MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 519 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 16ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE JATAÍ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE APARECIDA DE GOIÂNIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL DE FLORIANÓPOLIS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 26ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 4ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Presidente da República em face de decisões divergentes proferidas pelo Poder Judiciário de diversos entes da Federação.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

O requerente sustenta que a jurisprudência desta CORTE prevê a possibilidade de questionamento, pela via da ADPF, de atos não normativos, em especial de decisões judiciais, desde que não transitadas em julgado. Aponta, nesse sentido, julgados do Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Alega também que está devidamente cumprido o requisito da subsidiariedade previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, tendo em vista que não é cabível, no caso concreto, a adoção de outro processo de índole objetiva capaz de afastar a lesão aos preceitos fundamentais arguidos.

Sustenta a relevância da controvérsia constitucional na "*gravidade da situação de crise de alcance econômico, social e administrativo ensejada pelas decisões impugnadas*" e aponta a divergência entre as decisões proferidas pela Justiça Federal, que ora deferem liminares para permitir o desbloqueio de rodovias federais, autorizando medidas indispensáveis para garantir o resguardo da ordem pública, ora indeferem tais requerimentos, o que revela a urgente necessidade de uniformização do entendimento aplicável à matéria.

Aduz que as decisões impugnadas são incompatíveis com os preceitos fundamentais contemplados nos artigos 5º, *caput,* IV, XV, XVI, XXII e XXIII, 9º e 20, I, da Carta Magna, sob os seguintes fundamentos:

> "O princípio da liberdade de locomoção e o direito constitucional à propriedade, consubstanciados no *caput* e nos incisos XV, XXII e XXIII do artigo 5° da Lei Maior, ostentam nítida natureza de preceito fundamental. Trata-se de valores basilares da ordem republicana e democrática brasileira, tal como se depreende do próprio preâmbulo da Carta de 1988.
>
> Esses postulados são frontalmente violados por decisões judiciais que autorizam os participantes de movimento paredista a ocupar bens públicos de uso comum de forma indevida, a ponto de inviabilizar, por completo, o escoamento de toda a produção nacional pelas rodovias. Trata-se de situação de evidente exercício abusivo dos direitos de livre

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

> manifestação, de greve por profissionais que exercem atividade considerada como essencial (artigo 10 da Lei n° 7.783, de 28 de junho de 198914).
>
> Configura-se, outrossim, a ocorrência de afronta aos direitos de reunião e liberdade de manifestação do pensamento, cujos âmbitos de proteção não admitem semelhantes práticas abusivas, em que referidas garantias fundamentais são invocadas com o objetivo de respaldar violações a direitos de terceiros e ao patrimônio público.
>
> O limite ao exercício desses direitos fundamentais deriva do próprio Texto Constitucional, que explicita a necessidade de observância à função social da propriedade, em que se incluem os bens públicos de uso comum; bem como impõe a apuração e punição dos responsáveis pelos abusos cometidos no exercício do direito de greve.
>
> Em outros termos, a prática inadequada dos direitos de greve, reunião e de liberdade de manifestação ofendem esses próprios preceitos fundamentais, além de vulnerarem os mencionados direitos individuais à liberdade de locomoção e à propriedade."

Alega, ainda, que a utilização abusiva do direito de greve, reunião, ou liberdade de manifestação não se revela razoável quando resulta em prejuízo de grande monta, transtornos e risco à saúde ou à integridade física dos usuários das vias públicas, não se revestindo tais direitos, portanto, de caráter absoluto, devendo, outrossim, serem interpretados de forma harmônica com os demais preceitos constitucionais. Eis os fundamentos transcritos da peça inicial:

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

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

Para fundamentar o pedido de urgência da liminar pleiteada, o Requerente sustenta que o bloqueio das rodovias federais e estaduais tem gerado um quadro caótico nos centros urbanos, reduzindo de forma drástica o fornecimento de combustíveis e outros gêneros de primeira necessidade, com consequências gravosas para a adequada prestação de serviços públicos essenciais à sociedade, em especial, a mais carente. Ressalta o transtorno causado no transporte aéreo e rodoviário nos seguintes termos:

> "É indubitável, pois, que a manutenção do bloqueio das rodovias e a não regularização do fornecimento de combustível e demais mercadorias redundarão em um cenário de caos para a serviço público de transporte aéreo, com enormes prejuízos aos usuários, às companhias aéreas e ao próprio Poder Público, além de efeitos sistêmicos nos demais modais de transporte, ampliando-se o desabastecimento e a dificuldade de locomoção em todo território brasileiro.
>
> Pode-se afirmar, ainda, que o bloqueio afeta o serviço de transporte público em onze Estados da Federação, o fornecimento regular de combustível para a população em dezoito Estados e tem prejudicado a distribuição de alimentos e insumos para a produção agrícola em vinte entes estaduais."

Argumenta, por fim, a urgência na concessão da liminar na probabilidade de que "*avizinha-se o risco real da completa desagregação do sistema de distribuição de alimentos, combustíveis e outros produtos essenciais, dando ensejo ao caos social*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

Requereu a concessão de medida cautelar, nos termos do § 1º do artigo 5º da Lei 9.882/1999, para que:

> "(i) sejam suspensos os efeitos das decisões judiciais que, ao obstarem os pleitos possessórios formulados pela União, impedem a livre circulação de veículos automotores nas rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos;
>
> (ii) sejam suspensos os efeitos das decisões judiciais que impedem a imediata reintegração de posse das rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos;
>
> *(iii)* seja viabilizada, assim, a adoção de todas as providências cabíveis e necessárias pelas autoridades públicas competentes, inclusive as da área de segurança pública (Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares dos Estados e Força Nacional), em especial:
>
> *(iii.a)* as medidas necessárias e suficientes ao resguardo da ordem no entorno e, principalmente, à segurança dos pedestres, motoristas, passageiros e dos próprios participantes do movimento que porventura venham a se posicionar em locais inapropriados nas rodovias do país;
>
> (*iii.b*) impedir, inclusive nos acostamentos, a ocupação, a obstrução ou a imposição de dificuldade à passagem de veículos em quaisquer trechos das rodovias; ou o desfazimento de tais providências, quando já concretizadas, garantindo-se, assim, a trafegabilidade;
>
> *(iv)* por fim, requer-se, ainda em sede cautelar, seja fixada multa:
>
> *(iv.a)* de R$ 100.00,00 (cem mil reais) por hora às entidades responsáveis, por atos que culminem na indevida ocupação e interdição das vias públicas, inclusive acostamentos, por descumprimento das ordens judiciais deferidas nesta Arguição;
>
> *(iv.b)* de R$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia, por atos que culminem na indevida ocupação e interdição das vias públicas em questão, inclusive acostamentos, a ser cobrada de cada

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

> 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."

É o relatório.
Decido.

I – CABIMENTO:

A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade subsidiariedade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE QO Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição.

Da mesma forma, como na presente hipótese, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

Assim, atendido o requisito da subsidiariedade, conheço da presente arguição, eis que proposta por autoridade dotada de legitimidade ativa para a promoção de ações de controle concentrado de constitucionalidade, além de estar suficientemente instruída e com a indicação dos preceitos tidos por violados, do ato questionado e as especificações do pedido.

II – MEDIDA LIMINAR:

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada necessita de comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 18/5/2001), conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, decisão: 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, decisão: 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, decisão: 9/3/1990) ou social.

Na presente ação, os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar estão presentes.

O direito de reunião, – que incluiu o *direito de passeata e carreata* –, configura-se como um dos princípios basilares de um Estado Democrático, assim como a liberdade de expressão, pois não se compreenderia a efetividade de reuniões sem que os participantes pudessem discutir e manifestar suas opiniões livremente, tendo que se limitar apenas ao direito de ouvir, quando se sabe que o direito de reunião compreende não só o direito de organizá-la e convocá-la, como também o de total participação ativa.

