



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 187 /2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 152.313/2018

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 519/DF

REQUERENTE: Presidente da República

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

RELATOR: Ministro Alexandre de Moraes

MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES DA JUSTIÇA FEDERAL. ADMISSIBILIDADE DA ADPF. COMPROVAÇÃO DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. SUSPENSÃO LIMINAR DE DECISÕES JUDICIAIS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. MÉRITO. LIBERDADES PÚBLICAS E DIREITO DE GREVE. CONTENÇÃO DOS EFEITOS INDEVIDOS E DESPROPORCIONAIS DO EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE GREVE, MANIFESTAÇÃO E REUNIÃO. ARTS. 5º-XVI E 9º DA CR. COMPOSIÇÃO NO EXERCÍCIO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. MEDIDAS ESTRITAMENTE NECESSÁRIAS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA. NECESSIDADE DE ASSEGURAR A LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO NO TERRITÓRIO SEM LESÃO AO CONJUNTO DE DIREITOS INDIVIDUAIS DAQUELE QUE PROTESTA DE FORMA PACÍFICA E PROPORCIONAL.

1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito constitucional decorrente de interpretações materializadas em decisões judiciais, porquanto enquadram-se na definição de ato do poder público a que se refere o *caput* do art. 1º da Lei 9.882/1999.
 2. A ausência de uniformidade em decisões da Justiça Federal acerca da legalidade de protestos em curso das rodovias federais comprova a existência de controvérsia judicial relevante.
 3. O cabimento da ADPF leva em consideração a transcendência da solução a ser empregada pelo Supremo Tribunal Federal, que não se limita a declarar que determinado ato do Poder Público (inclusive decisão judicial) transgride, ou não, preceito fundamental.
 4. A fixação de limites ao exercício dos direitos fundamentais de greve e reunião deve observar o princípio da proporcionalidade, de forma a preservar as liberdades individuais e o princípio democrático.
 5. O dever de garantia da ordem pública, bem como do pleno exercício da liberdade de locomoção dos usuários das vias públicas autoriza o exercício do poder de polícia, bem como a imposição de multas a quem desobedece decisão judicial.
 6. Durante a execução das medidas impostas nesta ADPF, o exercício dos direitos à liberdade de expressão, reunião e greve devem ser ponderados, especialmente nos casos de protestos não pacíficos, assegurado o controle externo do Ministério Público em qualquer caso.
- Parecer pelo referendo da medida cautelar com especificações de seu alcance.

I

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

A petição inicial apontou afronta aos preceitos fundamentais inscritos nos arts. 5º-*caput*¹-IV²-XV³-XVI⁴-XXII⁵-XXIII,⁶ 9º⁷ e 20-I⁸ da Constituição Federal. Sustentou que a liberdade de locomoção e o direito constitucional à propriedade, preceitos essenciais à ordem republicana e democrática, foram “*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 produção nacional pelas rodovias*”. Afirmou existir abuso do direito de reunião e liberdade de manifestação do pensamento, invocados para respaldar violações ao patrimônio público e aos direitos de terceiro. Alegou haver utilização abusiva do direito de greve por profissionais que exercem atividade considerada como essencial (art. 10 da Lei 7.783/1989). Por fim, afirmou inexistir outro meio processual apto a resolver de maneira eficaz, geral, ampla e imediata a ofensa aos preceitos fundamentais indicados como desrespeitados.

Pleiteia, liminarmente, a suspensão dos efeitos das decisões judiciais impugnadas; a autorização para adoção de providências cabíveis e necessárias à garantia da ordem, da segurança e da trafegabilidade das rodovias; e a imposição de multas às entidades responsáveis por atos que impliquem indevida ocupação e interdição de rodovias, bem como a manifestantes ou proprietários de veículos que estejam obstruindo via pública. No mérito, pugnou pela procedência do pedido, com a consequente cassação das decisões judiciais objeto da arguição.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, concedeu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, nos termos pleiteados pelo requerente (peça 38).

