



Número: **1000302-28.2021.4.01.3810**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Pouso Alegre-MG**

Última distribuição : **23/01/2021**

Valor da causa: **R\$ 48.360.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
KLABIN S.A. (REU)		YURI ANTUNES MOREIRA (ADVOGADO) DIOGO CIUFFO CARNEIRO (ADVOGADO) PEDRO AUGUSTO TEIXEIRA SALARINI (ADVOGADO) PEDRO SOARES MACIEL (ADVOGADO)	
<del>DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (TERCEIRO INTERESSADO)</del>			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
<del>DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (TERCEIRO INTERESSADO)</del>			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
893020583	20/01/2022 12:37	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**Subseção Judiciária de Pouso Alegre-MG**

2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Pouso Alegre-MG

---

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1000302-28.2021.4.01.3810

**CLASSE:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

**POLO ATIVO:** Ministério Público Federal (Procuradoria)

**POLO PASSIVO:** KLABIN S.A. e outros

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO:** PEDRO SOARES MACIEL - SP238777,  
PEDRO AUGUSTO TEIXEIRA SALARINI - RJ166628, DIOGO CIUFFO  
CARNEIRO - RJ131167 e YURI ANTUNES MOREIRA - RJ211641

#### SENTENÇA

Trata-se de demanda proposta pelo Ministério Público Federal objetivando provimento jurisdicional que condene a parte ré na obrigação de pagar danos morais e materiais coletivos, em decorrência do cometimento de várias infrações de trânsito consistentes no tráfego de caminhões de carga com peso acima do determinado em regulamentação.

Agrega que tal conduta, além de significar infração a norma de trânsito, importa em prejuízos materiais aos cofres públicos, já que a durabilidade do asfalto é reduzida drasticamente e resulta perigo nas estradas, já que as condições de trafegabilidade se alteram para pior com a maior probabilidade de acidente envolvendo estes veículos e que restos de materiais podem sair das carrocerias dos caminhões.

Abaixo, as partes importantes da inicial, em transcrição literal:

#### 2 - DOS FATOS

Contra a KLABIN S.A. foram lavradas 1.503 autuações pela ANTT (Etiqueta nº PRM-PSA-MG-00002124/2020), 12 autuações pelo DNIT (Etiqueta nº PRM-PSA-MG-00002193/2020) e 97 autuações pela PRF (Etiqueta nº PRM-PSA-MG-00004034/2020), em razão de carregar seus caminhões com uma carga mais pesada do que o permitido pela legislação.



Oportunizou-se à ré a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta para reparação do dano causado e cessação da prática ilícita de transportar em excesso de peso, mas esta não concordou com as cláusulas do TAC ofertado, não restando outra alternativa que não o ajuizamento da presente ação.

### 3 - DA VIOLAÇÃO AO DIREITO DIFUSO À SEGURANÇA NO TRÂNSITO

A segurança no trânsito é um direito de toda a coletividade, de índole difusa, conforme positivado no art. 1º da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro):

Art. 1.º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

(...)

§ 2.º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades competentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar este direito.

Uma das formas de se violar este direito dá-se com o tráfego de caminhões com excesso de peso nas rodovias, sendo este um dos principais, senão o mais importante, agente de redução da durabilidade das estradas pavimentadas.

O Manual de Estudos de Tráfego[1], elaborado pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), órgão vinculado ao DNIT, explica didaticamente que o excesso de peso dos veículos de carga ocorre por excesso de peso bruto total (PBT) ou por excesso de peso por eixo:

Os excessos de peso dos veículos de carga causam sérios transtornos à segurança, ao conforto e à fluidez do tráfego, bem como às estruturas da via, principalmente, o pavimento e as obras-de-arte. Estes excessos são caracterizados sob duas formas: o excesso de peso bruto total (PBT) e o excesso de peso por eixo.

Há também substancioso estudo de doutorado realizado pelo pesquisador João Fortini Albano, cujo título é "Efeitos dos excessos de carga sobre a durabilidade do pavimento". Um excerto merece destaque:



Ultrapassar os limites legais de carga por eixo ou PBT constitui uma ação criminosa que obriga o Governo a desviar pesados recursos de outros setores para a manutenção e a restauração viária. Privam-se os usuários do uso de rodovias em boas condições, diminuindo o conforto, a segurança e aumentando o tempo médio de viagem. Por último, são ainda afetados os próprios transgressores, pois nem sempre o lucro imediato é compensado pelo alto risco de acidentes, pela depreciação rápida do veículo e por multas cobradas pela eventual fiscalização por pesagem nas rodovias.

O excesso de carga maximiza a produtividade e os lucros de quem se beneficia por tal fator. Por outro lado, tal como asseverado por João Fortini Albano, produz um efeito não desejável (e, acrescente-se, ilegal): a deterioração acelerada da camada de revestimentos e da estrutura dos pavimentos da rede viária e o aumento do risco aos usuários que dela se utilizam.

A título de explanação, o aludido Manual de Estudos de Tráfego enumera as seguintes consequências advindas do trânsito de veículos com excesso de Peso Bruto Total e/ou de Peso por Eixo (respectivamente), conforme transcrito abaixo:

Um veículo que trafega com peso superior ao peso bruto total de projeto atenta contra a segurança sob vários aspectos:

Compromete a segurança do próprio veículo, já que vários de seus componentes, como eixos, molas, freios e outros, podem não suportar os esforços produzidos pelos excessos;

Amplia consideravelmente o risco de acidentes, devido à fadiga dos equipamentos e componentes, que levam ao desgaste prematuro e imprevisível;

Passa a trafegar em velocidades menores, prejudicando o tráfego de veículos mais rápidos, criando situações de risco;

Afeta a capacidade da via, pela redução de velocidade que provoca, sobretudo nos trechos ondulados e montanhosos com longos aclives e rampas acentuadas;

Compromete as estruturas das obras-de-arte, projetadas segundo determinado trem-tipo, provocando custos de



manutenção e de recuperação bem maiores;

(...)

Por sua vez, o excesso no Peso por Eixo é indesejável sob os seguintes aspectos:

À semelhança do que ocorre com o excesso no PBT, também certos componentes como a suspensão, transmissão, rodas, o próprio eixo e, principalmente, os pneus, não são projetados para suportar os esforços adicionais gerados pelo excesso, estando sujeitos à quebra ou ruptura, colocando em risco a segurança do próprio veículo e dos demais veículos na corrente de tráfego;

O efeito do excesso de peso por eixo sobre a vida útil do pavimento é bastante significativo. A análise das curvas de equivalência do método de dimensionamento do DNIT, mostra que o efeito segue uma função exponencial (um acréscimo de 20% no peso duplica o efeito da carga no pavimento);

O excesso de peso por eixo afeta também os custos de conservação e manutenção;

Além disso, o excesso de carga frequentemente é acompanhado de perdas parciais ao longo do trajeto, como areia, pedra, produtos químicos sólidos e a granel, como enxofre e outros, perdas essas ocasionadas por volumes superiores à capacidade das carrocerias. Tais perdas aceleram o processo de deterioração do pavimento pela ação física-abrasiva, ou química, atacando o asfalto e acelerando sua desagregação.

Por sua vez, no estudo de João Fortini Albano, lastreado em extensa fundamentação técnica, restou apurado que, um excesso médio de 10% (dez por cento) de peso por eixo reduz em aproximadamente 40% (quarenta por cento) a vida útil projetada para o pavimento. Observe-se:

A comprovação de que o excesso de carga por eixo é um das maiores causas dos defeitos em pavimentação e é simples de ser demonstrada. Por exemplo, utilizando a equação para cálculo do FEC para eixo simples com rodado duplo (...), calcula-se para uma carga de 107,5 kN (10,75 tf) (carga máxima mais tolerância) um FEC de 3,27. Um FEC de 3,27 significa que a passagem de um eixo com 107,5 kN (10,75 tf) sobre um pavimento tem o mesmo efeito (provoca o mesmo dano) do que



3,27 passagens sobre o mesmo pavimento do eixo padrão carregado com 82 kN. (...) Observe-se que ao ocorrer um deslocamento de uma carga de 120 kN (20,0% além do limite máximo sem considerar a tolerância), o FEC correspondentes assume o valor de 5,26. Há, portanto uma relação entre os FEC's de 1,61 que pode ser interpretado como a ocorrência de um 'consumo' da ordem de 60,0% maior do que o máximo suportável (certamente com o surgimento de defeitos prematuros), condição que, evidentemente, deverá reduzir a durabilidade prevista para o pavimento considerado.