A Constituição consagra que 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, tratando-se, pois, de direito individual o coligar-se com outras pessoas, para fim lícito. O direito de reunião é uma manifestação coletiva da liberdade de expressão, exercitada por meio de uma associação transitória de pessoas e tendo por finalidade o intercâmbio de ideias, a defesa de interesses, a publicidade de problemas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

e de determinadas reivindicações. Paolo Barile bem qualifica o direito de reunião como, simultaneamente, um direito individual e uma garantia coletiva, uma vez que consiste tanto na possibilidade de determinados agrupamentos de pessoas reunirem-se para livre manifestação de seus pensamentos, concretizando a titularidade desse direito inclusive para as minorias, quanto na livre opção do indivíduo de participar ou não dessa reunião (*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Bolonha: Il Molino, 1984. p. 182-183), não podendo ser obrigado pelos manifestantes a cessar suas atividades.

Por sua vez, o surgimento da palavra *greve* deve-se a uma Praça de Paris, denominada *Place de Grève,* na qual os operários se reuniam quando paralisavam seus serviços com finalidades reivindicatórias, podendo ser definida como um direito de autodefesa, consistente na abstenção coletiva e simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.

O direito de greve, sob a ótica jurídica, portanto, se configura como *direito de imunidade* do trabalhador face às consequências normais de não trabalhar, incluindo-se no exercício desse direito diversas situações de índole instrumental, além do fato de o empregado *não trabalhar,* tais como a atuação de piquetes pacíficos, passeatas, reivindicações em geral, a propaganda, coleta de fundos, "operação tartaruga", "cumprimento estrito do dever", "não-colaboração" etc. Há diversas espécies de greves permissíveis pelo texto constitucional, podendo os trabalhadores decretar *greves reivindicativas,* objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou *greves de solidariedade,* em apoio a outras categorias ou grupos reprimidos, ou *greves políticas,* visando conseguir as transformações econômico-sociais que a sociedade requeira, ou, ainda, *greves de protesto*.

A garantia plena e o efetivo exercício dos direitos de greve e reunião consistem em exigência nuclear do direito fundamental à livre manifestação de pensamento, sendo absolutamente necessários na efetivação da cidadania popular e fundamentais no desenvolvimento dos ideais democráticos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

O direito de greve consagrado pela Constituição Federal, em seu artigo 9º, e o direito de reunião, previsto no artigo 5º, XVI, entretanto, não são absolutos e ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (relatividade ou convivência dos direitos fundamentais), pois as democracias modernas, garantindo a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não consagram, pretendem, como lembra Robert Dahl, a paz e a prosperidade da Sociedade como um todo e em harmonia.

Dessa maneira, como os demais Direitos Fundamentais, os direitos de reunião e greve são relativos, não podendo ser exercícios, em uma sociedade democrática, de maneira abusiva e atentatória à proteção dos direitos e liberdades dos demais, as exigências da saúde ou moralidade, da ordem pública, a segurança nacional, a segurança pública, da defesa da ordem e prevenção do crime, e o bem-estar da sociedade; como proclamam a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em seu artigo 29 e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em seu artigo 11:

> Artigo 29. Toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade". (...) "no exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática".

> Artigo 11. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade reunião pacífica e liberdade de associação, incluindo o direito de formar sindicatos com outros e de se unir a sindicatos em defesa de seus interesses. 2. O exercício desses direitos não pode estar sujeito a outras restrições além daquelas que, previstas em lei, constituem medidas necessárias, em uma sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

> defesa ordem e prevenção do crime, a protecção da saúde ou moralidade, ou a protecção dos direitos e liberdades dos outros".

A relatividade e razoabilidade no exercício dos direitos de reunião e greve são requisitos essenciais em todos os ordenamentos jurídicos democráticos; sendo necessário harmonizá-los com os demais direitos e garantias fundamentais nas hipóteses de conflitos, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em atrito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípuas e buscando o bem-estar de uma sociedade democrática.