-
- 1 Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
 - 2 IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
 - 3 XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;
 - 4 XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;
 - 5 XXII - é garantido o direito de propriedade;
 - 6 XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
 - 7 Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. § 1º. A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. § 2º. Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.
 - 8 Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; [...].

A Advocacia-Geral da União, em 30 de maio de 2018, forneceu informações atualizadas sobre as providências adotadas após a concessão da medida cautelar, sustentando existir “*um ânimo geral de contrariedade ao comando judicial, exemplificado pela persistência difusa do movimento de obstrução em rodovias de diversas unidades federativas*”. Requereu a adoção de medidas necessárias ao efetivo cumprimento da decisão cautelar (peça 108) .

Os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para ciência da decisão.

É o relatório.

II

CABIMENTO DA ADPF - INEFICIÊNCIA DOS DEMAIS MEIOS JURISDICIONAIS DE PROTEÇÃO DO PRECEITO FUNDAMENTAL

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é típica ação constitucional vocacionada a preservar a integridade da Constituição da República, na falta de outro meio eficaz para a sua salvaguarda, em face de atos do poder público lesivos a preceitos fundamentais. Aponta GILMAR MENDES que a ADPF é um instrumento constitucional de natureza marcadamente objetiva. Como ação que tutela o direito objetivo de maneira ampla, geral e abstrata, não é permitida a sua utilização para a tutela jurisdicional de situações individuais — assim como na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade.

Ao eleger a subsidiariedade como requisito de procedibilidade da ADPF, o art. 4º-§1º da Lei 9.882/1999 condicionou o cabimento da ADPF à ausência de “*outro meio eficaz de sanar a lesividade*”. Tal meio (processual), segundo o Supremo Tribunal Federal, é aquele apto a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, considerado entre as demais ações de controle abstrato de constitucionalidade (ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006).

Para fins de cabimento de ADPF, o ato do poder público não precisa ostentar natureza normativa. Basta que seja apto a lesar núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de sentido de essencialidade para a manutenção da ordem constitucional

estabelecida. Há casos em que a ausência de conteúdo normativo do ato inviabiliza o ajuizamento das demais ações de controle concentrado, como é o caso das decisões judiciais. Isso não significa, no entanto, que lesão a preceito fundamental por ato judicial somente possa ser sanada pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental⁹.

Segundo as lições de ANDRÉ RAMOS TAVARES, para a verificação do cumprimento da subsidiariedade “*não basta a existência de mecanismos que combatam a lesão a preceito fundamental. É preciso indagar acerca da sua eficácia, da força e extensão do mecanismo*”, ***sendo referencial válido, para o uso do teste, haver no sistema judicial a possibilidade de sanar plenamente a lesão a preceito fundamental por outro mecanismo***¹⁰

Para o cabimento de ADPF, deve ser levada em consideração a transcendência da solução a ser empregada pelo Supremo Tribunal Federal em face do potencial multiplicador da discussão sobre tema constitucional relevante, de modo que não se limite a declarar que determinado ato do poder público transgide, ou não, preceito fundamental. É preciso aquilatar, portanto, a real eficácia das demais medidas processuais para solucionar, de forma abrangente, a situação de lesão a preceito fundamental ocasionada por ato do poder público. É dizer, não se pode usar a ADPF, a pretexto de lesão a preceito fundamental por decisão judicial, para atalhar recursos próprios e submeter a controvérsia diretamente ao Supremo Tribunal Federal.

9 A propósito, adverte corretamente o Ministro Marco Aurélio:

Essa, a meu ver, é a regra geral: o princípio da subsidiariedade deve ser observado tendo em vista, notadamente, a viabilidade de admissão das demais ações previstas para o exercício do controle concentrado. O entendimento, entretanto, merece temperamentos.

