



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 519

Requerente: Presidente da República

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

Relator: Ministro Alexandre de Moraes

*Constitucional. Direito de greve. Manifestação de caráter marcadamente abusivo realizada por caminhoneiros entre maio e julho de 2018. Acionamento, em processo objetivo, de medidas cominatórias para garantia da efetividade da jurisdição constitucional. Diferentemente do que sucede no processo subjetivo, multas aplicadas em arguição de descumprimento de preceito fundamental não são da titularidade do exequente, circunstância a refletir no delineamento de interesses, ônus e deveres processuais. A atuação da Advocacia-Geral da União, no caso, é voltada à satisfação do interesse primário em assegurar a prevalência da ordem constitucional, e não interesses arrecadatórios. Nessa função, cumpre-lhe prestar elementos de informação que permitam avaliar episódios de possível descumprimento de comandos judiciais. Eventual relativização ou desconstituição dessa presunção, contudo, submete-se exclusivamente à descrição jurisdicional. Reiteração dos termos da manifestação anterior, no sentido de rejeitar alegações de defesa que, sob pretexto de existência de justa causa, busquem a exclusão da responsabilidade jurídica pelas consequências do descumprimento da decisão cautelar com base em razões de fato e de direito elementarmente genéricas.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 18 de setembro de 2018, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto as lesões constitucionais geradas no contexto do exercício abusivo do direito de greve por caminhoneiros em manifestações ocorridas entre maio/junho de 2018 em todo o Brasil.

Na fundamentação da inicial, demonstrou-se a indispensabilidade do acionamento dessa via processual como último recurso para a retomada das condições de trafegabilidade nas rodovias brasileiras. Além do pedido de suspensão das decisões indeferitórias da reintegração de posse das rodovias públicas, a arguição reivindicou medidas acessórias para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional, dentre as quais a imposição de multas pelo descumprimento de eventual comando cautelar.

Tanto o pedido principal quanto as medidas acessórias foram deferidas pelo Ministro Relator em 25/05/2018, em decisão que estabeleceu – a partir do momento de sua vigência (imediata) – a cominação de multa contra as pessoas que resistissem a liberar o fluxo rodoviário, nos patamares sugeridos na inicial, de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por hora às entidades responsáveis pela indevida ocupação e interdição de vias públicas; e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia, por atos em geral que culminem na ocupação e interdição de vias públicas, a ser cobrada de cada manifestando ou proprietário de veículo que esteja obstruindo a via pública.

Os termos exatos da decisão cautelar, concedida *ad referendum* do Plenário desse Supremo Tribunal Federal, são os seguintes:

- (a) AUTORIZO que sejam tomadas as medidas necessárias e suficientes, a critério das autoridades responsáveis do Poder Executivo Federal e dos Poderes Executivos Estaduais, ao resguardo da ordem no entorno e, principalmente, à segurança dos pedestres, motoristas,

passageiros e dos próprios participantes do movimento que porventura venham a se posicionar em locais inapropriados nas rodovias do país; bem como, para impedir, inclusive nos acostamentos, a ocupação, a obstrução ou a imposição de dificuldade à passagem de veículos em quaisquer trechos das rodovias; ou o desfazimento de tais providências, quando já concretizadas, garantindo-se, assim, a trafegabilidade; inclusive com auxílio, se entenderem imprescindível, das forças de segurança pública, conforme pleiteado (Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares e Força Nacional). (b) DEFIRO a aplicação das multas pleiteadas, a partir da concessão da presente decisão, e em relação ao item (iv.b) da petição inicial, estabeleço responsabilidade solidária entre os manifestantes/condutores dos veículos e seus proprietários, sejam pessoas físicas ou jurídicas. (c) SUSPENDO os efeitos das decisões judiciais que, ao obstarem os pleitos possessórios formulados pela União, impedem a livre circulação de veículos automotores nas rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos; (d) SUSPENDO os efeitos das decisões judiciais que impedem a imediata reintegração de posse das rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos.

Verificada, nos dias seguintes, a persistência de inúmeros bolsões de interrupção do trânsito, a Polícia Rodoviária Federal passou a remeter à Advocacia-Geral da União documentação contendo a identificação dos veículos flagrados em situação irregular, juntamente com informações sobre os seus respectivos proprietários, constantes de autos de infrações de trânsito.

Munida dessa documentação, que evidenciava, além dos ilícitos administrativos, cenário de ostensivo descumprimento da decisão liminar proferida nesses autos, esta Advocacia-Geral da União apresentou sucessivas petições para viabilizar a aplicação das multas coercitivas antes fixadas. Nesses pedidos, sustentou que os autos de infração emitidos pela PRF possibilitavam presumir a existência de um estado infracional continuado, que teria curso entre a vigência da liminar e o momento da lavratura dos respectivos autos de infração, quantificando cada hora de obstrução pela referência sancionatória de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Em decisões de 31/05/2018 e dias seguintes, ao apreciar os pedidos

de incidência de multa por descumprimento de decisão judicial, o Ministro Relator considerou que, “*mesmo cientificados da medida de cautela outorgada nesta ação constitucional que, inclusive, teve ampla repercussão nacional, as pessoas jurídicas elencadas pela autora descumpriram a obrigação de não fazer que lhes fora cominada, praticando atos que obstaram a circulação normal de veículos (...) além de atentarem gravemente contra a autoridade do Poder Judiciário, causaram sensíveis transtornos à população*”.