Por estas razões, a norma de regência dispõe que é peremptoriamente vedado o trânsito, em vias terrestres, de veículos cujo peso e dimensões ultrapassem aos limites estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Eis o art. 99 do CTB:

Art. 99. Somente poderá transitar pelas vias terrestres o veículo cujo peso e dimensões atenderem aos limites estabelecidos pelo CONTRAN.

Além da literal violação da lei, a reiterada prática de excesso de peso nas rodovias gera outras ilicitudes, decorrentes de atentados contra outros direitos da coletividade:

(1) violação aos direitos dos usuários das rodovias federais, no tocante aos direitos à incolumidade física e psicológica, tendo em vista o tráfego em condições estressantes e perigosas, com incremento substancial do risco de acidentes; (2) violação ao patrimônio público, em razão da necessidade de reparos do pavimento asfáltico danificado pelo excesso de peso; (3) violação à ordem econômica, pela concorrência desleal dos empresários que se aproveitam do lucro abusivo obtido com o transporte de carga com excesso de peso, em detrimento dos empresários que respeitam a lei; (4) violação aos direitos dos trabalhadores/motoristas, que conduzem veículos com maior risco de acidentes, em razão da sobrecarga nos sistemas de suspensão e freios, dentre outros, do caminhão; (5) violação ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a sobrecarga de peso aumenta o consumo de combustível do caminhão e o pavimento asfáltico a ser reconstruído exige maior consumo de derivados do petróleo.

Diante deste quadro, torna-se evidente que a requerida deve ser condenada em obrigação de não fazer, consistente em se abster de promover a saída ou fazer transitar mercadoria e/ou veículos de carga de seus estabelecimentos comerciais, ou de estabelecimentos de



terceiros contratados a qualquer título, com excesso de peso, sob pena de multa a ser arbitrada pelo juízo.

Devidamente citada, a parte ré apresentou contestação que trouxe os seguintes argumentos:

a) a ré não pode ser classificada como grande infratora de trânsito, porque tal apontamento feito pela ANTT não tem nenhum critério científico e porque a quantidade de viagens que faz é muito grande, sendo que o número de infrações, em relação ao número de viagens é ínfimo; destaca também que já discutiu o tema com a Procuradoria da República sediada em Lajes/SC, tendo lá se comprometendo e efetivando várias medidas de diminuição do transporte com sobrepeso, o que resultou no arquivamento do procedimento instaurado;

b) o MPF indevidamente coloca no mesmo patamar infrações diferentes, o excesso de peso bruto transmitido por eixo e o peso bruto total, o que é indevido, já que estas infrações são de monta e de consequências diversas; as infrações ocasionadas pelo excesso de peso por eixo são menos graves e causam menos danos às rodovias;

a fiscalização como é feita, hoje, é falha e apresenta problemas: a pesagem dinâmica apresenta pesagem menos precisa, nas palavras do réu: "Embora a pesagem não seja precisa - decorrendo, daí, já alguns problemas relacionados com a imprecisão de balanças -, os principais problemas da fiscalização acontecem sobretudo no momento seguinte à pesagem automatizada, notadamente porque o procedimento de pesagem dinâmica automatizada não é capaz de apontar a origem/causa do sobrepeso e os agentes responsáveis pela lavratura do auto de infração não se atentam aos requisitos prescritos no art. 257, §4º, do CTB."

"Hoje, a constatação de eventuais infrações por excesso de peso tem no cerne de sua metodologia uma indevida presunção. Identifica-se o peso global do caminhão (soma de sua Tara com a Lotação), desconta-se o peso de sua Tara (conforme previsto na plaqueta do veículo), e presume-se que o saldo é o peso da carga expedida pelo embarcador."

"Mas essa presunção é falha. É que todo veículo de transporte de carga deve apresentar em local facilmente visível uma plaqueta com



inscrição indicando sua Tara, sua Lotação e seu Peso Total Bruto, conforme exige o art. 117 do CTB e na forma da Resolução CONTRAN nº 290, de 29 de agosto de 2008. A ausência da inscrição no veículo configura infração de trânsito, na forma do art. 230, XXXI, do CTB."

"Ocorre que os pesos indicados na plaqueta são os declarados pela montadora do caminhão e do implemento, considerando as características originais de fábrica do equipamento. Após a aquisição do veículo, comumente os condutores e proprietários realizam modificações em sua estrutura que alteram os dados constantes na plaqueta - e, conseqüentemente, a Tara do veículo."

A fiscalização realizada pela ANTT desconsidera fatores exógenos; são fatores que não têm ligação com a conduta do embarcador; alterações de disposição da carga na carroceria durante o trajeto podem acarretar infrações de excesso de peso por eixo sem qualquer participação da ré ou do motorista; nas palavras da defesa: "O que se vê, no entanto, é que, na prática, a fiscalização simplesmente responsabiliza o embarcador por onerações imprevisíveis e supervenientes ao momento da embarcação da carga, por fatores de álea econômica extraordinária. Mesmo quando o embarcador não é conivente com o excesso de peso, acaba sendo responsabilizado. Em outros termos, a burocrática fiscalização não se preocupa com a causa da infração, mas apenas em apontar o dedo para o responsável mais conveniente - que, geralmente, é o embarcador, em razão de critérios econômicos."

e) Há problemas estruturais na malha rodoviária nacional provocados pelo subinvestimento que não pode ser atrelado à conduta da ré;

f) a inicial é inepta, porque há falta de descrição de fato concreto na inicial que ligue a ação da ré, os autos de infração emitidos com os danos provocados e alegados nas estradas; segundo a ré, da narrativa dos fatos não decorre logicamente o pedido; há também formulação de pedido genérico, vedado pelo ordenamento jurídico, uma vez que não se identifica o beneficiário das condenações nem se especifica os danos a serem reparados;

g) não tem, o autor, interesse de agir no caso concreto,



porque já existem sanções estabelecidas pelas leis de trânsito e aplicadas na esfera administrativa, o que representaria dupla punição para o mesmo fato;

h) o inquérito civil que antecedeu a presente demanda foi inconclusivo, tendo, o MPF, se baseado, para propositura da demanda, se socorrido de planilhas ilegíveis; "Não se trata de um exagero ou um excesso argumentativo. Após lidas e relidas de todo o conteúdo do Inquérito Civil, ainda não se sabe qual foi, efetivamente, seu escopo e, muito menos, sua conclusão. O Inquérito Civil se iniciou de uma forma, se desenvolveu de outra e (não) foi concluído de forma alguma. Anos de tramitação (e trabalho), para resultar num trabalho imprestável ao final.

"Veja-se que o Inquérito Civil foi iniciado com uma notícia de fato até compreensível: um ofício enviado pela ANTT, no qual apresentava ao MPF o resultado de um estudo realizado num único PPV, localizado na BR 381 (Rodovia Ferrão Dias) em São Sebastião da Bela Vista/MG, em que se constatou a presença de "grandes infratoras" naquela região específica. Dentre essas "grandes infratoras", como adiantado, estava a Klabin (já numa média decrescente do número de infrações): (...)"

