



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.712.940 - PE (2017/0309065-7)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : NORSÁ REFRIGERANTES LTDA
ADVOGADOS : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO E OUTRO(S) - SP012363
EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM E OUTRO(S) - SP118685
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS DECORRENTES DE TRANSPORTE DE CARGAS COM EXCESSO DE PESO EM RODOVIAS FEDERAIS. RESPONSABILIDADE CONFIGURADA. INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. DEVER DE REPARAR OS DANOS. FIXAÇÃO DE *ASTREINTES* EM CASO DE REINCIDÊNCIA NA PRÁTICA. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

I - Cuida-se, na origem, de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal com o objetivo de impedir que veículos de carga da empresa recorrida trafeguem com excesso de peso nas rodovias, em total desacato à legislação, sob pena de multa civil (*astreinte*) e, ainda, de condenação ao pagamento de dano material e moral coletivo, nos termos da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

II - Sustenta o MPF, como causa de pedir, que a parte requerida, ao trafegar com excesso de peso, causou danos ao patrimônio público, à ordem econômica, ao meio ambiente equilibrado, violando os direitos à vida, à integridade física, à saúde e à segurança pessoal e patrimonial dos cidadãos usuários das rodovias federais.

III - No recurso especial, insurge-se o Ministério Público Federal contra acórdão em que se entendeu pela impossibilidade de condenação da empresa recorrida a não trafegar com excesso de peso pelas estradas, haja vista que já existe, no Código de Trânsito Brasileiro, penalidade administrativa para tal conduta, deixando ademais de reconhecer a ocorrência de danos materiais e morais coletivos.

IV - Em parecer, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso. Em decisão monocrática, não se conheceu do agravo em recurso especial.

V - O agravo interno merece provimento.

VI - Vale citar o entendimento firmado, recentemente, no julgamento do REsp n. 1.574.350/SC, de relatoria do Exmo. Ministro Herman



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Benjamin na Segunda Turma sobre a matéria em debate. Naquela ocasião, o colegiado, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal, com os fundamentos que se passa a expor.

VII - No mérito, importa salientar que as penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro têm natureza administrativa. O que é diferente de afirmar que os direitos nele previstos 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.

VIII - Saliente-se que a penalidade administrativa por infração à norma do art. 231, V, da Lei n. 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 contumaz recalcitrância do réu em 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.

IX - 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.

X - Independentes entre si, "multa civil" (*astreinte*), frequentemente utilizada como reforço de autoridade "da" e "na" prestação jurisdicional, não se confunde com "multa administrativa". Tampouco caracteriza sanção judicial "adicional" ou "sobreposta" 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, dar e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pagar, legal ou judicialmente estabelecidas.

XI - 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".

XII - Como explicitado pelos eminentes integrantes da Segunda Turma do STJ, por ocasião dos debates orais em sessão, 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).

XIII - A modalidade de dano tratada na presente demanda é tipicamente "difusa", o que não quer dizer que inexistam prejuízos individuais e coletivos capazes de cobrança judicial pelos meios próprios. Como se sabe, a Lei n. 7.347/85 traz lista "meramente enumerativa" de categorias de danos, exemplificada com a técnica de citação de "domínios materiais do universo difuso e coletivo" (meio ambiente; consumidor; patrimônio histórico-cultural; ordem econômica; honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; patrimônio público e social).

XIV - Embora o art. 3º da Lei n. 7.347/1985 disponha que "a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer" (grifei), é certo que a conjunção "ou" contida na citada norma (assim como nos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981) opera com "valor aditivo", não introduz alternativa excludente. Vedar a cumulação desses remédios limitaria, de forma indesejada, a ação civil pública, instrumento de persecução da responsabilidade civil de danos causados, por exemplo, inviabilizando a condenação em dano moral coletivo.

XV - A confessada inobservância da norma legal pela empresa recorrida autoriza – ou melhor – exige a pronta atuação do Poder Judiciário, com o fito de inibir o prosseguimento dessas práticas nefastas, em que as sanções administrativas, reiteradamente aplicadas no decorrer de 10 anos, não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se revelaram capazes de coibir ou minimizar a perpetração de infrações ao Código de Trânsito Brasileiro.

XVI - Consequência direta do tráfego de veículos com excesso de peso, o dano material ao patrimônio público, associado à redução da longevidade do piso asfáltico rodoviário, independe, pela sua "notoriedade, de provas outras", à luz do que dispõe o art. 334, I, do CPC.

XVII - Impossível, por outro lado, negar o nexo de causalidade entre o transporte com excesso de carga e a deterioração das rodovias decorrente de tal prática. O caráter incontroverso dos fatos ilícitos foi indicado na petição inicial, mas desconsiderado pela Corte de origem em descompasso com a jurisprudência desta Corte: "em 18/03/2010 foi abordado o veículo MERCEDES BENZ L1620, placa DAJ-7504, trafegando na BR 365, Km 413 (Trecho Patos de Minas/Patrocínio), neste Município de Patos de Minas/MG, com excesso de 1.710 Kg no Peso Bruto Total - PBT, tendo sido lavrado o Boletim de Ocorrência n. 180320101702 e o Auto de Infração B10.933-1".

XVIII - O transporte de cargas nas rodovias não é livre: submete-se a padrões previamente assentados pelo Estado por meio de normas legais e administrativas. Logo, não há direito a efetuar-lo ao talante ou conveniência do transportador, mas apenas dentro dos critérios de regência, entre eles aqueles que dispõem sobre o peso máximo para a circulação dos veículos. O comando de limite do peso vem prescrito não por extravagância ou experimento de futilidade do legislador e do administrador, mas justamente porque o sobrepeso causa danos ao patrimônio público e pode acarretar ou agravar acidentes com vítimas. Portanto, inafastável, já que gritante, a relação entre a conduta do agente e o dano patrimonial imputado.

