



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 539 / 2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 333.464/2018

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 519/DF

REQUERENTE: Presidente da República

INTERESSADOS: Juiz Federal da 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal e outros.

RELATOR: Ministro Alexandre de Moraes

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIVERGÊNCIA DE DECISÕES DA JUSTIÇA FEDERAL. MANIFESTAÇÕES PROMOVIDAS POR CAMINHONEIROS. INDEVIDA OCUPAÇÃO E INTERDIÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. APLICAÇÃO DE MULTA PROCESSUAL ÀS ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELOS ATOS E AOS MANIFESTANTES OU PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS OBSTRUTORES DE VIA PÚBLICA. AUTOS DE INFRAÇÃO “SEM ABORDAGEM” DESCUMPREM O REQUISITO LEGAL DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR E DAS CIRCUNSTÂNCIAS EM QUE O PARTICULAR TERIA COMETIDO ATO ANTIJURÍDICO. ÔNUS DO ESTADO DE IDENTIFICAR O AUTOR DA INFRAÇÃO E DE DESCREVER AS SUAS CIRCUNSTÂNCIAS INDIVIDUALMENTE. A PROVISORIEDADE DE DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA CAUTELARMENTE EXIGE REFORÇO DO DEVER DE DELIMITAÇÃO DA AUTORIA E VONTADE EM DESCUMPRIR A ORDEM.

1. A decisão cautelar tem eficácia *erga omnes*, desde a sua prolação, independentemente de triangulação processual.

2. A gravidade dos reflexos da divergência das decisões judiciais impugnadas na ADPF, no contexto social vivido no momento da decisão, justifica a propositura e acolhimento da ADPF.

3. Auto de infração é instrumento de registro indispensável para identificação de pessoa que desobedeceu a ordem judicial e das circunstâncias em que tal fato ocorreu, para que se viabilize a imposição de multa processual.

- Parecer pelo provimento do pedido, com especificação de que as multas não prescindem de individualização da responsabilidade dos envolvidos.

I

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Presidente da República contra decisões proferidas por órgãos da Justiça Federal, em demandas ajuizadas pela União, nas quais se pleiteia ordem para liberação de rodovias bloqueadas em decorrência de manifestações promovidas por caminhoneiros.

A petição inicial apontou afronta aos preceitos fundamentais inscritos nos arts. 5.º—*caput*¹-IV², XV³, XVI⁴, XXII⁵ e XXIII⁶, 9^{o7} e 20-I⁸ da Constituição. Discorreu sobre a existência de decisões judiciais conflitantes, proferidas em ações ajuizadas pela União em diversas seções judiciárias da Justiça Federal, ora deferindo as liminares para assegurar a imediata liberação do tráfego, ora indeferindo-as, por não haver prejuízo à liberdade de locomoção e ao direito de propriedade da União. Afirmou ser necessária uma atuação uniforme e rápida do Supremo Tribunal Federal, a fim de garantir a segurança jurídica e possibilitar o suprimento das necessidades básicas da população. Suscitou ofensa à liberdade de locomoção e ao direito de propriedade, diante da ocupação irregular de bens públicos pelos participantes do movimento paredista. Assentou existir abuso do direito de reunião e da liberdade de manifestação do pensamento. Alegou haver, ainda, utilização abusiva do direito de greve e ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Pleiteou, liminarmente, dentre outras medidas, a imposição de multa de cem mil reais por hora às entidades responsáveis pelos atos que considera inaceitáveis, bem como de dez mil reais por dia aos manifestantes ou proprietários de veículos responsáveis pela obstrução de vias. No mérito, pugnou pela cassação das decisões judiciais objeto da arguição.

- 1 Art. 5.º. 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:
- 2 IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
- 3 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;
- 4 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;
- 5 XXII - é garantido o direito de propriedade;
- 6 XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
- 7 Art. 9.º. 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. §1.º. A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. §2.º. Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.
- 8 Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; [...].