A amplitude do objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental não significa afirmar que todo e qualquer ato que não possua caráter normativo – pois então se mostraria pertinente a ação direta – seja passível de submissão direta ao Supremo. A óptica implicaria o desvirtuamento da sistemática de distribuição orgânica da jurisdição traçada pela Constituição Federal.

De um lado, a mera possibilidade de discussão do tema mediante a formalização de demandas individuais não deve conduzir ao esvaziamento da atividade precípua reservada ao Supremo – de guardião maior da Carta da República. De outro, descabe utilizar a ação para desbordar as medidas processuais ordinárias voltadas a impugnar atos tidos como ilegais ou abusivos, ainda mais quando o tema não representa risco de multiplicação de lides individuais.

Considero a arguição de descumprimento de preceito fundamental instrumento nobre de controle de constitucionalidade objetivo, destinado à preservação de um preceito nuclear da Carta Federal. É inadequado utilizá-la para dirimir controvérsia atinente a pequeno número de sujeitos determinados ou facilmente determináveis. Se isso fosse possível, surgiriam duas situações incompatíveis com o texto constitucional. Primeira: ficaria transmutada a natureza da ação, de objetiva para subjetiva. Segunda: estaria subvertida a ordem jurídico-processual, autorizando-se a trazer a este Tribunal, sem a observância dos graus de recurso, causas que não possuem relevância necessária ao exercício da competência originária (ADPF 245/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 12.12.2012).

10 TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle de constitucionalidade. Disponível em: < <http://zip.net/bysntK> > ou < http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/andre_ramos2.pdf >. Acesso em: 11 maio 2018.

Esse não é o caso dos autos. A relevância da questão e a divergência judicial quanto ao enquadramento jurídico do problema foram satisfatoriamente demonstradas pelo autor. Não restam dúvidas quanto ao respeito ao princípio da subsidiariedade e quanto à necessidade de atuação uniforme e rápida do Supremo Tribunal Federal para o resguardo dos preceitos fundamentais invocados e para a garantia da segurança jurídica que se espera em um Estado Democrático de Direito.

III

LIBERDADES PÚBLICAS, DIREITO DE REUNIÃO E DIREITO DE GREVE

O art. 5º-XVI da Constituição define liberdade de reunião, garantindo aos indivíduos o direito de se reunirem de forma pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, impondo apenas o aviso prévio à autoridade competente, de forma a impedir que a ocorrência de mais de uma reunião no mesmo local obste o pleno exercício da garantia constitucional.

Conforme anota ULRICH K. PREUB¹¹, diferentemente do direito à liberdade de expressão, a liberdade de reunião pressupõe a presença física de indivíduos com propósito comum de comunicar coletivamente ideia, projeto, causa, reivindicação, etc. A presença física é, portanto, inerente ao direito de reunião e carrega consigo risco latente de desencadeamento de atos de violência e ameaça à segurança e ordem pública. Nas palavras do autor:

Enquanto a expressão de seus pontos de vista é protegida pela liberdade de expressão e pode ser realizada cada vez mais através do meio imaterial da internet, é a simples presença corporal de um grupo de pessoas em um determinado lugar, em um momento particular que cria a esfera pública e o debate político. Isso sugere uma dimensão plebiscitária, ou mesmo popular, desse direito. Assim, devido ao seu caráter de expressão inerentemente física, uma assembleia pode degenerar em violência coletiva e perigos à segurança pública ou à ordem pública. Casos-limites são bloqueios humanos (por exemplo, em frente a instalações militares) como meio de protesto público. O Tribunal

11 PREUB. U. K. Associative Rights (The Rights to the Freedoms of Petition, Assembly, and Association) in ROSENFELD. M; SAJÓ A. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. . United Kingdom: Oxford University Press. p. 1361.