Registrou, ademais, que “*a gravidade da conduta adotada pelos infratores justifica fixação da multa nos exatos valores indicados*” e aplicou as multas requeridas às pessoas jurídicas descritas na petição inicial, a serem depositadas no prazo de 15 dias, nos termos do artigo 520 e seguintes do CPC/15.

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

Em manifestação apresentada nos presentes autos em 10 de setembro de 2018, a Advocacia-Geral da União cuidou de refutar, em termos amplos, todas as objeções defensivas de teor formal que haviam sido ventiladas pelas impugnantes, corroborando, em especial, os seguintes aspectos: (i) o cabimento da presente arguição; (ii) a indispensabilidade, no caso, de deferimento monocrático da providência liminar, *ad referendum* do Plenário; (iii) a exigibilidade *erga omnes* da cautelar, a partir do momento em que deferida; (iv) a inaplicabilidade, ao processo objetivo, de premissas de interatividade processual típicas das relações processuais subjetivas; e (v) a validade, em abstrato, das

multas cominatórias aplicadas.

Ainda na mesma oportunidade, a AGU também cientificou esse Supremo Tribunal Federal das providências adotadas entre 16/08/2018 e 29/08/2018 para articular uma solução compositiva de satisfação das multas infligidas no curso do processo. Nesse sentido, reportou-se, inclusive, aos termos da proposta – apresentada em bloco por diferentes representantes de empresas impugnantes – de redução das multas aplicadas para a referência-sancionatória de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser aplicada em periodicidade diária (empresas transportadoras) ou como teto (empresas com objetos diversos).

Nesse particular, considerou-se – de forma convergente com aquilo que veio a ser externado pelo Presidente da República como razão de veto à iniciativa legislativa de anistiar as multas<sup>1</sup> – que a natureza processual das astreintes em questão não permitiria uma reavaliação do montante a ser cobrado no âmbito administrativo.

No despacho agora objeto de atenção, proferido em 18/09/2018, o Ministro Relator entendeu de assinar novo prazo para o exequente para, por meio desta Advocacia-Geral da União, apresentar contrarrazões, de forma individualizada, aos fundamentos deduzidos pelas empresas autuadas, bem como para a apresentação de novos endereços para viabilizar o aperfeiçoamento de atos de citação anteriormente frustrados.

---

<sup>1</sup> Mensagem nº 427, de 8 de agosto de 2018, que encaminhou veto ao artigo 9º do Projeto de Lei de Conversão nº 20, de 2018 (MP nº 832/2018), que resultou na Lei nº 13.703, de 08 de agosto de 2018.

**Razões de veto:**

*“O dispositivo incorre em inconstitucionalidade, por afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que seu conteúdo enseja renúncia de receitas para o Poder Público. A aplicação das multas e sanções previstas no Código de Trânsito Brasileiro foram impostas por decisão judicial cautelar em tutela provisória (ADPF nº 519) e em função do poder de polícia do Estado. Deste modo, além de representar ingerência fiscal reflexa entre os Poderes, a propositura deveria estar acompanhada de seu impacto orçamentário e financeiro como requisito de validade. Por estas razões, impõe-se o veto.”*

Este o cenário no qual os autos retornaram para manifestação da Advogada-Geral da União.

## **II – A NATUREZA OBJETIVA DA ADPF, A TITULARIDADE DIFUSA DAS ASTREINTES E O PAPEL DA AGU NO CORRESPONDENTE REGIME EXECUTIVO**

Conforme observado na manifestação anterior, o entendimento adequado das medidas cautelares decretadas nestes autos exige um exercício de adaptação – ainda inédito na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal – de categorias do pensamento que habitam domínios jurídicos distintos, a saber, o do processo objetivo e do processo subjetivo.

Nem todas as ideias normativas típicas deste último universo (subjetivo) são imediatamente aproveitáveis para o das ações constitucionais especiais (objetivo), do qual a arguição de descumprimento de preceito fundamental faz parte. A viabilidade de mobilização de medidas cautelares em sentido amplo, como visto, é uma característica do poder jurisdicional que, por decorrer diretamente de cláusula constitucional<sup>2</sup>, não pode ser alijada das ações de fiscalização de controle abstrato de constitucionalidade. Por outro lado, a vigência imediata da cautelar aqui deferida não impõe, como condição de eficácia, a intimação pessoal de terceiros eventualmente atingidos. Verifica-se, no ponto, clara exceção ao regime geral do processo civil.