Em 25.5.2018, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirmou estar demonstrado o abuso no exercício dos direitos de reunião e de greve, tendo em vista a obstrução do tráfego de rodovias e vias públicas, “*impedindo a livre circulação no território nacional e causando a descontinuidade no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para a prestação de serviços públicos essenciais*”. Concedeu a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, nos termos pleiteados pelo requerente, deferindo, portanto, dentre outras medidas, a aplicação das multas a partir da concessão da medida, com responsabilidade solidária dos manifestantes, condutores dos veículos e seus proprietários (DJe 28.5.2018).

Em 29.5.2018, a Advocacia-Geral da União forneceu informações atualizadas sobre as providências adotadas após a concessão da medida cautelar, sustentando existir “*descumprimento deliberado à ordem judicial, ao menos desde a sua prolação até o momento da lavratura do auto*”. Requereu a adoção de medidas necessárias ao efetivo cumprimento da decisão cautelar, com a intimação de determinados infratores para o recolhimento da multa via depósito judicial. Em caso de não cumprimento voluntário, requereu, ainda, a prática de atos de execução, como o bloqueio de valores via Bacenjud e a expedição de mandado de avaliação e penhora de bens passíveis de constrição. Em 30.5.2018, apresentou nova lista de pessoas jurídicas que teriam descumprido a decisão judicial, ao infringirem os arts. 253 e 253-A do Código de Trânsito Brasileiro.

Em 30.5.2018, o Ministro relator entendeu configurado o descumprimento da ordem judicial e aplicou a multa às pessoas jurídicas indicadas na petição 33.438/2018 da AGU (de 29.5.2018). Determinou a citação dos executados para o cumprimento provisório da decisão que fixou a multa (CPC/15, art. 537-§3.^o), por carta com aviso de recebimento, para os fins do art. 523 do CPC/15. Afirmou que o cumprimento dos atos processuais não decisórios será delegado às autoridades competentes (RISTF, art. 21-II¹⁰)

9 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.

(...) §3.^o. A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte.

10 Art. 21. São atribuições do Relator:

(...) II - executar e fazer cumprir os seus despachos, suas decisões monocráticas, suas ordens e seus acórdãos transitados em julgado, bem como determinar às autoridades judiciárias e administrativas providências relativas ao andamento e à instrução dos processos de sua competência, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais não decisórios a outros Tribunais e a juízos de primeiro grau de jurisdição;

Em 1º.6.2018, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo referendo da medida cautelar. Em relação às multas, consignou que:

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

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

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

Em 4.6.2018, o Ministro relator aplicou a multa às pessoas jurídicas indicadas nas folhas 3 e 4 da peça 109 (que acompanhou a petição de 30.5.2018), determinando a citação dos executados, bem como a intimação da AGU para que apresentasse a comprovação da necessidade de complementação da multa em relação às empresas relacionadas na petição anterior, a fim de evitar a duplicidade de autuações.

Em 5.6.2018, a Advogada-Geral da União juntou cópia de autos de infração lavrados pela Polícia Rodoviária Federal, prestou esclarecimentos sobre as retificações e complementações apresentadas na petição de 30.5.2018, indicou novos casos de descumprimento da decisão cautelar e requereu a intimação dos infratores para o recolhimento da multa via depósito judicial. Em 7.6.2018, apresentou documentos complementares, para fins de comprovação das infrações.

Em 8.6.2018, o Ministro relator aplicou a multa por descumprimento de decisão judicial às empresas indicadas pela AGU na peça 229, que acompanhou a petição de 5.6.2018, com citação dos executados. A partir das comunicações e início da contagem de prazo para o pagamento, os diversos atingidos peticionaram nos autos com interposição de agravo regimental e/ou embargos à execução.

Panorama preciso das pessoas físicas e jurídicas que agravaram ou embargaram a execução encontra-se no despacho de 21 de setembro de 2018 (peça 2489 do processo eletrônico). Após essas decisões, constam mais doze petições nos autos, compostas por agravos regimentais e embargos de declaração.

