTIVOS, REPARATÓRIOS E SANCIONATÓRIOS: CLARA DISTINÇÃO ENTRE ESFERAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL

(...)

8. *Independentes entre si, multa civil (= astreinte), frequentemente utilizada como reforço de autoridade da e na prestação jurisdicional, não se confunde com multa administrativa. Tampouco caracteriza sanção judicial "adicional" ou "sobrepota" à aplicável pelo Estado-Administrador com base no seu poder de polícia. Além disso, a multa administrativa, como pena, destina-se a castigar fatos ilícitos pretéritos, enquanto a multa civil imposta pelo magistrado projeta-se, em um de seus matizes, para o futuro,*

de modo a assegurar a coercitividade e o cumprimento de obrigações de fazer e de não fazer (mas também de dar), legal ou judicialmente estabelecidas.

9. A sanção administrativa não esgota, nem poderia esgotar, o rol de respostas persuasivas, dissuasórias e punitivas do ordenamento no seu esforço - típico desafio de sobrevivência - de prevenir, reparar e reprimir infrações. Assim, a admissibilidade de cumulação de multa administrativa e de multa civil integra o próprio tecido jurídico do Estado Social de Direito brasileiro, inseparável de um dos seus atributos básicos, o imperativo categórico e absoluto de eficácia de direitos e deveres.

(...)

15. Recurso Especial provido, para deferir o pleito de tutela inibitória (infrações futuras), conforme os termos e patamares requeridos pelo Ministério Público Federal na petição inicial, devolvendo-se o feito ao juízo a quo a fim de que proceda à fixação dos valores dos danos materiais e morais coletivos e difusos.

(REsp 1.574.350/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/10/2017, DJe 06/03/2019 – destaque meu).

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS DECORRENTES DE TRANSPORTE DE CARGAS COM EXCESSO DE PESO EM RODOVIAS FEDERAIS. RESPONSABILIDADE CONFIGURADA. INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. DEVER DE REPARAR OS DANOS. FIXAÇÃO DE ASTREINTES EM CASO DE REINCIDÊNCIA NA PRÁTICA. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

I - Cuida-se, na origem, de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal com o objetivo de impedir que veículos de carga da empresa recorrida trafeguem com excesso de peso nas rodovias, em total desacato à legislação, sob pena de multa civil (astreinte) e, ainda, de condenação ao pagamento de dano material e moral coletivo, nos termos da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

(...)

VII - No mérito, importa salientar que as penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro têm natureza administrativa. O que é diferente de afirmar que os direitos nele previstos condicionam e limitam a sua implementação exclusivamente ao agir do administrador, pois, como se sabe, a nossa legislação consagra o princípio da independência entre as instâncias civil, penal e administrativa.

VIII - Saliente-se que a penalidade administrativa por infração à norma do art. 231, V, da Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) não guarda identidade com a "tutela inibitória"

Superior Tribunal de Justiça

veiculada em ação civil pública, em que se busca a cessação de flagrante e contumaz recalcitrância do réu em observar as exigências legais, fazendo-o por meio de multa pecuniária que incidirá em caso de eventual descumprimento da ordem judicial. Além disso, em nada diverso do usual no regime de responsabilidade civil, impõe-se pagamento de competente indenização por danos materiais e morais coletivos causados. Não há falar, pois, em bis in idem em relação aos múltiplos remédios concomitantes, complementares e convergentes do ordenamento jurídico contra violação de suas normas.

IX - A existência de penalidade ou outra medida administrativa in abstracto (para o futuro) ou in concreto (já infligida), como resposta a determinada conduta ilegal, não exclui a possibilidade e a necessidade de providência judicial, nela contida a de índole cautelar ou inibitória, com o intuito de proteger os mesmos direitos e deveres garantidos, em tese, pelo poder de polícia da administração, seja com cumprimento forçado de obrigação de fazer ou de não fazer, seja com determinação de restaurar e indenizar eventuais danos materiais e morais causados ao indivíduo, à coletividade, às gerações futuras e a bens estatais. No Brasil, a regra geral é que o comportamento anterior - real ou hipotético - do administrador não condiciona, nem escraviza, o desempenho da jurisdição, já que a intervenção do juiz legitima-se tanto para impugnar, censurar e invalidar decisão administrativa proferida, como para impor ex novo aquela que deveria ter ocorrido, no caso de omissão, e, noutra perspectiva, para substituir a incompleta ou a deficiente, de maneira a inteirá-la ou aperfeiçoá-la.

(...)

XXX - Agravo interno provido.

(Aglnt no AREsp 1.413.621/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2020, DJe 11/05/2020 – destaque meu).

Posto isso, com a devida vênia ao Srs. Ministros Gurgel de Faria e Benedito Gonçalves, acompanho o Sr. Relator, para **CONHECER PARCIALMENTE** do Recurso Especial, e, nessa extensão, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, nos termos expostos.

É o voto.