Deste início, procedeu-se a vários atos procedimentais sem qualquer escopo ou objetivo, tendo ocorrido remessas dos autos em razão da incompetência do órgão que estava a analisar o procedimento em Lajes/SC; apesar das medidas tomadas em Lajes, o MPF, em Pouso Alegre, continuou com a investigação, expandindo o objeto do inquérito, de autuações do ano de 2018, para autuações dos últimos 05 (cinco) anos; nas palavras na defesa: "Ou seja: em fevereiro de 2020, já não havia mais delimitação territorial ou temporal. O Inquérito, que foi instaurado em 2017, a partir de um estudo referente ao ano de 2016 e relacionado com uma localidade específica, foi expandido em fevereiro de 2020, para infrações cometidas em qualquer lugar do país, em estradas federais ou não, desde que cometidas nos últimos 5 anos (fev/2015 a fev/2020). Isso tudo, como visto, após a Procuradoria de Lages/SC ter conferido ao Inquérito Civil um escopo de se investigar infrações praticadas pela Klabin apenas no ano de 2018. Após o recebimento das respostas enviadas pela PRF, DNIT e ANTT - em planilhas (!) e sem qualquer preocupação se as "autuações" teriam ou não sido desconstituídas após regular trâmite do processo administrativo -, o MPF, já sem rumo, resolveu determinar a intimação da Klabin para participar de "reunião para viabilizar a celebração de



Termo de Ajustamento de Conduta".

falta de dimensão coletiva da presente demanda; a demanda trata de insignificativas infrações, que foram pontuais e que não configuram ataques a interesses difusos;

j) falta de interesse de agir em face das infrações cometidas em Lages/SC; sendo o Ministério público instituição única e indivisível, a conduta de seus procuradores devem ser uniformes, não podendo uma empresa se sujeitar a tratamento diferenciado dependendo de quem atua no inquérito civil;

k) os fatos apurados estão sujeitos ao prazo prescricional de 03 (três) anos; nas palavras da requerida: "Trata-se, portanto, de pedido de reparação civil tendo como base supostos danos advindos do ato ilícito de se transportar carga excessiva, isto é, além dos limites legais e regulamentares. A hipótese é, pois, de responsabilização civil extracontratual ou aquiliana, que está sujeita ao prazo trienal previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil<sup>16</sup>. E na medida em que a pretensão do MPF está sujeita ao prazo prescricional trienal previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil, não há como se pleitear reparação civil por infrações ocorridas anteriormente a 23.1.2018 - isto é, anteriores ao prazo de 3 (três) anos desde o ajuizamento da ação (23.1.2021). A pretensão pela reparação pelos atos ilícitos cometidos anteriormente a 23.1.2018 estará, inexoravelmente, prescrita."

a conduta combatida pelo MPF já se encontra prevista em ilícito administrativo de trânsito, configurando usurpação dos Poderes Legislativo e Executivo a criação de uma segunda multa para a conduta por meio de um decreto judicial;

a presente demanda pode infringir a livre concorrência e a isonomia entre agentes do mercado, porque o autor da ACP pode escolher quem processar em detrimento de vários outros, atribuindo-lhes o ônus de ser responsável pela má conservação de estradas e impondo-lhes custos que não seriam arcados por outros agentes;

n) o pedido do MPF representa violação ao princípio da



individualização da pena, já que se pede o mesmo patamar de multa para toda e qualquer infração por excesso de peso;

o) o MPF não demonstrou na inicial o ato ilícito, o dano e o nexo causal;

p) não há demonstração de ato ilícito, mas apenas a apresentação de planilhas ilegíveis e de inquérito civil tortuoso;

q) há suposição de danos materiais, e não prova destes; o autor da demanda lança mão de danos hipotéticos e não concretos;

r) o pleiteante presume o nexo causal entre a conduta da ré e os hipotéticos danos apontados da inicial; "Não é possível traçar uma relação de causalidade direta (CC, art. 403) entre as eventuais e isoladas infrações por excesso de peso praticadas pela Klabin e a degradação de estradas e rodovias. Há, por outro lado, como fazer essa relação direta entre degradação e subinvestimento: fizesse o estado os investimentos necessários, não haveria degradação e aumento do risco de acidentes. Esse é o ponto nodal da discussão."

s) há a necessidade da aplicação retroativa da nova regra implementada pela Lei nº 14.229/21 que aumentou a margem de tolerância de infrações de 10% para 12,5% sobre os limites de Peso Bruto Transmitido por Eixo, o que extirparia 615 das infrações autuadas;

t) as causas de acidentes no país tem como origem, fatores muito diversos, representando, a má conservação do asfalto, apenas 1,4% (um vírgula quatro por cento) das causas gerais;

u) não há intranquilidade coletiva nos fatos descritos na inicial que poderiam justificar a condenação em danos morais;

necessidade de aplicação do princípio da razoabilidade para arbitramento dos valores em eventual condenação;

Ofertada a contestação, o MPF apresentou impugnação.

Esse o relatórios dos argumentos debatidos nos autos.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **Considerações genéricas**

Não há nada a mais a se processar neste feito.



A demanda baseia-se em autuações por descumprimento de normas de trânsito. As informações prestadas por autoridades envolvidas e os ofícios enviados podem servir como fundamento para solução da demanda. Não há provas a serem produzidas. É o momento para sentenciar o feito.

A presente demanda trata de pedido destinado a compor e coibir o tráfego de caminhões de carga com peso acima do regulamentar, na perspectiva do Direito Civil e da coletividade como entidade titular dos interesses por trás da demanda que se apresenta.

Cuida-se de, como apontado na inicial, enfrentar o problema do excesso de peso nas estradas do país como efetivo ilícito a ser analisado pelo Poder Judiciário, a par da atuação administrativa, por meio do Poder de Polícia do Poder Executivo, na sua atuação de aplicação literal dos dispositivos de trânsito.

O ato ilícito, aquele descrito pela lei como contrário aos interesses que devem ser preservados, a critério do legislador, e que deve ser evitado e não tolerado, pode ser analisado sob o prisma do Direito Administrativo, quando o Poder Público está envolvido na aplicação da lei como ente com atribuições do Direito Público, como também pode ter sua repercussão no campo do Direito Civil, já que, além de uma infração administrativa significar o descumprimento de uma norma que possibilita a aplicação de uma sanção administrativa, pode também ter repercussão na órbita do Direito Civil, seara em que a atuação do Judiciário não está adstrita aos princípios que regem o exercício do Poder de Polícia pela Administração Pública.

Um fato que ocorre no trânsito pode ser sancionado por normas especiais deste ramo do Direito, mas também pode gerar consequências na vida civil dos envolvidos, circunstância que será discutida juridicamente sob prisma diferente daquele que se analisa as infrações de trânsito.

É de se considerar também que, além desta perspectiva da responsabilidade civil que pode se extrair de fatos relevantes para o Direito Administrativo do Trânsito, os eventos podem ter uma consequência transindividual, ocasião em que um determinado autor de uma demanda coletiva passa a atuar como representante desta coletividade na defesa de seus interesses.

E nesta perspectiva de direitos transindividuais é que se insere a noção de trânsito seguro como prerrogativa de uma coletividade para salvaguarda da vida e integridade física de seus membros, a ser protegida pelas normas de trânsito que, como dito, além de ter uma dimensão de poder de polícia, pode ser analisada também simplesmente como condutas a serem inseridas nas regras de



responsabilidade civil.

Neste aspecto, este processo deve receber a influência do precedente do STJ do recurso especial nº 1.678.883/DF, que, sobre as generalidades do tema, assim deixou consignado:

## **2. Direito ao trânsito seguro e a posição do Brasil como um dos recordistas de acidentes**

Nos termos da legislação federal, "o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos" e "somente poderá transitar pelas vias terrestres o veículo cujo peso e dimensões atenderem aos limites estabelecidos pelo CONTRAN" (respectivamente arts. 1º, § 2º, e 99 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, grifei). Além disso, o mesmo CTB dispõe ser infração administrativa "transitar com o veículo com excesso de peso", prescrevendo, como penalidade, aplicação de multa e, como medida administrativa, a "retenção do veículo e transbordo da carga excedente" (art. 231, V).