Em relação ao cabimento da medida cautelar, as questões levantadas foram:

(1) inexistência de extrema urgência, perigo de lesão ou período de recesso que justificasse a concessão da medida liminar por decisão monocrática, nos termos do art. 5.º–§1.º da Lei 9.882/1999¹¹;

(2) ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, pela ausência de intimação, citação ou comunicação da decisão que concedera a medida liminar;

(3) publicação da decisão concessiva da liminar em 28.5.2018, inexistindo amparo jurídico para considerar a ordem judicial descumprida antes do dia 29.5.2018 (primeiro dia útil após a data da publicação);

Quanto às impugnações concretas aos autos de infração e a aplicação de multa, foi dito que:

(1) as multas processuais apresentam efeito de confisco, sendo desproporcionais, atentatórias ao princípio da individualização da pena e conducentes a inviabilizar a atividade econômica dos agravantes;

(2) os autos de infração foram expedidos sem conhecimento dos proprietários e condutores dos veículos, tendo sido realizados sem qualquer abordagem, o que levou a confusão sobre quem era partícipe da paralisação e quem apenas sofria as consequências dela;

(3) faz-se necessária a diferenciação da multa definida no item “iv.b” da decisão (dez mil reais por dia) daquela do item “iv.a” (cem mil reais por hora), bem como a correção dos erros na avaliação sobre quem é “entidade” responsável pelos atos que culminaram na ocupação e interdição das vias públicas, diferenciando-a da simples pessoa jurídica, proprietária do veículo envolvido nos atos;

(4) que, enfim, as multas não são devidas diante das figuras da falta de justa causa, caso fortuito ou força maior e inexigibilidade de outra conduta.

Em 29 de junho, o Relator designou audiência com as principais autoridades envolvidas, com possibilidade de participação de todos os interessados admitidos nos autos. Além disso, suspendeu os atos executivos em curso de cumprimento provisório da decisão cautelar.

¹¹ Art. 5.º. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§1.º. 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.

A empresa Tag Saúde Logística, Distribuição e Transporte – EIRELI -EPP, arguiu exceção de suspeição. Nos termos dos arts. 278 e 279 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Alexandre de Moraes determinou o desentranhamento da petição, haja vista que tal arguição deve ser feita perante o Presidente do STF, em até cinco dias após a distribuição da ação (peça 2508 do processo eletrônico).

Em 18 de setembro de 2018, o Ministro Alexandre de Moraes recebeu como impugnações as petições e recursos e abriu vista à AGU para apresentação de contrarrazões individualizadas aos fundamentos deduzidos pelas empresas autuadas, mantida a suspensão dos atos de constrição judicial até o julgamento das impugnações (peça 2522 do processo eletrônico).

Embargos de declaração e novos agravos regimentais foram interpostos contra a decisão, alegando-se ausência de fundamentação.

A AGU manifestou-se pela rejeição das impugnações de defesa, dizendo que elas se baseiam em razões excessivamente genéricas. Concordou que alguns peticionários comprovaram parcial imprecisão dos autos de infração, sustentou ser impossível, em nível administrativo, ainda que atendido o interesse público primário, transacionar com os valores das multas.

É o relatório.

II

A ação foi proposta e a medida cautelar foi tomada diante de movimento de caminhoneiros que impediu a livre circulação de veículos no território nacional, causando grave desabastecimento de combustíveis e de diversos insumos essenciais. Não se duvida da descomunal repercussão negativa havida sobre interesses elementares, ocasionando desproporcional prejuízo à sociedade. Assim disse o Ministro relator:

Na presente hipótese, entendo demonstrado o abuso no exercício dos direitos de reunião e greve, em face da obstrução do tráfego em rodovias e vias públicas, impedindo, a livre circulação no território nacional e causando a descontinuidade no abastecimento de combustíveis e no fornecimento de insumos para a prestação de serviços públicos essenciais, como transporte urbano, tratamento de água para consumo humano, segurança pública, fornecimento de energia elétrica, medicamentos, alimentos e tudo quan-

to dependa de uma cadeia de fabricação e distribuição dependente do transporte em rodovias federais – o que, na nossa realidade econômica e social, tem efeitos dramáticos.