Raciocínio semelhante a esse último se insinua na definição dos ônus e deveres processuais a serem atribuídos a cada uma das partes no procedimento

---

<sup>2</sup> “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:  
(...)”

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

executivo de astreintes. Como se sabe, a titularidade dos valores obtidos pela imposição de multas cominatórias não foi expressamente resolvida no Código de Processo Civil de 1973. Ainda sob sua vigência, porém, o Superior Tribunal de Justiça definiu que os créditos dessa natureza pertenceriam ao autor da ação<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> “RECURSO ESPECIAL (ART. 105, III, 'A' E 'C', DA CF) - EMBARGOS À EXECUÇÃO DE SENTENÇA - ASTREINTES FIXADAS A BEM DOS DEVEDORES EM AÇÃO MONITÓRIA, PARA FORÇAR A CREDORA À EXCLUSÃO DE INSCRIÇÃO NOS CADASTROS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. ACÓRDÃO LOCAL EXTINGUINDO A EXECUÇÃO, SOB O FUNDAMENTO DE PERTENCER À UNIÃO O MONTANTE RESULTANTE DA INCIDÊNCIA DA MULTA DIÁRIA, ANTE O DESPRESTÍGIO PROVOCADO AO ESTADO EM DECORRÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO À ORDEM JUDICIAL. INSURGÊNCIA DOS EXEQUENTES.

1. Discussão voltada a definir o sujeito a quem deve reverter o produto pecuniário alcançado diante da incidência da multa diária: se à parte demandante, se ao próprio Estado, desrespeitado ante a inobservância à ordem judicial, ou, ainda, se a ambos, partilhando-se, na última hipótese, o produto financeiro das astreintes.

Embora o texto de lei não seja expresso sobre o tema, inexistente lacuna legal no ponto, pertencendo exclusivamente ao autor da ação o crédito decorrente da aplicação do instituto.

A questão deve ser dirimida mediante investigação pertinente à real natureza jurídica da multa pecuniária, prevista no art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC, à luz de exegese integrativa e sistemática do ordenamento jurídico.

Assim, desponta *prima facie* a impossibilidade de estabelecer titularidade Estatal, de modo total ou parcial, sobre o valor alcançado pelas astreintes, porquanto interpretação em tal sentido choca-se inevitavelmente com os princípios da legalidade em sentido estrito e da reserva legal (art. 5º, caput, da CF), segundo os quais toda e qualquer penalidade, de caráter público sancionatório, deve conter um patamar máximo, a delimitar a discricionariedade da autoridade que a imporá em detrimento do particular infrator.

Quando o ordenamento processual quer destinar ao Estado o produto de uma sanção, assim o faz expressamente, estabelecendo parâmetros para sua aplicação, como bem se depreende do disposto no art. 14 do CPC.

Tais exigências não se satisfazem face ao teor do atual texto do art. 461, §§ 4 e 5º do CPC, justo que as normas hoje vigentes apenas conferem a possibilidade de fixação da multa pecuniária, sem dispor taxativamente sobre tetos máximo e mínimo de sua incidência, o que ocorre exatamente para permitir ao magistrado atuar de acordo com o vulto da obrigação subjacente em discussão na demanda, e sempre a benefício do autor.

Extrai-se do corpo normativo em vigor um caráter eminentemente privado da multa sob enfoque, instituto que, portanto, reclama estudo, definição e delimitação não somente a partir de sua função endoprocessual, na qual desponta um caráter assecuratório ao cumprimento das ordens judiciais, mas também, e sobretudo, sob o ângulo de sua finalidade instrumental atrelada ao próprio direito material vindicado na demanda jurisdicionalizada.

2. Considerações acerca da tutela material específica da mora: o ordenamento jurídico brasileiro, desde o regramento inaugurado no Código Civil de 1916, no que foi substancialmente seguido pelo texto do Diploma Civil de 2002, somente contempla disciplina genérica e eficaz quando se cuida da repreensão da mora verificada no cumprimento de obrigações ao pagamento de quantia certa. Para estas, além da natural faculdade de as partes, no âmbito da autonomia da vontade, estabelecerem penalidades convencionais (multa moratória), o ordenamento material civil fixou sanções legais pré-determinadas, com a potencialidade de incidir até mesmo sem pedido do credor para a hipótese de retardamento injustificado (juros moratórios).

Vislumbra-se, portanto, no sistema pertinente às obrigações de pagar, normas jurídicas perfeitas, com preceitos primário e secundário, haja vista restar estabelecido um mandamento claro direcionado ao devedor, no sentido de que deve efetuar o adimplemento no prazo, sob pena da incidência de uma sanção material em caso de persistência no estado de mora.

Idêntica tutela mostrava-se inexistente no tocante às obrigações de fazer e não fazer, pois, para elas, o sistema legal apenas permitia a conversão da obrigação em perdas e danos, deixando de contemplar instrumentos específicos de tutela material voltados a sancionar o devedor em mora.