Constitucional Federal alemão reconheceu-os como assembleias protegidas constitucionalmente, enquanto sejam pacíficas.¹²

O direito fundamental não alberga, contudo, práticas violentas. Eventuais protestos que decorram das liberdades de reunião, de manifestação ou de expressão devem ser pacíficos. Há, todavia, diferença entre reunião violenta e a ocorrência de violência em reuniões pacíficas. A prática de violência durante reuniões públicas pacíficas não pode desnaturá-las, sob pena de tornar os manifestantes pacíficos reféns daqueles que utilizam a violência.

Conforme leciona BERNARDO GONÇALVES FERNANDES:

Por pacífica, então, entende-se aquela que não se destina a pôr em risco pessoas e bens alheios, não sendo considerada violenta reunião que, sendo pacífica, acabar por atrair reação violenta de pessoas estranhas ao movimento.¹³

Como se sabe, nenhum direito de matriz constitucional é absoluto. Mesmo os direitos fundamentais podem sofrer limitações e condicionamentos. Em matéria de restrição a direitos fundamentais, admitem-se tanto limitações diretamente constitucionais (os denominados limites imanentes) quanto as indiretamente constitucionais (as remetidas constitucionalmente ao legislador ordinário), com ou sem reservas. Há, ainda, terceira forma de limitação, a qual se convencionou chamar de “*restrição tácita diretamente constitucional*” (aplicação do princípio da proporcionalidade na colisão de direitos fundamentais para adequá-los aos princípios da unidade e harmonização da Constituição).¹⁴

Em juízo de ponderação de interesses, mantido o núcleo essencial do direito fundamental, garante-se ao cidadão padrão mínimo de proteção considerado intangível,

12 “While the expression of their views is protected by the freedom of speech and can be performed more and more through the immaterial medium of the internet, it is the mere bodily togetherness of a group of people in a particular place at a particular time which creates a public sphere and political debate. This suggests a plebiscitarian, perhaps even plebeian, overtone to this right. Thus, due to its inherently physically expressive character, an assembly may degenerate into collective violence and actuate dangers to public security or public order. Bordeline cases are sit-down blockades (eg in front of military installations) as means of public protest. The German Federal Constitutional Court has recognized them as constitutionally protected assemblies as long as they are peaceful.” PREUß. U. K. Associative Rights (The Rights to the Freedoms of Petition, Assembly, and Association) in ROSENFELD. M; SAJÓ A. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. United Kingdom: Oxford University Press. p. 1361.

13 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p.384

14 SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 723.

cuja observância pelo poder público é obrigatória. Nesse sentido foi o voto do Ministro Gilmar Mendes no processo de intervenção federal 2.915/SP:

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou, ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um ‘limite do limite’ ou uma ‘proibição do excesso’ na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de [jurista alemão Robert] Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo – tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

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

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

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

As reivindicações envolveram questões de natureza tributária, valor de frete, política monetária, preço do petróleo no mercado internacional, política de preços de petróleo

praticada pela Petrobras e subsídios estatais, tarifas de pedágio, condições de estradas e rodovias, condições de trabalho, além de pleitos de natureza estritamente política.

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

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

Considerando as relações de poder existentes entre trabalhador e empregados, o sistema constitucional admite que grevistas ou manifestantes construam formas de trazer algum embaraço ou constrangimento em relação ao empregador ou ao Estado, mas o caso em análise supera a estratégia comum de exercer pressão e atrair atenção. Há diversas formas de se protestar e de se organizar uma greve. Os caminhoneiros têm não apenas condições, mas o dever de exercer sua liberdade de expressão e o seu direito de greve sem causar uma crise de abastecimento e de segurança de nível nacional.

Não se nega, aqui, o direito de greve que, segundo a doutrina de MAURÍCIO GODINHO DELGADO, é uma “*paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de lhes exercer pressão, visando à defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos*”¹⁵. Sabe-se que, independentemente do setor em que se verifica a paralisação coletiva das atividades laborais, o fato implicará, por si só, alterações no cotidiano empresarial ou patronal e, inclusive e possivelmente, transtornos sociais. Afinal, o objetivo é obter justamente o atendimento da pauta reivindicatória por mobilização dos trabalhadores.