Merece crédito, portanto, a afirmação contida na petição inicial, respaldada por documentos comprobatórios e coerentes com o que vem sendo noticiado nos veículos de imprensa ao longo desta semana, de que a obstrução de rodovias implica um “risco real de completa desagregação do sistema de distribuição de alimentos, combustíveis e outros produtos essenciais, dando ensejo ao caos social”.

(...) O quadro fático revela com nitidez um cenário em que o abuso no exercício dos direitos constitucionais de reunião e greve acarretou um efeito desproporcional e intolerável sobre todo o restante da sociedade, que depende do pleno funcionamento das cadeias de distribuição de produtos e serviços para a manutenção dos aspectos mais essenciais e básicos da vida social.

Daí, e conhecidas as dificuldades de pauta do Plenário, optou o relator por decidir monocraticamente *ad referendum* da Corte – o que se justificava perfeitamente. Em outras oportunidades, o STF já demonstrou acordar legitimidade à prática da concessão de liminar pelo relator, a ser submetida ao colegiado maior (ADI 5365 MC AgR/PB, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe 13 mai 2016; ADI 4843 MC-ED-Ref/PB, Relator Ministro Celso de Mello, DJe 19 fev 2015).

Houve, nos autos, manifestação pondo em questão o momento em que a multa, estabelecida cautelarmente, se torna eficaz.

Não se desconhece a jurisprudência do STF no sentido de que “*as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em regra, passam a produzir efeitos a partir da publicação, no veículo oficial, da ata de julgamento*” (Rcl 6999 AgR, Relator Ministro TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe 7 nov 2013 – grifei). Esse entendimento, contudo, admite exceções. Na ADI 711 QO, julgada em 5 ago 1992 (DJ 11 jun 1993), “*o Tribunal fixou entendimento no sentido de que a eficácia da medida cautelar tem seu início marcado pela publicação da ata da sessão de julgamento no Diário de Justiça da União, exceto em casos excepcionais a serem examinados pelo Presidente do Tribunal, de maneira a garantir a eficácia da decisão*”. O Ministro Celso de Mello, assinalou, no precedente, que a eficácia da medida cautelar “*deve coincidir com a publicação, no Diário de Justiça da União, da ata da sessão do julgamento realizado, ressalvadas as hipóteses excepcionais verificadas em cada caso concreto*” (grifei).

Assim, por analogia com o disposto no art. 10–§1.º da Lei 9.882/1999, é de se entender que, se não houver determinação expressa de aplicação imediata do decidido em medida cautelar, os seus efeitos ocorrerão a partir da publicação do ato no Diário de Justiça

eletrônico. Não fica excluído, porém, que o relator fixe outro momento para a eficácia da sua decisão, conforme o juízo de urgência que formule.

Na espécie, a decisão cautelar, proferida em 25.5.2018, deferiu a aplicação das multas “*a partir da concessão da presente decisão*”. Não há falar, portanto, que a aplicação das sanções estivesse condicionada à publicação do ato no Diário de Justiça eletrônico (ocorrida em 28.5.2018).

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

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

As manifestações de caminhoneiros mencionadas na petição inicial deram-se por meio das mais variadas formas, como, por exemplo: bloqueios de rodovias em determinadas localidades; piquetes; ateamento de fogo em pneus; apedrejamento de caminhões; reivindicações sem impedimento de circulação de veículos e pessoas; filas de caminhões em acostamentos; aglomerações com confusão em determinadas localidades; ameaças e agressões a frentistas e responsáveis por postos, com vistas a impedir a venda de combustível a consumidores, atos de violência que levaram à morte de caminhoneiro, etc.

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

As reivindicações dos caminhoneiros envolveram questões de natureza tributária, valor de frete, política monetária, política de preços de petróleo praticada pela Petrobras e subsídios estatais, tarifas de pedágio, condições de estradas e rodovias, condições de trabalho, além de pleitos de natureza estritamente política.