Nos Estados Unidos da América, a CORTE SUPREMA definiu que a Primeira Emenda a Constituição consagra o direito de reunião pacífica e a impossibilidade de proibições discricionárias pelos órgãos governamentais (*Shuttlesworth v. City of Birmingham, 394 U.S. 147, 150–51, 1969*), porém, o exercício desse direito não se reveste de caráter absoluto, não permitindo a realização de reuniões onde haja uso de força para atingir determinados objetivos, evidente perigo de tumulto, desordem, ameaças à segurança pública ou grave prejuízo ao tráfego em vias públicas (*Jones v. Parmley, 465 F.3d 46, 56–57 2d Cir. 2006*); sendo, ainda, possível a previsão de restrições razoáveis de tempo, lugar e forma, que não infrinjam as garantias constitucionais, e, desde que, justificadas pela presença de interesse público legítimo, mantenham "*abertos amplos canais alternativos para a difusão da informação desejada*", de maneira a não frustrar a livre manifestação de expressão (*Ward v. Rock Against Racism, 491 U.S. 781, 791, 1989; Thomas v. Chi. Park Dist., 534 U.S. 316, 322, 2002; Quoting Clark v. Cmty. For Creative Non-Violence, 468 U.S. 288, 293, 1984*), inclusive permitindo a exigências de requisitos específicos no caso de reuniões marcadas nas proximidades de locais mais sensíveis (*Tabatha Abu El-Haj, The Neglected Right of Assembly, 56 UCLA L. Rev. 543, 551–52, 2009*).

As mesmas relatividade e razoabilidade no exercício do direito de reunião também são exigidas pela legislação da Inglaterra e País de Gales,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

que permite restrições proporcionais por parte das autoridades públicas, *inclusive no tocante a duração máxima do ato,* quando houver a real possibilidade de "*séria desordem pública, sérios danos à propriedade, edifícios ou monumentos de importância histórica, arquitetônica, arqueológica ou científica ou sérios distúrbios na vida da comunidade*", ou ainda, quando "*o propósito das pessoas que organizam é a intimidação de outros com vistas a obrigá-los a não realizar um ato que eles têm o direito de fazer, ou a fazer um ato que eles têm o direito de não fazer*" (Statutes of England & Wales, Public Order Act 1986, Ch. 64, Royal Assent, 7 November 1986).

Igualmente, na Seção 2 da Constituição do Canadá – *Canadian Charter of Rigths and Freedoms* – a liberdade de reunião pacífica é consagrada e garantida "*aos limites razoáveis prescritos por lei, como pode ser comprovadamente justificado em uma sociedade livre e democrática*".

Comentando o direito de reunião e de manifestação assegurado pela Constituição Portuguesa de 1976 – diploma que, como se sabe, foi uma das fontes inspiradoras da nossa Lei Maior – JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS assinalam que cabe ao Estado garantir o livre acesso das pessoas a lugares públicos para que possam se reunir ou se manifestar. E bem por isso, "*em contrapartida, pode a utilização de locais públicos ficar sujeita a condicionamentos, para defesa do direito ao repouso, da livre circulação das pessoas e outros interesses constitucionalmente relevantes".* E concluem que, desatendidos esses condicionamentos, torna-se admissível a *dispersão*, desde que observado o princípio da proporcionalidade (*Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 465-466).

A razoabilidade no exercício da greve, das reuniões e passeatas previstas constitucionalmente, deve, portanto, evitar a ofensa aos demais direitos fundamentais, o desrespeito à consciência moral da comunidade, visando, em contrapartida, a esperança fundamentada de que se possa alcançar um proveito considerável para a convivência social harmoniosa, resultante na prática democrática do direito de reivindicação. Trata-se da cláusula de proibição de excesso (*Übermassverbot)* consagrada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, ao estabelecer o pensamento da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

proporcionalidade como parâmetro para se evitar os *tratamentos excessivos, abusivos e inadequados*, buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na compatibilização prática dos direitos fundamentais, deve pautar-se pela razoabilidade, no sentido de evitar o excesso ou abuso de direito, e, consequentemente, afastar a possibilidade de prejuízos de grandes proporções à Sociedade.