Justamente para conferir eficácia aos preceitos de direito obrigacional, que determinam ao devedor o cumprimento da obrigação, o legislador contemplou nova redação ao art. 461 do CPC.

No dispositivo mencionado, aglutinaram-se medidas suficientes a servir como tutela material da mora (multa pecuniária), além de outras, nitidamente de cunho processual, que buscam servir e garantir o pronto adimplemento da obrigação (busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, cessação de atividades etc).

Nesse contexto, a tutela material da mora pertinente às obrigações de fazer e não fazer, tímida e insipidamente tratada no Código Civil, ganha força e autoridade a partir da disciplina fixada no Código de Processo Civil, dada a possibilidade de o magistrado agir, inclusive *ex officio*, cominando uma multa, uma sanção, para a hipótese de o devedor manter-se injustificadamente no estado de letargia.

No Código de Processo Civil de 2015, a solução forense recebeu corroboração textual, no seguinte sentido:

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.

(...)

§ 2º O valor da multa será devido ao exequente.

Essa especificação traz uma série de consequências para a dinâmica processual da aplicação das multas cominatórias. Na medida em que o recolhimento da multa configura diligência imbricada com os interesses jurídicos do autor, é intuitivo que seja ele – o autor – o sujeito processual que irá receber a

---

3. Definição das funções atribuídas à multa pecuniária prevista no art. 461, §§ 4º e 5º do CPC: entendida a razão histórica e o motivo de ser das astreintes perante o ordenamento jurídico brasileiro, pode-se concluir que o instituto possui o objetivo de atuar em vários sentidos, os quais assim se decompõem: a) ressarcir o credor, autor da demanda, pelo tempo em que se encontra privado do bem da vida; b) coagir, indiretamente, o devedor a cumprir a prestação que a ele incumbe, punindo-o em caso de manter-se na inércia; c) servir como incremento às ordens judiciais que reconhecem a mora do réu e determinam o adimplemento da obrigação, seja ao final do processo (sentença), seja durante o seu transcurso (tutela antecipatória).

Assim, vislumbrada uma função também de direito material a ser exercida pela multa pecuniária do art. 461, §§ 4º e 5º do CPC, queda indubitosa a titularidade do credor prejudicado pela mora sobre o produto resultante da aplicação da penalidade.

Ainda no ponto, cumpre firmar outras importantes premissas, principalmente a de que a multa pecuniária tem campo natural de incidência no estado de mora debitoris, ou seja, enquanto ainda há interesse do credor no cumprimento da obrigação, descartando-se sua aplicabilidade nas hipóteses de inadimplemento absoluto.

Por não gerar efeitos com repercussão no mundo dos fatos, mas apenas ressarcitórios e intimidatórios, a multa deve guardar feição de ultima ratio, cabendo ao magistrado, no momento de aferir a medida mais adequada para garantir o adimplemento da obrigação de fazer ou não fazer, ter sempre em mira que o próprio sistema de tutela específica previsto no art. 461 do CPC confere a possibilidade da adoção de providências muito mais eficazes, que significam a pronta satisfação do direito do demandante.

4. Enfrentamento do caso concreto: reforma do aresto estadual, no que extinguiu a demanda de execução, determinando-se a retomada da marcha processual.

Redução, todavia, da multa diária, fixada no curso da fase de conhecimento de ação monitória, para forçar a própria credora, autora da ação, a proceder à retirada do nome dos devedores perante os cadastros de proteção ao crédito. Manifesto descabimento do arbitramento da multa a benefício dos réus da ação, justo que os instrumentos de tutela específica do art. 461 do CPC servem para satisfação do direito material reclamado na lide, pressupondo que o respectivo beneficiário ocupe posição de demandante, seja por meio de ação, reconvenção ou pedido contraposto. Ponto imutável da decisão, frente à inexistência de impugnação oportuna pela parte prejudicada.

Circunstâncias que, examinadas sob os aspectos processual e sobretudo material da multa pecuniária, recomendam substancial diminuição do valor reclamado na execução de sentença.

Providência cabível, mesmo após o trânsito em julgado da sentença, à luz do disposto no art. 461, §6º, do CPC. Precedentes da Corte.

5. Recurso especial conhecido e provido em parte.”

(REsp nº 1006473/PR, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Rel. p/ Acórdão Ministro Marco Buzzi, Órgão julgador: Quarta Turma, Julgamento em 08/05/2012, Publicação em 19/06/2012)



carga pela prática dos atos necessários à sua execução, inclusive quanto a diligências de liquidação eventualmente necessárias.

A realidade das ações de controle concentrado de constitucionalidade, contudo, não convoca a mesma idealização processual. Nestas, não há interesses subjetivos a tutelar, funcionando a medida cautelar cominatória como garantia de efetividade da própria jurisdição. O que cumpre proteger, por meio da imposição das astreintes, é o interesse difuso na preservação da autoridade da própria Constituição Federal, e foi para esse fim que esta Advocacia-Geral da União reportou à Suprema Corte as circunstâncias de fato que indicavam um contexto de franco descumprimento da decisão cautelar.