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

Considerando as relações de poder existentes entre trabalhador e empregados, o sistema constitucional admite que grevistas ou manifestantes construam formas de trazer algum embaraço ou constrangimento em relação ao empregador ou ao Estado, mas o caso em análise supera a estratégia comum de exercer pressão e atrair atenção. Há diversas formas de se protestar e de se organizar uma greve. Os caminhoneiros devem respeitar os limites óbvios do exercício da liberdade de expressão e do seu direito de greve, impostos pelas consequências de gravíssima crise de abastecimento e de segurança de nível nacional, decorrente de ações extremadas.

Não se nega, aqui, evidentemente, o direito de greve; o direito, segundo a doutrina de MAURÍCIO GODINHO DELGADO, a uma “*paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de lhes exercer pressão, visando à defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos*”¹². Sabe-se que, independentemente do setor em que se verifica a paralisação coletiva das atividades laborais, o fato implicará, por si só, alterações no cotidiano empresarial ou patronal e, inclusive e possivelmente, transtornos sociais. Afinal, o objetivo é obter justamente o atendimento da pauta reivindicatória por mobilização dos trabalhadores.

Tampouco se desconhece a denominada “*greve política*”, que extravasa os limites do contrato de trabalho e é dirigida contra os poderes públicos para conseguir determinadas reivindicações não susceptíveis de negociação coletiva¹³. Tal “*greve política*” tem

12 DELGADO. Maurício Godinho. *Direito Coletivo do Trabalho*, 5ª ed., Ltr: 2014, p. 200.

13 Segundo CARLOS MONIS LOPES: “Entende-se por greve política, em sentido amplo, a dirigida contra os poderes públicos para conseguir determinadas reivindicações não susceptíveis de negociação coletiva. Ou, mais genericamente ainda, a dirigida contra os poderes públicos nacionais ou estrangeiros. Dentro deste

sido acolhida interna e internacionalmente, ainda que com reservas. Com efeito, diante da abertura normativa do direito fundamental consagrado no art. 9º da Constituição, tem afirmado a doutrina constitucional:

No contexto do art. 9º da Constituição, está albergada, sem dúvida, a greve política, ou seja, aquela de caráter não estritamente trabalhista, voltada unicamente para as reivindicações emergentes do contrato de trabalho. A evolução histórica do instituto ajuda a compreender seu significado atual e contribui para o entendimento dos preceitos legais que o regem. Por outro lado, a posição ideológica influi decisivamente sobre o resultado que apresenta sua análise do fenômeno social. E se o tema é greve, mais ainda se acentuam os pressupostos históricos, políticos, culturais e sociais da investigação doutrinária”.¹⁴

A amplitude constitucional da norma que garante o exercício do direito de greve é igualmente encontrada na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP). GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA elucidam que tal abrangência serve para incluir movimentos paredistas que visem objetivos lícitos coletivamente reputados adequados pelos trabalhadores, ainda que fora do contexto estritamente contratual de patrão-empregados¹⁵.

Também a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a despeito de não ter uma convenção especialmente reguladora da greve,¹⁶ tem reconhecido a legitimidade de movimentos paredistas com fins políticos ou de pressão de órgãos governamentais, com respeito à ordem pública:

Por conseguinte, numa decisão ulterior, o Comitê [de Liberdade Sindical] chegou à conclusão de que os interesses profissionais e econômicos, defendidos pelos trabalhadores mediante o exercício de direito de greve, abrangem não só a obtenção de melhores condições de trabalho ou as reivindicações coletivas de caráter trabalhista, mas também a busca de soluções para as questões de política econômica e social. Na mesma ordem de ideias, o Comitê tem declarado que as organizações de trabalhadores deveriam poder manifestar, num contexto mais amplo – que ultrapassa o contexto dos conflitos trabalhista que podem ser resolvidos mediante a conclusão de um contrato coletivo – seu desacordo quanto a questões econômicas e sociais que afetem os inte-

amplo conceito de greve política estão incluídas: a) as greves revolucionárias ou insurrecionais que, necessariamente, são gerais; b) as greves políticas puras, não insurrecionais”. (*Apud* Abade, Catharine Rico. In: “Greve política: Reflexões acerca do tema”, <https://catharineabade.jusbrasil.com.br/artigos/338778469/greve-politica-reflexoes-acerca-do-tema>, acesso em 30 mai. 2018).