Não há dúvidas, portanto, que os movimentos reivindicatórios de empregadores e trabalhadores – seja por meio de greves, seja por meio de reuniões e passeatas –, não podem obstar o exercício, por parte do restante da Sociedade, dos demais direitos fundamentais, configurando-se, claramente abusivo, o exercício desses direitos que impeçam o livre acesso das demais pessoas aos aeroportos, rodovias e hospitais, por exemplo, em flagrante desrespeito à liberdade constitucional de locomoção (*ir e vir),* colocando em risco a harmonia, a segurança e a Saúde Pública, como na presente hipótese.

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 quanto 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*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

Observe-se, que, em hipótese muito menos grave, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos entendeu existir abuso no exercício dos direitos de greve, reunião e liberdade de expressão por parte de caminhoneiros que obstruíram uma única rodovia pública (Affaire *Barraco v. France, Cinquième Section, Requête no 31684/05, Arret, Strasbourg, 5 mars 2009, Définitif 05/06/2009*).

Naquele caso, os requerentes haviam alegado violação ao exercício de seus direitos de greve e liberdade de expressão, bem como a liberdade de reunião e associação garantida pelos artigos 10 e 11 da Convenção, por terem sido condenados judicialmente, em virtude da participação da denominada "Operação de Caracóis", consistente em greve nacional dos trabalhadores das empresas de transporte. A atuação dos grevistas consistia em viajar com seus veículos em velocidade reduzida e ocupando várias faixas de tráfego, com o intuito de retardar a locomoção dos demais veículos. Os recorrentes, porém, utilizaram três caminhões para obstruir as faixas da rodovia pública.

O Tribunal Europeu analisou a necessária compatibilização entre os direitos de greve, reunião e livre manifestação de expressão com os demais direitos fundamentais consagrados na Convenção Europeia e, após reafirmar que o "*direito à liberdade de reunião é um direito fundamental de uma sociedade democrática e, como o direito à liberdade de expressão, um dos fundamentos de tal sociedade. Portanto, não deve ser interpretado restritivamente*", e, salientar a possibilidade de restrições razoáveis aos direitos e liberdades garantidos pela Convenção Europeia, desde que, "*necessárias em uma sociedade democrática*", e proporcionais ao "*objetivo legítimo perseguido*", entendeu que o bloqueio da rodovia foi excessivo, não estando envolvido no exercício do direito de reunião pacífica, pois a "*completa obstrução do tráfego claramente foi além do simples inconveniente causado por qualquer demonstração na via pública"*; e, por unanimidade, decidiu pela inexistência de qualquer violação a cláusula do artigo 11 da Declaração Europeia de Direitos Humanos.

O quadro fático revela com nitidez um cenário em que o abuso no exercício dos direitos constitucionais de reunião e greve acarretou um

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

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.

Em que pese o exercício do poder de polícia ser da competência de vários dos órgãos públicos envolvidos, como as Polícia Rodoviária Federal e Polícias Militares, o que lhe permitiria o emprego do desforço necessário para a livre circulação de bens e pessoas, é também inegável a existência de séria controvérsia quanto as hipóteses fáticas caracterizadoras para legitimamente utilizarem-se dos meios e métodos a disposição para o cumprimento desses objetivos. Veja-se, a esse propósito, a divergência entre decisões proferidas pela Justiça Federal de todo país a respeito do mesmo mérito ora debatido.

O tempo já transcorrido de paralisação do tráfego, com o consequente represamento de bens e serviços e escoamento de estoques em todo o país, e o tempo necessário para que esse fluxo se normalize, reclama a adoção de uma medida incisiva e inequívoca quanto à necessidade de que se garanta plena e imediata liberdade de tráfego em todas as rodovias do Brasil.

Diante de todo o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR postulada na presente ADPF, *ad referendum* do Plenário (art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999) e, com base no art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999:

(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,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.

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 seu 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.

Publique-se e comunique-se, com URGÊNCIA, o DD. Presidente da República, a Advocacia-Geral da União, bem como aos Presidentes dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, para as providências cabíveis.

Publique-se.

Brasília, 25 de maio de 2018.

Ministro **Alexandre de Moraes**

Relator

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14907572.