Trata-se de atuação processual voltada à satisfação do interesse público primário em assegurar a prevalência da ordem constitucional, e não de persecução de interesse secundário, de natureza meramente arrecadatória.

Foi esse desiderato – o interesse público primário – que motivou a apresentação, nos autos, de petições com requerimentos para aplicação das medidas coercitivas definidas na decisão cautelar. Ao fazê-lo, a Advocacia-Geral da União pautou-se não apenas no cumprimento dos termos da decisão cautelar, como também na deferência ao dever de cooperação, que é ínsito a qualquer relação processual, nos termos do artigo 6º do CPC/15<sup>4</sup>.

Imprescindível, ainda, relembrar que a propositura desta arguição se deu diante de condições ambientais adversas experimentadas pelos órgãos de polícia – mais de mil gargalos de trafegabilidade dispersos pelo território nacional, dificuldade de acesso e de localização dos infratores. Nesse contexto, a identificação dos responsáveis pela continuada paralisação das rodovias públicas

---

<sup>4</sup> “Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.”

foi efetuada dentro das condições operacionais possíveis. Esse o motivo pelo qual os autos de infração tiveram de ser lavrados sem abordagem pessoal.

A documentação fornecida pela PRF – já juntada aos autos – constitui, assim, a informação disponível sobre a presunção do estado de descumprimento do conteúdo da decisão liminar.

Não obstante essas dificuldades de ordem prática, e tendo em vista o espírito de cooperatividade que tem sido observado em todo o curso dessa ação, serão apresentadas, na sequência, considerações sobre as teses defensivas até aqui deduzidas.

### **III – SÍNTESE DAS TESES DEFENSIVAS INVOCADAS CONTRA A IMPOSIÇÃO DAS MULTAS COMINATÓRIAS: INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES GENÉRICAS**

O exame das peças de defesa apresentadas nos autos permite a identificação de algumas linhas comuns de argumentação. As de natureza formal tiveram seu conteúdo apreciado na manifestação encaminhada aos autos em 10/09/2018. Quanto às alegações de sentido material, podem ser encontrados os seguintes eixos:

(a) no tocante à **responsabilidade jurídica pelo pagamento da multa**, as impugnantes buscam excepcioná-la com recurso a diversos institutos jurídicos de relativização – e.g., **justa causa para a exclusão das astreintes**, nos termos do artigo 537, § 1º, inciso II, do CPC/15<sup>5</sup>; **caso fortuito ou força maior**, nos termos

---

<sup>5</sup> “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.

§ 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que:

I - se tornar insuficiente ou excessiva;

do artigo 393 do código Civil<sup>6</sup>; ou **hipótese de inexigibilidade de conduta diversa**, nos termos da doutrina penal – sempre mediante alegações fáticas semelhantes, como as de que (b.1) a natureza econômica da empresa não teria relação com o transporte de cargas; (b.2) os prejuízos sofridos durante a paralisação demonstrariam que a empresa não aderiu à paralisação; (b.3) a coação física pretensamente suportada pelos condutores dos veículos seria indicativa da não associação das empresas ao movimento; e (b.4) o trajeto rodoviário percorrido pelos veículos multados seria incompatível com o período da multa aplicada;

(b) no tocante ao **cálculo da multa**, virtualmente todas as impugnantes argumentam que as medidas impostas seriam de alguma forma **atentatórias ao princípio da individualização da pena**, ante a desproporcionalidade entre o patrimônio das empresas afetadas e o valor cobrado; e

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

Embora as objeções listadas no item (a) tenham sido formuladas sob diferentes variantes jurídicas, é possível considerá-las, para comodidade de raciocínio, sob uma categoria uniforme, na forma alegações de “justa causa para o descumprimento” de multas processuais, nos termos do artigo 537, § 1º, do CPC/15. No geral, a plausibilidade jurídica dessas impugnações tem baixo valor de convencimento, sem aptidão para infirmar a presunção de ilicitude constituída nos autos.

---

*II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento”*

<sup>6</sup> “Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.”

No entender desta Advocacia-Geral da União, os autos de infração lavrados pelos agentes da Polícia Rodoviária Federal nos bolsões de obstrução de trânsito verificados após 25/05/2018, data da prolação da decisão cautelar nos autos, habilitaram a construção de uma presunção de ilicitude contra os proprietários dos veículos flagrados em posição irregular.