- 14 ROMITA, Arion Sayão. “Greve no Setor Privado”, in GOMES CANOTILHO, J. J. (e outros), *Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva/Almedina: São Paulo, p. 644.
- 15 GOMES CANOTILHO, J. J., e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora: Coimbra, 2007, p. 756.
- 16 V. porém, Convenção 87 da OIT sobre a liberdade sindical (não ratificada pelo Brasil; art. 10º) e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º).

resses de seus membros. Essa ação deve limitar-se, entretanto, à expressão de um protesto e não visar à perturbação da ordem pública.¹⁷

O que se percebe, porém, é que, ainda que o movimento dos caminhoneiros possa ser enquadrado em uma “*noção democraticamente alargada*” de greve, a empreitada foi marcada por sérios abusos no exercício, considerando a essencialidade da produção e distribuição de combustíveis, medicamentos e alimentos. A gravidade da situação fez com que Municípios decretassem estado de emergência.

Cumprir lembrar, aqui, que a Constituição deixou a cargo da legislação ordinária a definição dos serviços e das atividades essenciais e a disposição sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9-§1º da CR). A matéria foi tratada no art. 10 da Lei 7.783/1999, que incluiu, dentre os serviços ou atividades essenciais, a distribuição de gás, combustíveis, medicamentos e alimentos. O art. 11 da lei determinou que, “*nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade*”. A lei definiu, como necessidades inadiáveis da comunidade, “*aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população*” (art. 11-parágrafo único).

Em face da discordância das autoridades judiciais obre a legalidade dos atos em que o movimento se desdobrou, tornou-se oportuna a provocação do STF por meio da ação de descumprimento de preceito fundamental.

Resta evidente a procedência da ação. De toda sorte, embora os recursos que questionam questões formais e materiais devam perder o objeto com o julgamento do mérito da ADPF, vale ressaltar que a Procuradoria-Geral da República já vislumbrava a maioria dos problemas que motivaram as impugnações quanto à aplicação concreta da multa processual, na oportunidade em que opinou pela especificação do alcance da decisão cautelar.

Ao indicar que as autoridades competentes deveriam seguir os protocolos de abordagem, em respeito ao direito de propriedade e demais garantias individuais e, ao apontar que a imposição de multa à pessoa física, bem como a responsabilidade solidária entre o motorista e o proprietário do veículo, deveriam se restringir ao manifestante que,

17 HODGES-AEBERHAR, Jane (e outro). *Princípios do Comitê de Liberdade Sindical referentes a Greve*, Organização Internacional do Trabalho, Brasília: 1993, p. 9. Ainda, BABOIN, José Carlos de Carvalho. *O tratamento jurisprudencial da greve política no Brasil*. Faculdade da Universidade de São Paulo, 2013.

após ordem da autoridade competente, se recusasse a cumprir a decisão proferida nesta ADPF, o Ministério Público já demonstrava preocupação com a diferença que deve ser levada em conta entre a infração de trânsito e a multa processual.

Decorrem das considerações feitas, as análises que se seguem.

IV

O art. 5.º-§3.º da Lei 9.882/1999 estabelece que a liminar proferida em arguição de descumprimento de preceito fundamental pode consistir em “*determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada*”.

Na decisão cautelar, o Ministro relator deferiu a aplicação das multas pleiteadas pela AGU e estabeleceu a responsabilidade solidária entre os manifestantes ou condutores dos veículos e seus proprietários (pessoas físicas ou jurídicas). As multas foram fixadas na forma como requeridas na petição inicial, sendo assim estabelecidas:

(i) 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*”; e

(ii) 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*”.