Tampouco se desconhece a existência da denominada “*greve política*”, que

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

extravasa os limites do contrato de trabalho e é dirigida contra os poderes públicos para conseguir determinadas reivindicações não susceptíveis de negociação coletiva¹⁶. Tal “*greve política*” tem sido acolhida interna e internacionalmente, ainda que com reservas. Com efeito, diante da abertura normativa do direito fundamental consagrado no art. 9º da Constituição, tem afirmado a doutrina constitucional:

No contexto do art. 9º da Constituição, está albergada, sem dúvida, a greve política, ou seja, aquela de caráter não estritamente trabalhista, voltada unicamente para as reivindicações emergentes do contrato de trabalho.

A evolução histórica do instituto ajuda a compreender seu significado atual e contribui para o entendimento dos preceitos legais que o regem. Por outro lado, a posição ideológica influi decisivamente sobre o resultado que apresenta sua análise do fenômeno social. E se o tema é greve, mais ainda se acentuam os pressupostos históricos, políticos, culturais e sociais da investigação doutrinária¹⁷.

A amplitude constitucional da norma que garante o exercício do direito de greve é igualmente encontrada na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP). GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA elucidam que tal abrangência serve para incluir movimentos paredistas que visem objetivos lícitos coletivamente reputados adequados pelos trabalhadores, ainda que fora do contexto estritamente contratual de patrão-empregados¹⁸.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), a despeito de não ter uma convenção especialmente reguladora da greve,¹⁹ pelo Comitê de Liberdade Sindical (CLS), tem reconhecido a legitimidade de movimentos paredistas com fins políticos ou de pressão de órgãos governamentais, com respeito à ordem pública:

Por conseguinte, numa decisão ulterior, o Comitê chegou à conclusão de que os interesses profissionais e econômicos, defendidos pelos trabalhadores mediante o exercício de direito de greve, abrangem não só a obtenção de melhores condições

16 Segundo CARLOS MONIS LOPES: “Entende-se por greve política, em sentido amplo, a dirigida contra os poderes públicos para conseguir determinadas reivindicações não susceptíveis de negociação coletiva. Ou, mais genericamente ainda, a dirigida contra os poderes públicos nacionais ou estrangeiros. Dentro deste amplo conceito de greve política estão incluídas: a) as greves revolucionárias ou insurrecionais que, necessariamente, são gerais; b) as greves políticas puras, não insurrecionais”. (*Apud* Abade, Catharine Rico. In: “Greve política: Reflexões acerca do tema”, <https://catharineabade.jusbrasil.com.br/artigos/338778469/greve-politica-reflexoes-acerca-do-tema>, acesso em 30 mai. 2018)

17 ROMITA, Arion Sayão. “Greve no Setor Privado”, in GOMES CANOTILHO, J. J. (e outros), *Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva/Almedina: São Paulo, p. 644.

18 GOMES CANOTILHO, J. J., e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora: Coimbra, 2007, p. 756.

19 V. porém, Convenção 87 da OIT sobre a liberdade sindical (não ratificada pelo Brasil; art. 10º) e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º).

de trabalho ou as reivindicações coletivas de caráter trabalhista, mas também a busca de soluções para as questões de política econômica e social. Na mesma ordem de ideias, o Comitê tem declarado que as organizações de trabalhadores deveriam poder manifestar, num contexto mais amplo – que ultrapassa o contexto dos conflitos trabalhista que podem ser resolvidos mediante a conclusão de um contrato coletivo – seu desacordo quanto a questões econômicas e sociais que afetem os interesses de seus membros. **Essa ação deve limitar-se, entretanto, à expressão de um protesto e não visar à perturbação da ordem pública.**²⁰ (ênfase acrescida).