Essa presunção de ilicitude (do comportamento dos responsáveis pelos veículos) é uma decorrência da presunção de validade dos atos de fiscalização (dos autos de infração). Como argutamente observado pela Ministra Cármen Lúcia em estudo sobre o tema, a presunção de validade dos atos da Administração Pública é indispensável para garantir um mínimo de autoridade aos atos estatais, de modo a viabilizar o atendimento do interesse público:

“Considerada atributo do "ato administrativo", a presunção de validade dos comportamentos da Administração Pública é um reflexo do princípio da juridicidade [legalidade] administrativa. Somente é válido o comportamento conforme e compatível, extrínseca e substancialmente, com o Direito.

A presunção, em Direito, é conceituada por Clóvis Beviláqua como "A ilação que se tira de um fato conhecido para provar a existência de outro desconhecido".

Sendo a juridicidade obrigatória para a Administração Pública, não se cogita que dela se subtraia o administrador público ou aquele que em nome ou por delegação administrativa atue, pelo que se supõe, primária e precariamente, que os atos da Administração sejam consoantes e compatíveis, em forma e substância, com o quanto disposto no Direito vigente.

A presunção de validade dos atos da Administração Pública exerceria, no Direito Administrativo, segundo alguns autores, o papel que a boa-fé exerce no Direito Privado, tendo ambos a mesma finalidade, qual seja, a de assentar os fundamentos de certeza e consistência jurídica das relações firmadas, realizando-se, destarte, a função estabilizadora que compete ao Direito.

Por presunção de validade entende-se aqui, pois, a ilação, elementar, precária e relativa, de cada ato da Administração Pública ser conforme e compatível com o Direito.

Esta presunção não se atém aos aspectos formais dos atos da Administração Pública, devendo ser considerada também quanto aos aspectos material e teleológico do comportamento. Estende-se ela, pois, a todos os elementos do ato da Administração Pública, forma e merecimento, e a todos os elementos que lhe integram a essência como o perfeito atendimento do interesse público, à Justiça, à equidade e à

moralidade pública. (...)

Se a cada comportamento administrativo correspondesse embargo de algum interessado e não houvesse aquela presunção, somente prevaleceria o direito de petição e negados seriam outros direitos fundamentais. Assim, o interesse público fundamenta também aquela presunção de validade, não podendo o seu questionamento embaraçar a atividade administrativa, salvo nas hipóteses em que o próprio ato pelo qual ela se veicule seja suspenso em razão da arguição feita e das demonstrações nele apresentadas no sentido de sua invalidade<sup>7</sup>.

No caso dos autos, está bem evidenciado que as consequências negativas causadas pelas mobilizações grevistas do fim de maio de 2018 deveram-se à deterioração da ordem pública na ocupação das rodovias brasileiras. Havia, no momento da concessão da cautelar, premente necessidade de debelar a situação de desordem, independentemente dos motivos subjetivos que conduziram cada condutor a aderir à paralisação. A presunção de validade dos autos de infração é a formalidade jurídica disponível para o alcance desse fim.

Como já explicado, a arguição não se voltou contra atos de particulares, mas se serviu de medidas auxiliares que poderiam atingi-los, em caso de resistência em desobstruir os bens públicos ocupados. Embora o movimento de paralisação de rodovias tenha sido deflagrado originalmente por pessoas ligadas ao setor de transporte de cargas, nada impedia a adesão de simpatizantes que atuassem em outros segmentos.

Na medida em que a restauração das condições trafegabilidade era o objetivo principal do ajuizamento da presente arguição e das medidas coercitivas autorizadas pela cautelar, a natureza econômica das atividades desenvolvidas pelas empresas que tiveram veículos flagrados – se pertinente ou não com o transporte de cargas – não parece ser elemento preponderante na avaliação da exigibilidade das multas aplicadas nos autos. O que tem relevo, para fins de

---

<sup>7</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte, Editora Lê, 1994. p. 121-123

aplicação das astreintes, são as circunstâncias de fato que denunciam um comportamento atentatório ao conteúdo da decisão cautelar.

De todo modo, cumpre ressaltar que, nos encontros realizados nesta Advocacia-Geral da União com o intuito de obter uma solução consensual para as multas impostas, foram apresentadas propostas pelas entidades representantes das empresas que se fundamentavam exatamente na distinção de acordo com a natureza da atividade principal de cada uma das impugnantes.

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

Embora não tenha sido possível, naquela oportunidade, formalizar a solução compositiva, dadas as limitações decisórias do âmbito administrativo, as propostas então alinhavadas podem ser eventualmente reavaliadas em sede judicial, caso esse Supremo Tribunal Federal entenda pertinente.

Os prejuízos econômicos eventualmente sofridos por empresas cujos veículos foram identificados pela fiscalização policial estão longe de servir de fundamento para afastar a imposição das multas processuais. O movimento grevista pode até ser suscitado como caso fortuito para descumprimento de eventuais obrigações contratuais assumidas pelas empresas envolvidas – consideradas as relações entre particulares –, mas não como justa causa para excluir a imposição de multas pela desobstrução das rodovias.