As multas foram dirigidas às empresas responsáveis pelos atos e aos manifestantes e proprietários dos veículos que se recusassem a desobstruir as vias públicas. É notório que, durante o movimento, vários caminhoneiros foram impedidos de trafegar, mesmo que não quisessem participar efetivamente da greve. Relatos de agressões a caminhoneiros que tentavam seguir viagem foram amplamente noticiados pela mídia (algumas dessas notícias constam destes autos).

Isso conduz a que, na aplicação da multa, sejam distinguidas as empresas e os caminhoneiros responsáveis pelos atos de obstrução das vias daqueles que não queriam participar do movimento, mas foram obrigados a parar os seus caminhões, devido à ameaças a sua integridade física e à integridade material dos veículos e de suas respectivas cargas. Da mesma forma, é preciso identificar, caso a caso, hipóteses de transferência da propriedade do veículo antes da infração; aluguel dos mesmos, entre outras circunstâncias concretas que possam afastar a responsabilidade.

Uma boa quantidade dos autos de infração apresentados pela Advocacia-Geral da União não permite essa diferenciação. Eles foram expedidos, em geral, sem abordagem dos condutores, sem a sua identificação e sem especificar a qualificação da pessoa física ou jurídica como manifestante ou responsável pelos atos de interdição das vias públicas.

Embora os referidos autos possam ser lavrados sem abordagem no tocante às infrações dos arts. 253 (“*bloquear a via com veículo*”) e 253-A (“*usar qualquer veículo para, deliberadamente, interromper, restringir ou perturbar a circulação na via sem autorização do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre ela*”) do Código de Trânsito Brasileiro, a abordagem era essencial para a caracterização do descumprimento da medida cautelar¹⁸.

A aplicação da multa sem abordagem individual atinge indistintamente caminhoneiros e empresas efetivamente responsáveis pelo descumprimento da ordem cautelar, bem como os que foram impedidos de trafegar e coagidos a parar os veículos, arcando, na verdade, com prejuízos decorrentes da paralisação.

Exatamente a fim de evitar a incidência indiscriminada da multa – medida excepcional tomada no âmbito desta ADPF – é que a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, sugeriu que a imposição da multa fosse restrita “*àquele manifestante que, após ordem da autoridade competente, se recuse a desobstruir a via pública ou insista em descumprir a decisão proferida nesta ADPF*”. Afinal, somente após a “*ordem da autoridade competente*” – obviamente mediante abordagem específica – é que seria viabilizada a identificação e a diferenciação dos manifestantes em relação aos caminhoneiros que não desejavam participar do movimento. Essa abordagem específica aconteceu em alguns casos, como

18 Não se está, aqui, defendendo a desconstituição dos autos de infração lavrados pela Polícia Rodoviária Federal, que indicam a infringência aos arts. 253 e 253-A do CTB. Qualquer questionamento que os respectivos autuados tenham a respeito dessas notificações deve ser levantado na via administrativa própria.

se vê, por exemplo, do auto nº T149503962, em que houve a identificação do condutor e a demonstração de que ele agiu deliberadamente para impedir a circulação da via, mesmo em data posterior à concessão da medida cautelar.

A tese da Advocacia-Geral da União da existência de um “*estado infracional continuado, que teria curso entre a vigência da liminar e o momento da lavratura dos respectivos autos de infração*” e de que a documentação fornecida pela Polícia Rodoviária Federal seria a informação disponível sobre o “*estado de descumprimento do conteúdo da decisão liminar*” não parece suficiente para se desprezar o ônus de a Administração pormenorizar conduta e infrator ao impor as sanções.

É de se rejeitar, afinal, o argumento da desproporcionalidade da multas, ante a importância de se assegurar a autoridade da decisão judicial, em ambiente que era claramente hostil à determinações das autoridades públicas.

A Procuradora-Geral da República opina, enfim, pela procedência da ação com a especificação de que as multas aplicadas em razão da cautelar não prescindem da individualização da responsabilidade dos envolvidos.

Brasília, 9 de novembro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República