Não obstante a literal prescrição normativa - fruto da ação do legislador, e não de invencionice judicial fora de propósito - de um "direito de todos" (art. 1º, § 2º) e de um "dever de todos" (art. 99), o Brasil continua a apresentar altíssimo índice de mortes nas rodovias. Dados da Organização Mundial de Saúde colocam-nos como quarto País, nas Américas, em que mais se mata em acidentes de trânsito; e como campeão de mortes, em proporção ao número de habitantes, na América do Sul. Em 2015, foram registrados 37.306 óbitos e 204 mil feridos, consoante estatísticas do Ministério da Saúde (dados disponíveis em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/29654-ministro-da-saude-apresenta-dados-e-acoes-para-seguranca-no-transito>).

Estima-se que aproximadamente 43% dos acidentes nas estradas federais terminem com mortos ou feridos, totalizando um óbito para cada dez quilômetros de rodovia, e 234 para cada milhão de habitantes (Fábio Vasconcellos e Daniel Lima, Mapa dos Acidentes nas Rodovias Federais, disponível em: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/mapa-dos-acidentes-das-rodovias-federais.html>).

Ao lado das implicações patrimoniais *stricto sensu* (danosidade a bens públicos e privados), o direito ao trânsito seguro manifesta primordial e urgente questão de vida, saúde e bem-estar



coletivos, três dos pilares estruturais do Direito Brasileiro. Donde ser inadmissível ao Poder Judiciário, defrontado com infrações cotidianas, repetitivas e por vezes confessadas contra direito de todos, permanecer indiferente ou se omitir quando provocado a agir. Sobre o tema específico dos autos, legislação adequada temos de sobra, sem falar de políticas governamentais e princípios jurídicos apoiados na razão, na experiência e em expectativas comuns dos povos, formulados com amparo em consenso universal científico, ético e político, mormente por instituições internacionais permanentes, ao ponto de a Assembleia Geral das Nações Unidas haver consolidado a segurança no trânsito como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS ("até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas", Objetivo 3.6).

Não custa lembrar que em sistemas legislativos e judiciais pluralistas e abertos do tipo perfilhado pelo Brasil, articulado a partir de fontes heterogêneas, amiúde acontece de documentos internacionais destituídos da condição *stricto sensu* de tratado ou convenção carregarem e vocalizarem significância jurídica, caso, p. ex., de resoluções e declarações de instituições multilaterais. O fenômeno ganha magnitude especial com proclamações da Assembleia Geral ou de outros organismos da família das Nações Unidas, decorrentes de processo marcado por intenso debate e negociação, dotados ademais de adesão geral da comunidade das nações, por neles divisarem expressão, no contexto das relações humanas, de proposições essenciais, racionais, prudentes, lógicas e justas. A esse propósito, um exemplo sempre citado é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, hoje festejada como documento indissociável do modelo democrático de Estado e da própria ordem internacional, apesar de, na origem, ter sido proclamada, em 10 de dezembro de 1948, por meio de uma simples Resolução (número 217 A) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Tais documentos, embora formalmente destituídos de eficácia obrigatória ou compulsoriedade, não se comportam, perante os juízes, como um nada jurídico. Ao contrário, carregam e transmitem poderosa autoridade persuasiva, em especial quando, em situação de casamento normativo, complementam, reforçam e esclarecem, no âmbito doméstico, prescrições anteriores do legislador, ou, noutra perspectiva, desempenham papel de ferramenta hermenêutica e técnica de preenchimento de lacunas do Direito interno. Pelo enfoque do valor e utilidade perante o Poder Judiciário, não se equivalem o legalmente não vinculante (plano formal) e o judicialmente irrelevante (plano substantivo). Nem poderia ser diferente, visto que incumbe aos juízes,



porta-vozes maiores do Direito, indicar e utilizar, na formação evolutiva da jurisprudência - além de precedentes alavancados em preceitos normativos enraizados, lex ferenda -, também o consenso normativo em cristalização, *leges in statu nascendi*. É precisamente a situação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Como se observa, então, a demanda deve ser julgada sob o prisma do interesse coletivo em se manter um trânsito funcionando de forma segura, para preservação da vida e da integridade de quem usa as rodovias do país. E, como dito no precedente do Superior Tribunal de Justiça, não faltam anotações jurídicas, vindo de atos normativos compulsórios, ou vindos de declarações relevantes de organismos internacionais, para a inspiração da solução do caso concreto.

Dito isso, passemos às preliminares.

Diferentemente do que afirma a defesa, a ação não se apresenta de forma infundada ou desprovida de indícios mínimos de sua prosseguibilidade. A discussão é relevante e merece ser levada ao Judiciário para que se defina, pelas instâncias superiores, uma interpretação uniforme a respeito da matéria.

O fato de a empresa ré não ter sido qualificada pela ANTT como grande infratora, ou ter poucas autuações na perspectiva da quantidade de viagens que realiza, não tira do MPF o interesse de debater o excesso de peso nos caminhões que trafegam nas rodovias, nem de pleitear consequências judiciais a estas condutas. A gravidade e a quantidade de infrações são pontos a serem definidos no caso concreto e não tornam a discussão ilegítima.

Independentemente de quem são os maiores infratores e se a ré está neste grupo, ou não, o fato é que, se há razoável número de infrações anotadas contra uma determinada pessoa, pode o MPF discutir judicialmente medidas sobre esta conduta. Cabe, assim, sem chance de extinção do feito sem apreciação do mérito por falta de justa causa, ou qualquer outro fato impeditivo da análise judicial do pedido, a continuidade do julgamento do objeto do processo.

Nem afasta a prerrogativa do autor de ter seu pedido analisado no mérito o fato de a imensa maioria das infrações autuadas contra a ré ter sido do tipo excesso de peso por eixo, já que este fato não exclui a infração referente ao peso bruto total, sendo que esta relação, em caso de procedência, será levada em conta para fins de avaliação final do pedido de indenização.

#### **Problemas apontados pela ré na fiscalização da ANTT**

Para entendimento deste questionamentos levantado pela requerida, transcrevo trechos de sua defesa:



A fiscalização de infrações por excesso de carga é, atualmente, realizada nos chamados Postos de Pesagem Veicular ("PPV"), que adotam as chamadas "balanças dinâmicas", pelas quais os veículos passam em uma velocidade pré-determinada para que seja feita a aferição, sem a necessidade de estacionar. A opção pelo sistema dinâmico de pesagem é fruto de uma predileção por uma pesagem menos precisa em favor da redução de filas de veículos.

34 Em síntese, o procedimento funciona (ou deveria funcionar, haja vista que nem todos os PPV's dispõem do aparato necessário) da seguinte forma: (i) o veículo passa por uma primeira balança, em velocidade de até 60 km/h, para que seja feita uma triagem referente a eventual excesso no Peso Bruto Total e no Peso Bruto Transmitido por Eixo ("Balança de Pré-Seleção"); caso se constate algum indício de excesso, (ii) o veículo é direcionado a uma segunda balança, pela qual deve passar em velocidade de até 12 km/h, para uma aferição exata da pesagem ("Balança de Precisão").

35 Essa etapa da fiscalização, que é pouco precisa, ocorre de forma automatizada. Como se extrai do Manual Prático do DNIT (Doc. 7), o excesso de peso é apurado por um software em relação ao "peso bruto, nos eixos ou na capacidade máxima de tração". O sistema identifica o peso real do veículo comparando-o com o peso estabelecido pela norma regulatória compatível.