Fosse esse um motivo idôneo, estaria perdida toda a utilidade das medidas cominatórias, pois é possível presumir que praticamente todas as pessoas jurídicas implicadas amargaram algum nível de prejuízo. Conforme estimativas divulgadas pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, as perdas econômicas decorrentes do período de turbacão das rodovias foram ubíquas, atingindo a possível cifra de R\$ 15,9 bilhões de reais<sup>8</sup>.

Tampouco a alegacão de que os condutores dos veículos multados estavam impossibilitados de deixar os bolsões de paralisacão, por estarem sob coacão física, não pode ser acolhida, quando formulada em termos retóricos. Afinal, conforme informacões disponibilizadas pela Polícia Rodoviária Federal e pelos Ministérios da Segurança Pública e dos Direitos Humanos, no período foram emergencialmente disponibilizados serviços de escolta<sup>9</sup> e de comunicacão de atos de violênci<sup>10</sup>, com número de telefone específico (Disque Denúncia - 100), para garantir que os caminhoneiros em situacão de necessidade fossem amparados em caso de necessidade.

A admissibilidade de alegacões com esse teor dependeria, no mínimo, da comprovacão do uso do referido serviço, ou pelo menos da apresentacão de boletim de ocorrênci<sup>a</sup> informando dos constrangimentos eventualmente sofridos, o que, na maioria dos casos, não chegou a ser providenciado pelos impugnantes.

Em algumas hipóteses, porém, as empresas multadas apresentaram documentacão (geralmente por tecnologia de georeferenciamento acoplada aos

---

<sup>8</sup> Conforme matéria jornalística divulgada em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/ministerio-da-fazenda-diz-que-greve-dos-caminhoneiros-causou-prejuizo-de-r-15-bilhoes-a-economia.ghtml>>, acesso em 04/10/2018.

<sup>9</sup> Conforme matéria jornalística divulgada em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/prf-escolta-caminhoneiros-acuados-que-querem-deixar-protestos-no-df-video.ghtml>>, acesso em 04/10/2018.

<sup>10</sup> Conforme divulgado em: <<http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/maio/disque-100-vai-receber-denuncias-relacionadas-a-greve-dos-caminhoneiros-no-pais>>, acesso em 04/10/2018.

caminhões de sua propriedade) indicativa de que o veículo contra o qual foi emitida a multa não esteve paralisado no local da infração durante todo o período compreendido entre a prolação da cautelar e a lavratura do auto. Nessas situações, pode haver motivo suficiente para reconhecimento de exclusão apenas parcial do valor cobrado, mediante redimensionamento do intervalo em que se poderia presumir o estado infracional.

As linhas de argumentação (b) e (c), outrossim, também remetem à consideração de singularidades que muitas vezes poderão concitar à reavaliação das astreintes aplicadas, de forma a garantir um tratamento razoável das condutas de cada um dos proprietários multados. Qualquer juízo nesse sentido, porém, dependerá da valoração judicial da consistência das provas apresentadas face à presunção de ilicitude estampada nos autos infracionais da PRF.

#### **IV – INDICAÇÃO DE ENDEREÇOS ALTERNATIVOS PARA FORMALIZAÇÃO DA CITAÇÃO**

Ainda por meio do despacho de 18/09/2018, o Ministro Relator viabilizou prazo para apresentação de novos endereços das pessoas jurídicas cujas citações – correspondentes aos Avisos de Recebimento nos documentos eletrônicos 303, 304, 461, 463, 464, 473, 474, 687, 898, 1.340, 1.341 e 2.511 – foram frustradas por motivos diversos.

Após varredura nos cadastros disponíveis (RENAVAM e Receita Federal), foram encontrados os seguintes logradouros alternativos:

**(i) Doc. 303:**

PJ: Paulo Lourenço da Silva Representações ME”; CNPJ: 02787956/0001-00;  
Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Professora Maria Bitencourt Petit, 49, Cidade Ademar, São Paulo/SP, CEP: 04405-000;



Endereço obtido junto ao RENAVAL: Rua Giuseppe Boshi, 00266/A, São Paulo/SP; CEP: 04426-010;

**Doc. 304:**

PJ: “CFM ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA”; CNPJ: 05123762/0001-07;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Avenida Mfarrej, 781, Vila Leopoldina, São Paulo/SP, CEP: 05311-000”;

Endereço obtido junto ao RENAVAL: Avenida Mfarrej, 761, Vila Leopoldina, São Paulo/SP, CEP: 05311-000;

**Doc. 461:**

PJ: “AB SERVIÇOS E TRANSPORTES URGENTES LTDA”; CNPJ: 1996069/0001-80;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Horácio Coutinho dos Santos, 303, Parque industrial Lisboa, Campinas/SP; CEP: 13052-774;”

Não foi obtido endereço alternativo

**Doc. 463:**

PJ: “T R D L TRANSPORTES LTDA EPP”; CNPJ: 05305623/0001-96;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Domingos Capellato, 71, Vila Pagano, Valinhos/SP; CEP: 13277-250”;