Ainda que o movimento dos caminhoneiros possa ser enquadrado em uma “*noção democraticamente alargada*” de greve, observa-se a existência de abusos em seu exercício, considerando a essencialidade da produção e distribuição de combustíveis, medicamentos e alimentos²¹.

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

Os dados disponíveis comprovam o abuso de direitos por manifestantes e grevistas e a efetiva perturbação e comprometimento da ordem pública. Vias obstruídas, apedrejamento de caminhões, filas de caminhões em acostamentos e impedimento de locomoção de caminhoneiros que não desejam participar da paralisação são exemplos de excessos que não podem ser acobertados pela alegação de direito de manifestação, de greve ou de expressão.

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

21

A gravidade da situação fez com que diversos municípios decretassem estado de emergência. As reivindicações ameaçam permanentemente a integridade das relações jurídicas, a segurança pessoal e a saúde de toda a população brasileira. A Advocacia-Geral da União relata descumprimento inclusive da decisão proferida na presente ADPF, o que demonstra o ânimo dos participantes em desconsiderar a ordem jurídica e ultrapassar as fronteiras já tensionadas do exercício do direito de greve.

Há, portanto, necessidade de intervenção do poder público para impedir que o abuso no direito de greve interfira na ordem pública, colocando em risco a liberdade de ir e vir, bem como os direitos à saúde, de segurança e de acesso a bens e a serviços públicos da população em geral. A atuação, por óbvio, deve ser proporcional e razoável, não podendo impedir nem “emudecer” a liberdade de expressão dos manifestantes e grevistas pacíficos.

IV

Pelas razões acima expostas, opina a Procuradora-Geral da República pelo referendo da medida cautelar, com especificação do alcance da decisão nos termos abaixo delimitados. No mérito, manifesta-se pela procedência do pedido.

Face ao conteúdo da medida liminar concedida, quanto às **medidas necessárias e suficientes** para o resguardo da ordem, do entorno e da segurança pública:

IV.1 As mesmas devem ser compreendidas como restritas ao exercício regular do poder de polícia pelas autoridades competentes, seguindo os protocolos de abordagem, de forma proporcional e em respeito ao direito de propriedade e demais garantias individuais;

IV.2 As medidas a serem tomadas devem priorizar a desobstrução da passagem de caminhões de cargas ou vazios, para que sigam fluxo normal, procedendo-se à escolta quando necessário; a imediata liberação das estradas que dão acesso aos portos brasileiros; e a desobstrução do livre tráfego de veículos nos acessos das refinarias de petróleo e das empresas distribuidoras de combustíveis;

IV.3 As medidas a serem tomadas devem priorizar, ainda, as ações de emergência relativas aos insumos necessários ao funcionamento de serviços e utilidades

públicas essenciais, como as relativas ao sistema de saúde e assistência pública, alimentação, acesso a portos, tráfego de acesso à refinarias de petróleo e empresas distribuidoras de combustíveis, dentre outros considerados essenciais pelas autoridades competentes;

IV.4 A autorização para que os Poderes Executivos Federal Estadual tomem as medidas necessárias e suficientes para o resguardo da ordem e da segurança pública deve incluir, quando necessária, a mobilização do efetivo necessário das Polícias Rodoviárias Estadual e da Polícia Militar para, sob a coordenação da Polícia Rodoviária Federal, que se assegure, em cada ponto de obstrução das rodovias, o efetivo cumprimento da decisão prolatada nesta ADPF;

IV.5 Durante a execução das medidas, o exercício dos direitos à liberdade de expressão, reunião e greve devem ser ponderados, especialmente nos casos de protestos não pacíficos, e os planos de atuação das autoridades estaduais e federais devem propiciar o controle externo do Ministério Público, em todos os níveis;

Em relação às **multas**:

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

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

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

Brasília, 1º de junho de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

SFConst