36 Embora a pesagem não seja precisa - decorrendo, daí, já alguns problemas relacionados com a imprecisão de balanças -, os principais problemas da fiscalização acontecem sobretudo no momento seguinte à pesagem automatizada, notadamente porque o procedimento de pesagem dinâmica automatizada não é capaz de apontar a origem/causa do sobrepeso e os agentes responsáveis pela lavratura do auto de infração não se atentam aos requisitos prescritos no art. 257, §4º, do CTB.

37 Hoje, a constatação de eventuais infrações por excesso de peso tem no cerne de sua metodologia uma indevida presunção. Identifica-se o peso global do caminhão (soma de sua Tara com a Lotação), desconta-se o peso de sua Tara (conforme previsto na plaqueta do veículo), e presume-se que o saldo é o peso da carga expedida pelo embarcador.

38 Mas essa presunção é falha. É que todo veículo de transporte de carga deve apresentar em local facilmente visível uma plaqueta com inscrição indicando sua Tara, sua Lotação e seu Peso Total Bruto, conforme exige o art. 117 do CTB e na forma da Resolução



CONTRAN nº 290, de 29 de agosto de 2008. A ausência da inscrição no veículo configura infração de trânsito, na forma do art. 230, XXXI, do CTB. Veja-se um exemplo de plaqueta:

39 Ocorre que os pesos indicados na plaqueta são os declarados pela montadora do caminhão e do implemento, considerando as características originais de fábrica do equipamento. Após a aquisição do veículo, comumente os condutores e proprietários realizam modificações em sua estrutura que alteram os dados constantes na plaqueta - e, conseqüentemente, a Tara do veículo.

40 A fiscalização desempenhada pelos órgãos responsáveis parte da premissa (uma vedada presunção iure et de iure) de que o excesso constatado na balança estará necessariamente na carga, mesmo sabendo que as informações constantes na plaqueta podem facilmente sofrer interferência no uso do caminhão, a partir de alterações promovidas pelos seus proprietários. Nesse sentido, veja-se elucidativo trecho de parecer elaborado pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Logística Agroindustrial (ESALQ- LOG6):

"Além disso, o uso de diferentes combinações veiculares no transporte de cargas agroindustriais impõe dificuldades adicionais nesse controle, dado que as características relativas à distribuição da carga e o respectivo centro de gravidade podem variar significativamente de uma composição veicular para outra. Alterações realizadas em algumas características das composições veiculares são também causadoras de irregularidades no peso por eixo dos veículos. Nesse quesito, a configuração original da composição veicular apresenta melhores condições para que a pesagem do veículo não exceda o permitido pela legislação brasileira vigente. De toda forma, são frequentes alterações diversas na característica das composições veiculares brasileiras. Além disso, erros na calibragem dos pneus também podem ser determinantes do sobrepeso por eixo, dado que a presença de pneus murchos pode resultar em sobrecarga de parte dos eixos do veículo. Tais casos estão relacionados à heterogeneidade da frota rodoviária e à heterogeneidade dos prestadores de serviço, característica dos mercados de transporte de cargas agroindustriais. Deve-se reconhecer a dificuldade em se averiguar a real capacidade de carregamento do veículo quando esta é diferente das especificações originais estabelecidas pelo fabricante. Tal dificuldade é aumentada pelo número elevado de veículos e de agentes que estão associados ao segmento de transporte de cargas agroindustriais."



41 A fiscalização desconsidera que as notas fiscais emitidas pelos embarcadores apresentam a qualidade e o peso da mercadoria, mas não a informação sobre o peso do veículo que irá transportar o produto - que, como apontado no parecer da ESALQ-LOG, é uma missão impossível pela heterogeneidade da frota. Afinal, o embarcador não sabe qual caminhão será utilizado para o transporte, pela própria logística do setor, em que comumente produtoras terceirizam os serviços de transporte.

42 A fiscalização desconsidera, em suma, que o art. 257, §4º, do CTB exige que o excesso seja constatado a partir de subtração cujos fatores são o peso da carga verificado na fiscalização e o peso da carga declarado na nota fiscal.

43 Diferentemente disso, os órgãos responsáveis constataam o excesso a partir de subtração na qual os fatores são o peso do caminhão verificado na fiscalização e o peso da Tara apontado na plaqueta confeccionada pelo fabricante. Os órgãos preferem presumir que, nesse último caso, o saldo refletirá necessariamente o peso da carga, mesmo sabendo que isso não é verdade, para fins de se responsabilizar o embarcador (Klabin) e não os transportadores.

44 Não é coincidência que, no ofício que foi utilizado como notícia de fato para fins de instauração do Inquérito Civil, a ANTT tenha constatado que, embora a Klabin se utilize de 10 transportadoras distintas, 55% das infrações tenham se concentrado em apenas 2 transportadoras:

45 Há um claro problema envolvendo os dados da plaqueta desses 2 transportadores. A ANTT, no entanto, mesmo tendo consciência desse problema, opta por responsabilizar a Klabin apenas pelo fato de a carga lhe pertencer. A Klabin, como muitos outros embarcadores, é vítima de uma fiscalização burocrática que, sem se preocupar com a verdade real (causa) por detrás de uma irregularidade, apenas presume a prática de ilícitos administrativos por comodidade.

Ocorre que esta posição da pleiteada não pode ser aceita, porque a infração é considerada somente após se levar em conta margens de erro, conforme dito pela própria defesa, quando argumentou sobre a ampliação destas margens por recente medida provisória. Assim, erros que podem ocorrer na precisão da pesagem são devidamente compensados pelas margens dentro das quais o peso, ainda que superior ao peso regulamentar, deve ser aceito como lícito.

Além disso, a mudança nas características originais do veículo é feita



por conta e risco do proprietário, já que a manutenção dos dados cadastrais do caminhão nos bancos do órgão de trânsito é medida de interesse público e as informações lá constantes devem corresponder ao que o veículo efetivamente apresenta.

As margens dentro das quais um peso acima do regulamentado pode ser considerado lícito explica também porque a fiscalização que desconsidera fatores exógenos pode ser aceita e ser considerada apta a aferir quem está e quem não está trafegando licitamente.

Assim, certas intercorrências nos percursos dos caminhões que podem sujeitar a carga a alterações está compreendida dentro destas margens de erro. O movimento natural dos veículos nas estradas, com frenagens, lombadas ou vias esburacadas, como disse a ré, pode gerar o deslocamento da carga e fazer com que se acumule peso em um dos eixos dado que o caminhão não viaja com todo seu espaço preenchido. Esta argumentação, entretanto, não deve servir para afastar a responsabilidade do transportador, quando flagrado com excesso de carga, já que se autuado com peso acima do permitido de forma discreta, sua conduta não será censurada.

Assim, o fato de a fiscalização poder exercer sua atribuição de polícia com margens de erro permitidas legalmente dá a ela um critério científico para levar em conta eventuais erros e acidentes de percurso durante a viagem. A autuação não é matemática, mas leva em conta todas as circunstâncias levantadas pela requerida que podem alterar o peso dos caminhões. Uma carga flagrada com peso acima do permitido, com a consideração das margens legais, é, sem sombra de dúvida, uma carga com massa imprópria para transitar na rodovia.

#### **Inépcia da petição inicial**

Não há nenhum defeito na petição. Ela apresenta todos os requisitos. A narração dos fatos é clara, há indicação da fundamentação jurídica e há um pedido concreto. Foi baseada em inquérito civil e há indícios e elementos suficientes para justificar a presença de justa causa. O processo é regulamentado pela Lei da Ação Civil Pública, sendo que o destino das condenações aplicadas sob a égide da lei é por ela previsto (art. 13).

Diga-se que, em nenhum momento da inicial, imputou-se à requerida a responsabilidade pelas condições precárias de nossas estradas, mas apenas que a quantidade de infrações que cometeu é fator que contribuiu para a destruição do pavimento e perigo nas estradas, algo que pode ser melhor analisado no mérito e não constitui, por si só, justificativa para extinção da ação.