Endereço obtido junto ao RENAVAL: Rua Clark, 02869, Sala 02; Valinhos/SP; CEP: 13279-940”

**Doc. 464**

PJ: “GAP GRUPO DE APOIO PSQUIÁTRICO S/S ME”; CNPJ: 21918243/0001-83;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Carlos Hugo Praun, 64, Centro, Itajai/SC; CEP: 88301-585”;

Endereço obtido junto à base da Receita Federal: Rua Jorge Fernandes 67, Bairro: Fazenda, Itajaí/SC; CEP: 88306-130”

**Doc. 473**

PJ: “SB SERVIÇOS DE MANUT E MONTAGENS EIRELI”; CNPJ: 15203584/0001-70;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Projetada, s/n, Lote 14, Quadra 03, Chacaras Rio Petropolis, Duque de Caxias/RJ; CEP: 25000-000”;

Não foi obtido endereço alternativo

**Doc. 474**

PJ: “RRG TRANSPORTES LTDA ME”; CNPJ: 07889279/0001-55;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Avenida Airton Borges da Silva, 155, SLJ: 10, Minas Gerais, Uberlandia/MG; CEP: 38402-100”;

Endereço obtido junto ao RENAAM: Avenida Visconde de Maua, 145/Casa, Uberlândia/MG; CEP: 38402-012”;

**Doc. 687**

PJ: “FONCATTI E FONCATTI LTDA ME”; CNPJ: 11007637/0001-26;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rodovia BR 364, km 198,5, s/n, Distrito Ind. Vetoraddo, Rondonópolis/MT; CEP: 78700-100”;

Não foi obtido endereço alternativo

**Doc. 898**

PJ: “RÁPIDO GARIBALDI DE TRANSPORTES LTDA”; CNPJ: 87858361/0003-13;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Carmópolis de Minas, 615, Vila Maria, São Paulo/SP; CEP: 02116-010”;

Endereço obtido junto ao RENAAM: Avenida Nadir D de Figueiredo, 00749, Bairro: Vila Maria Baixa, São Paulo/SP, CEP: 0210-000;

**Doc. 1340**

PJ: “ARD – TRANSPORTES RODOVIÁRIOS LTDA – ME”; CNPJ: 06102762/0001-85;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Nossa Senhora da Aparecida, 204, Vila Santa Terezinha – Campo Largo/PR; CEP: 83602-140”;

Não foi obtido endereço alternativo

**Doc. 1341**

PJ: “BEITHAF – FACÇÃO, CONFECÇÕES E TRANSPORTES LTDA – ME”;  
CNPJ: 02977832/0001-98;

Endereço para o qual foi enviada a carta de citação frustrada: Rua Aderci Buratto, s/n, Lote 21, So João Margem Esquerda, Tubarão/SC; CEP: 88708-612”

Não foi obtido endereço alternativo

**Doc. 2511**

PJ: “DE MAIO FACTORING ADM E PART”; CNPJ: 66536251/0001-01;

Endereço obtido junto ao RENAAM: Avenida Brigadeiro Faria Lima, 01651, São Paulo/SP, CEP: 01451-000;

**Doc. 2511**

PJ: “ELEVEN TRANS EXECUTIVO”; CNPJ: 10307284/0002-06;

Endereço obtido junto ao RENAAM: Rua Silva Sobral, 00220, São Paulo/SP, CEP: 02968-150;

Considerados os quadros destacados graficamente acima, para os quais efetivamente se logrou identificar um endereço alternativo, a Advocacia-Geral da União requer sejam renovados os atos citatórios antes inviabilizados, nos termos das petições já apresentadas, tendo em vista o descumprimento da decisão cautelar proferida nestes autos em 25/05/2018.

**V – CONCLUSÕES**

Ante as razões que se vem de deduzir, a Advocacia-Geral da União reitera as conclusões já expendidas em manifestação anterior, no sentido de rejeitar alegações de defesa que, sob pretexto de existência de justa causa, busquem a exclusão da responsabilidade jurídica pelas consequências do descumprimento da decisão cautelar com base em razões de fato e de direito elementarmente genéricas.

Isso não impede que, diante de comprovação probatória minimamente idônea, venha a ser relativizada ou até mesmo desconstituída a presunção de estado infracional estabelecida a partir da documentação da Polícia Rodoviária Federal. Da mesma forma, não há qualquer óbice à consideração da razoabilidade do valor das astreintes a serem exigidas, tendo em vista a realidade econômica das empresas eventualmente atingidas, considerando que a correspondente avaliação sobre esses aspectos pode ser objeto de ponderação judicial.


No mais, requer-se a renovação dos atos de citação anteriormente frustrados, no tocante às empresas para as quais foi possível apurar um endereço alternativo, na forma do tópico IV da presente manifestação.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do despacho de 19 de setembro de 2018.

Brasília, 15 de outubro de 2018.



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Advogada-Geral da União



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



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