O debate levado a cabo pelo MPF é jurídico e não prático; qual seria a



consequência para os direitos difusos de uma conduta reiterada de descumprimento das regras de trânsito concernentes ao limite de carga em caminhões? Essa é a pergunta a ser respondida. Não há necessidade de descrição pormenorizada da ação dos caminhões no pavimento, mas apenas a constatação de que houve inúmeras infrações cometidas e que isso, segundo o autor, causa desassossego na população, perigo aos usuários das rodovias e estragos.

#### **Falta de interesse de agir**

Não há nenhum óbice a ser analisada a pretensão do MPF porque, em tese, a Administração Pública possui elementos para, ela própria, fiscalizar a conduta impugnada pelo autor.

Lembro, antes de mais nada, que a instância administrativa é independente da judicial, podendo aqueles lesados por condutas previstas em leis administrativas proteger seus interesses independentemente de como atuar a Administração, inclusive podendo esta até ser omissa.

A ineficiência da Administração pode, mesmo, ser objeto de pedido por quem tenha interesse na guarda de determinado interesse protegido por normas administrativas para que o Judiciário aplique a lei ao caso concreto, afastando a omissão como situação ilícita.

Como dito já em precedente do STJ (Resp 1.678.883 - DF):

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

Saliente-se que a penalidade administrativa por infração à norma do art. 231, V, da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) não guarda identidade com a tutela inibitória veiculada em Ação Civil Pública, em que se busca a cessação de flagrante e contumácia do réu em não observar as exigências legais, fazendo-o por meio de multa pecuniária que incidirá em caso de eventual descumprimento da ordem judicial. Além disso, em nada diverso do usual no regime de responsabilidade civil, impõe-se pagamento de competente indenização por danos materiais e morais coletivos causados. Não há falar, pois, em bis in idem em relação aos múltiplos remédios concomitantes, complementares e convergentes do ordenamento jurídico contra violação de suas normas.



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

Independentes entre si, multa civil (= astreinte), frequentemente utilizada como reforço de autoridade da e na prestação jurisdicional, e multa administrativa não se confundem. Multa civil tampouco caracteriza sanção judicial "adicional" ou "sobrepota" à aplicável pelo Estado-Administrador com base no seu poder de polícia. Além disso, a multa administrativa, como pena, destina-se a castigar fatos ilícitos pretéritos, enquanto a multa civil imposta pelo magistrado projeta-se, em um de seus matizes, para o futuro, de modo a assegurar a coercitividade e o cumprimento de obrigações de fazer e de não fazer (mas também de dar), legal ou judicialmente estabelecidas.

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

Como explicitado pelos eminentes integrantes da Segunda Turma do STJ, por ocasião dos debates orais em sessão nos autos do Recurso Especial

1.574.350, a presente demanda cuida de problema "paradigmático", diante "da desproporcionalidade entre a sanção imposta e o benefício usufruído", pois "a empresa tolera a multa"



administrativa, na medida em que "a infração vale a pena", estado de coisa que desrespeita o princípio que veda a "proteção deficiente", também no âmbito da "consequência do dano moral" (Ministro Og Fernandes). Observa-se nessa espécie de comportamento "à margem do CTB", e reiterado, "um investimento empresarial na antijuridicidade do ato, que, nesse caso, só pode ser reprimido por ação civil pública" (Ministro Mauro Campbell). A matéria posta perante o STJ, portanto, é da maior "importância" (Ministra Assusete Magalhães), tanto mais quando o quadro fático passa a nefasta ideia de que "compensa descumprir a lei e pagar um pouquinho mais", percepção a ser rejeitada "para que se saiba que o Brasil está mudando, inclusive nessa área" (Ministro Francisco Falcão).

Embora não seja esse o ponto central do presente litígio, nem ao leigo passará despercebido que se esvai de qualquer sentido ou valor prático, mas também moral, jurídico e político, a pena incapaz de desestimular a infração e dela retirar toda a possibilidade de lucratividade ou benefício. De igual jeito ocorre com a sanção que, de tão irrisória, passa a fazer parte do custo normal do negócio, transformando a ilegalidade em prática rotineira e hábito empresarial em vez de desvio extravagante a disparar opróbrio individual e reprovação social. Nessa linha de raciocínio, o nanismo e a leniência da pena, inclusive da judicial, que inviabilizem ou dilapidem a sua natureza e ratio de garantia da ordem jurídica, deboçam do Estado de Direito, pervertem e desacreditam seu alicerce central, o festejado império da lei. A ganância das transportadoras, in casu, espelha e semeia uma cultura de licenciosidade infracional, dela se alimentando em círculo vicioso, algo que, por certo, precisa ensejar imediata e robusta repulsa judicial.

Mas, aqui, repita-se, a questão trazida no recurso é de ordem diversa: a quem devem recorrer os prejudicados e seus representantes, titulares do direito ao trânsito seguro? Encontrarão por acaso as portas do Judiciário fechadas sob o argumento de que existe para tais violações a correspondente sanção administrativa ou penal? Ao contrário, por mais consentânea com a ordem jurídica e a jurisprudência do STJ, a resposta correta só pode ser a de propiciar ao cidadão amplo acesso à justiça, em especial quando pleiteia "novos direitos", ainda pouco conhecidos e valorizados, lamentavelmente incompreendidos, do tipo em discussão, o direito ao trânsito seguro.

Em situações de ilegalidade, saber se compete ao Judiciário - na posição peculiar de árbitro par excellence e instância final da



ordem jurídica - implementar direitos e obrigações solene e inequivocamente proclamados pelo legislador não haverá de incitar nenhuma surpresa ou hesitação, pouco importando o caráter implacável ou brando, ou mesmo a inexistência, de sanção administrativa ou penal. Por acaso caberia ao juiz missão de estatura superior à de, quando provocado, realizar direitos e obrigações legalmente previstos? Em verdade, o ápice do esplendor da potestade judicante irrompe no exercício do ofício intransferível e irrenunciável de, na jurisdição cível, (re)afirmar direitos e obrigações estatuídos pelo legislador - por óbvio, sem preterir os abonados criminal e administrativamente-, de modo a coibir, sem deixar frestas, infrações e reparar prejuízos no confronto diário das relações em sociedade.

Observemos o absurdo que seria, se acompanharmos o raciocínio da defesa: uma pessoa lesada num acidente automobilístico promovido por um condutor embriagado estaria impossibilitada de se socorrer ao Judiciário para pleitear danos contra o motorista pela fundamentação de que a norma administrativa já possui instrumentos para punir os infratores.

Total disparate.

O caso em questão mostra o autor e defensor dos interesses difusos recorrendo ao juízo para extrair do descumprimento de normas administrativas as consequências cíveis do fato.

No âmbito do TRF1, cito:

(...)

No tocante às alegações da agravante, no sentido de o Código Brasileiro de Trânsito já possuir previsão de sanção para os casos de infração de trânsito e, portanto, ser inviável a criação de novas penalidades por meio de ação judicial, assinalo que a penalidade administrativa por infração à norma do Código Brasileiro de Trânsito não guarda identidade com a tutela inibitória veiculada em sede de ação civil pública, em que se busca a cessação da nefasta prática de transporte com excesso de peso nas rodovias federais brasileiras, com as devidas e necessárias reparações dos danos por ela causados. Assim, a despeito do caráter repressivo do Código de Trânsito Brasileiro, no sentido de coibir-se o trânsito de veículos com excesso de peso, mediante a imposição de multa, retenção de veículo e transbordo da carga excedente, na esfera administrativa, a contumaz inobservância da referida norma legal autoriza a atuação jurisdicional do Poder Judiciário, de forma a resguardar o seu caráter imperativo, além do



interesse difuso e coletivo, para fins de proteção do patrimônio público, do direito à vida, à integridade física, à qualidade dos serviços de transporte, à ordem econômica e social, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive mediante a imposição de multa pecuniária, por eventual descumprimento da ordem judicial. A independência entre as instâncias administrativa e judicial autoriza a concomitância de apurações, mormente em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Corroborando o entendimento acima mencionado destaca-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme julgado a seguir transcrito:

(...)

(DECISAO MONOCRATICA Número 1013426-96.2020.4.01.0000 Classe AGRAVO DE INSTRUMENTO (AI))

#### **Inquérito civil inconclusivo**

Diz a ré que "Não bastasse o acima exposto, há de se apontar que o procedimento administrativo ("Inquérito Civil") que antecedeu o ajuizamento desta ação civil pública se revelou totalmente inconclusivo, tendo o MPF ao final, sem um escopo bem definido, se socorrido de planilhas ilegíveis para instruir sua petição inicial. Não se trata de um exagero ou um excesso argumentativo. Após lidas e relidas de todo o conteúdo do Inquérito Civil, ainda não se sabe qual foi, efetivamente, seu escopo e, muito menos, sua conclusão. O Inquérito Civil se iniciou de uma forma, se desenvolveu de outra e (não) foi concluído de forma alguma. Anos de tramitação (e trabalho), para resultar num trabalho imprestável ao final."

A partir deste início, traça o histórico do processamento do inquérito civil. Considera que ele não justifica nenhuma propositura de demanda coletiva contra a requerida.

Cito:

O primeiro diploma legal que se reportou ao inquérito civil no Brasil foi a Lei 7.347/1985, que o disciplinou em seu art. 8º, § 1º, tendo sido ampliado o seu objeto pelo art. 129, III, da Constituição Federal de 1988, e ratificada a sua utilização em outros diplomas legais posteriores, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor. Na lição de Hugo Nigro Mazzilli:

"O inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública;



subsidiariamente, serve para que o Ministério Público: a) prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou para se aparelhar para o exercício de qualquer outra ação a seu cargo”.

(...)

A facultatividade é uma das primaciais características do inquérito civil, porquanto o membro do Ministério Público não está obrigado a realizar o prévio procedimento investigatório para interposição de ação civil pública ou outra ação. Em outras palavras, o inquérito civil não é pressuposto processual para o ajuizamento das ações a cargo do Parquet, pois é um dos instrumentos de atuação do Ministério Público e não uma de suas funções institucionais, na precisa distinção técnica prevista nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar 75/1993.

Apenas se justifica a instauração do inquérito civil, mediante publicação de portaria, como determina o art. 4º da Resolução CNMP 23/2007, se a notícia de fato não estiver acompanhada dos elementos de convicção imprescindíveis para a propositura da ação, hipótese em que haverá necessidade de esclarecimento e averiguação dos fatos constitutivos da irregularidade denunciada.

(LACERDA, Rosangela Rodrigues Dias de. Inquérito civil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Pedro Paulo Teixeira Manus e Suely Gitelman (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/396/edicao-1/inquerito-civil>)

Apesar de idas e vindas que talvez fossem desnecessárias no procedimento que antecipou a presente demanda coletiva, ressalto que bastaria ao autor da ação, com base em informação de grande número de infrações por determinada empresa por excesso de peso, ter ajuizado a pretensão, sem necessidade de instauração de inquérito civil.

No caso, a atuação da Procuradoria de Lajes em nada impede o trabalho da representação do MPF em Pouso Alegre, já que o objeto desta demanda tem a ver com fatos e efeitos destes na seara coletiva de moradores e usuário da



rodovia no território do Sul de Minas.

Acordo celebrado naquela Subseção não impõe necessidade de observância dos atos processuais lá assinados pelo Procurador que aqui atua.

Frise-se que as medidas às quais se obrigou a requerida poderiam ter se replicado aqui em Pouso Alegre, mas as tratativas internas entre os litigantes não chegaram a este resultado, restando ao Judiciário resolver a lide.

Nem se garante que medidas lá acordadas podem ter efeitos na porção da estrada que se situada no território desta subseção, nem apaga os ilícitos administrativos que aqui foram cometidos, com danos a interesses difusos aqui sediados.

Desta forma, por entender que o inquérito civil é facultativo, e que há, sim, elementos que justificam a instauração da presente Ação Civil Pública, é que o juízo deixa de extingui-la pelo motivo levantado pela defesa.

#### **Dano material e moral coletivo**

Como dito, a conduta da parte ré é lesiva a interesses difusos, porque danifica o pavimento da rodovia (mesmo que não seja a única causa, é, com certeza, uma concausa para a situação de nossas estradas), gera insegurança no trânsito e pode provocar acidentes evitáveis, elevando a tensão dos motoristas.

Nas palavras de Wilson Melo da Silva, é indenizável todo dano que se filia a uma causa, ainda que remota, desde que seja causa necessária, por não existir outra que explique o mesmo dano. Quer a lei que o dano seja a causa direta e imediata da inexecução. (SILVA, Wilson Melo. apud GONÇALVES, Carlos Roberto. GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 539.)

Ocorre que, entende o juízo, ser impossível a avaliação do dano material causado por sua conduta, já que impossível, por falta de critério apontado pelo autor da demanda, arbitrar o quão danosa é cada viagem feita por caminhão com excesso de peso para o asfalto das rodovias.

Isso, entretanto, não invalida a ação do MPF, que serve para impor, por meio do caráter pedagógico do dano moral, a devida sanção à conduta comprovadamente ilícita da ré.

O precedente abaixo expõe e sintetiza este debate e serve também para fundamentar esta sentença.

E M E N T A ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL



PÚBLICA. MULTAS ADMINISTRATIVAS. TRÁFEGO POR EXCESSO DE PESO. REITERAÇÃO DO COMPORTAMENTO ILÍCITO. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. TUTELA INIBITÓRIA. DANO MATERIAL NÃO CONFIGURADO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Está submetida à remessa oficial a sentença que julgar pela carência ou pela improcedência do pedido formulado em Ação Civil Pública, conforme aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular). 2. No período compreendido entre 30/07/2010 a 31/03/2013, o DNIT aplicou 27 (vinte e sete) Notificações de Autuação de Infração (NA) por excesso de peso para a empresa apelada. Em sede de apelação, o DNIT realizou outra busca, de maior abrangência, encontrado 87 ocorrências de transporte com excesso de peso em veículos a serviço da apelada entre os anos de 2008 e 2011. E informou que mesmo após a tentativa de conciliação com o MPF, a empresa foi autuada mais 17 vezes, de modo que descumprir a lei tornou-se rotina. 3. A materialidade das infrações administrativas praticadas pela apelada está devidamente demonstrada nos documentos ID Num. 107704012 - Págs. 97-146 e ID Num. 107704014 - Pág. 140. 4. O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) estabelece, em seu 99, que "somente poderá transitar pelas vias terrestres o veículo cujo peso e dimensões atenderem aos limites estabelecidos pelo CONTRAN". 5. Não há dúvidas de que o tráfego com excesso de peso corrobora para a redução da vida útil das rodovias pavimentadas e, conseqüentemente, gera riscos à vida, à integridade física e à saúde de todos os seus usuários. Tal infração, além de estar expressamente descrita no supracitado art. 213 do CTB, também viola o seu art. 1º, § 2º, o qual prevê que "o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito". 6. Mesmo após o ajuizamento desta Ação Civil Pública, a apelada foi autuada diversas vezes pelo mesmo motivo, o que significa que sua conduta ilícita continua sendo perpetrada sem qualquer desembaraço. 7. Os danos materiais abrangem tanto os prejuízos experimentados pela autora (dano emergente) quanto decorrentes do que deixou de auferir (lucro cessante). Ocorre que, analisando os autos, o Parquet não demonstrou, com precisão e certeza, quais foram os danos que os veículos da apelada efetivamente causaram às rodovias federais por onde trafegam. 8. O dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma comunidade, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, afirma-se que o patrimônio valorativo de certa comunidade foi agredido injustificadamente do ponto de vista jurídico. 9. Analisando-se os



autos, não há dúvidas que a apelada, de forma dolosa e reiterada, violou o art. 99 do CTB, demonstrando que os seus interesses lucrativos devem prevalecer em detrimento de qualquer outro de natureza coletiva, e, com isso, expõem a risco todos os usuários das vias das rodovias federais por onde trafegam os seus veículos. 10. Em razão do reiterado descumprimento do disposto no art. 99 do CTB, a despeito das multas sofridas e da existência desta demanda, cabível a incidência da multa inibitória prevista no art. 11 da Lei nº 7.347/85. 11. Apelação e remessa parcialmente providas.

(APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA ..SIGLA\_CLASSE: ApelRemNec 0004590-65.2013.4.03.6104 ..PROCESSO\_ANTIGO: ..PROCESSO\_ANTIGO\_FORMATADO:, ..RELATORC:, TRF3 - 4ª Turma, DJEN DATA: 13/09/2021 ..FONTE\_PUBLICACAO1: ..FONTE\_PUBLICACAO2: ..FONTE\_PUBLICACAO3:.)

O atual Código Civil também prevê, expressamente, a reparação do dano moral em seu art.186, em que considera ato ilícito a ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência que violar direito ou causar dano a outrem, ainda que o dano seja exclusivamente moral.

Hoje se verifica como pacífico o entendimento de que a indenização por dano moral tem uma função satisfatória, pela qual se procura um bem que recompense, de certo modo, o sofrimento ou a humilhação sofrida, bem como uma função punitiva do agente em benefício da vítima.

Assim, substitui-se o conceito de equivalência próprio do dano material, pelo de compensação, quando se busca atenuar as consequências do sofrimento da vítima.

Não se questiona mais sobre a viabilidade de ofensas a direitos coletivos que possam ter reflexo na paz social e na integridade do patrimônio moral difuso, com possibilidade de sanção contra estas ações pelo arbitramento de condenação por danos morais coletivos.

Nas palavras de Marcos Antônio Marcondes Pereira:

Da mesma forma como é detectável um patrimônio mínimo da pessoa humana individualmente considerada, pode-se afirmar ser detectável um patrimônio mínimo a ser protegido para toda a coletividade. Esse patrimônio é representado pelo acervo de interesses difusos e coletivos, que não pertencem a uma só pessoa, mas a toda comunidade diretamente afetada, que se faz representar pelas figuras legitimadas à Ação Civil Pública, ou Ação Civil Coletiva. E a existência de um patrimônio mínimo coletivo, não suscetível de disposição negocial ou renúncia, desemboca na aceitação de que há



direitos coletivos fora da esfera econômica a ponto de serem reparados moralmente. (PEREIRA, Marcos Antônio Marcondes. Dano moral contra a coletividade: ocorrências na ordem urbanística. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/co-habitacao>>. apud MEDEIROS NETO, Xisto Tiago. Dano Moral Coletivo p. 134.

Também, inserido no debate da possibilidade de se aceitar a existência de danos morais coletivos:

No entanto, ousamos discordar dos mestres citados, compartilhando o entendimento da possibilidade de aplicação do dano moral coletivo. Não estamos conceituando o dano moral apenas como ofensa psíquica, a moral individual, mas como uma ofensa aos valores da coletividade. Assim, buscaria o dano moral coletivo um conforto para a sociedade que se viu afetada em sua integridade em função da gravidade do ato praticado.

O Dr. Leonardo Roscoe Bessa em seu artigo sobre "dano moral coletivo" entende que: "A condenação judicial por dano moral coletivo é sanção pecuniária, com caráter eminentemente punitivo, em face da ofensa a direitos coletivos ou difusos, nas mais diversas áreas (consumidor, meio ambiente, entre outras)".

(Doutrinas Essenciais de Dano Moral Autor: Editorial Revista dos Tribunais Editor: Revista dos Tribunais VOLUME II - DANO MORAL NAS RELAÇÕES DE CONSUMO CAPÍTULO V - RESPONSABILIDADE CIVIL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS POR DANO MORAL

36. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO ÀS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS, QUANDO PREJUDICADO O CLIENTE-CONSUMIDOR ASPECTOS MATERIAIS E PROCESSUAIS

<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/108014249/v2/document/108092737/anchor/a-108092737>)

O dano moral, à míngua de parâmetro legal definido para o seu arbitramento, deve ser quantificado segundo os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, submetidos ao prudente arbítrio judicial, com observância das peculiaridades inerentes aos fatos e circunstâncias que envolvem o caso concreto, bem assim em consonância com a função sancionatória e pedagógica da reparação. (AC 0008642-58.2005.4.01.3900 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 de 15/12/2017).

Na lição de Caio Mário, a indenização por dano moral deve limitar-se a:



[...] uma soma que compense a dor ou sofrimento da vítima, a ser arbitrada pelo juiz, atendendo às circunstâncias de cada caso, e tendo em vista as posses do ofensor e a situação pessoal do ofendido. Nem tão grande que se converta em fonte de enriquecimento, nem tão pequena que se torne inexpressiva. Mas se é certo que a situação econômica do ofensor é um dos elementos da quantificação, não pode ser ela elevada ao extremo de se defender que as suas más condições o eximam do dever ressarcitório. (PEREIRA. Caio Mário da Silva. Responsabilidade civil. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 60)

Na hipótese em exame, sopesados as variáveis observadas em casos assim, decorrentes da ação agressora da promovida, qual seja a deterioração das rodovias e, em especial, em razão da colocação em risco dos usuários da estrada onde foram detectadas indubitavelmente infrações de trânsito, sem se esquecer de que as infrações pelo peso bruto total são em número bem menor do que as infrações por excesso de peso por eixo, como dito pela própria parte ré, reputa-se razoável, na espécie, fixar o valor da indenização a esse título, no montante correspondente a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) , a ser revertido para o Fundo a que alude o art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Neste aspecto, cito:

As mesmas objeções que se faziam ao dano moral individual costumam ainda ser feitas ao dano moral coletivo, qual seja, a dificuldade de sua mensuração. Essa incerteza eventual nada tem de empecilho à indenização moral ou extrapatrimonial coletiva, mesmo porque nos danos morais puros não se buscam, não se perquirem prejuízos aferíveis concretamente, como se faria na análise dos danos estritamente materiais.

O *quantum debeatur* será apurado, portanto - e tanto quanto o dano moral individual, de pessoas físicas ou jurídicas -, enquanto valores reparatórios estimáveis, consideradas as circunstâncias e consequências da conduta ofensiva, grau de reprovabilidade do comportamento do ofensor, sua maior ou menor responsabilidade na prevenção do dano causado em razão da natureza de suas atividades, a nocividade potencial destas, seu poderia econômico etc. (LEVADA, Claudio Antônio Soares. Dano moral coletivo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/324/edicao-1/dano-moral-coletivo>)



Assim, tendo em vista o bem protegido pelas normas de trânsito, qual seja a segurança dos usuários, que, ao final, pode levar a acidentes e perdas de vidas, justifica-se o arbitramento do dano no montante proposto.

**Diante do exposto**, acolho em parte o pedido formulado pelo MPF (CPC 487/I), para:

condenar a requerida na obrigação de pagar indenização pelos danos morais suportados pela coletividade, em decorrência de infrações de trânsito por excesso de carga detectadas no município de São Sebastião da Bela Vista, no importe arbitrado de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), a ser revertido ao Fundo a que alude o artigo 13 da Lei nº 7.347/85;

condenar o requerido no pagamento das custas processuais.

Sem honorários, em razão do princípio da simetria.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Com o trânsito em julgado, dê-se vista ao autor para promover a execução.

Paga a dívida e nada mais requerido, oportunamente, remetam-se os autos ao arquivo, com baixa.

Pouso Alegre, data do registro.

*(assinado digitalmente)*

GUSTAVO MOREIRA MAZZILLI

Juiz Federal