XIX - Desse modo, fica deferido o pleito indenizatório por "dano material" formulado sob essa rubrica, em *quantum* a ser fixado pelo Tribunal de origem, observados "parâmetros objetivos" para essa finalidade.

XX - Por fim, confirma-se a existência do "dano moral coletivo" em razão de ofensa a direitos coletivos ou difusos de caráter extrapatrimonial – consumidor, ambiental, ordem urbanística, entre outros –, podendo-se afirmar que o caso em comento é de dano moral *in re ipsa*, ou seja, deriva do fato por si só.

XXI - O dano moral coletivo, compreendido como o resultado de lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, dá-se quando a conduta agride, de modo ilegal ou intolerável, os valores normativos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei n. 7.347/1985, 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado n. 456 da V Jornada de Direito Civil).

XXII - Entenda-se o dano moral coletivo como o de natureza transindividual que atinge classe específica ou não de pessoas. É passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem, a sentimento e à moral coletiva dos indivíduos como *síntese* das individualidades envolvidas, a partir de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

uma mesma relação jurídica-base. "O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos" (REsp n. 1.410.698/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/6/2015).

XXIII - O dano moral extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade como realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. Isso não importa exigir da coletividade "dor, repulsa, indignação tal qual fosse um indivíduo isolado, pois a avaliação que se faz é simplesmente objetiva, e não personalizada, tal qual no manuseio judicial da boa-fé objetiva. Na noção inclui-se tanto o dano moral coletivo indivisível (por ofensa a interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (por afronta a interesses individuais homogêneos)" (REsp n. 1.574.350/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 6/3/2019). Nesse sentido também o precedente desta Segunda Turma: REsp n. 1.057.274, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 26/2/2010.

XXIV - Dessa forma, envolvendo ao caso concreto, caracterizado o agir ilícito (tráfego de veículos com excesso de peso) e a vinculação normal, lógica e razoável entre o tipo de comportamento e o dano imputado, deve a empresa responder pelos prejuízos causados, os quais "derivam do próprio fato ofensivo". Segundo as regras da experiência comum, é desnecessária a comprovação pericial pela vítima.

XXV - É "fato notório" (art. 374, I, do CPC) que o tráfego de veículos com excesso de peso provoca sérios "danos materiais" às vias públicas, ocasionando definhamento da durabilidade e da vida útil da camada que reveste e dá estrutura ao pavimento e ao acostamento, o que resulta em buracos, fissuras, lombadas e depressões, imperfeições no escoamento da água, tudo a ampliar custos de manutenção e de recuperação, consumindo preciosos e escassos recursos públicos. Ademais, acelera a depreciação dos veículos que utilizam a malha viária, impactando, em particular, nas condições e desempenho do sistema de frenagem da frota do embarcador/expedidor. Mais inquietante, afeta as condições gerais de segurança das vias e estradas, o que aumenta o número de acidentes, inclusive fatais. Em consequência, provoca "dano moral coletivo" consistente no agravamento dos riscos à saúde e à segurança de todos, prejuízo esse atrelado igualmente à redução dos níveis de fluidez do tráfego e de conforto dos usuários.

XXVI - Por todos os argumentos acima expostos, deve-se afastar a orientação do Tribunal *a quo*, que afirma a impossibilidade de coexistência entre a multa de trânsito e as *astreintes* civis, negando em adição a existência de dano patrimonial e moral e de nexo causal. Assim, reconhecidos os danos materiais e morais coletivos (*an debeatur*), verifica-se a necessidade de devolução do feito ao juízo de origem para mensuração do *quantum debeatur*.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

XXVII - Nesse contexto, tendo em vista que a reprimenda civil deve ser suficiente para desestimular a conduta indesejada e considerando razoável a *ratio* do Ministério Público, que pugnou pela cominação de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser continuamente atualizada para cada veículo de carga que for flagrado transitando com excesso de peso, determina-se que sejam fixadas as *astreintes*, conforme pleiteado.

XXVIII - Em caso análogo a este, a Segunda Turma já decidiu no sentido da existência dos danos e no dever de indenizar. (REsp n. 1.574.350/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 6/3/2019).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

XXIX - Dessa forma, deve ser dado provimento ao agravo interno para conhecer do agravo em recurso especial e dar provimento ao recurso especial deferindo o pleito de tutela inibitória (infrações futuras), conforme os termos e patamares requeridos pelo Ministério Público Federal na petição inicial. Devolva-se o feito ao Juízo *a quo* a fim de que proceda à fixação dos valores dos danos materiais e morais coletivos e difusos.

XXX - Agravo interno provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães. Brasília (DF), 03 de setembro de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.712.940 - PE (2017/0309065-7)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Cuida-se, na origem, de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal com o objetivo de impedir que veículos de carga da empresa recorrida trafeguem com excesso de peso nas rodovias, em total desacato à legislação, sob pena de multa civil (*astreinte*) e, ainda, de condenação ao pagamento de dano material e moral coletivo, nos termos da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Sustenta o MPF, como causa de pedir, que a parte requerida, ao trafegar com excesso de peso, causou danos ao patrimônio público, à ordem econômica, ao meio ambiente equilibrado, violando os direitos à vida, à integridade física, à saúde e à segurança pessoal e patrimonial dos cidadãos usuários das rodovias federais.

No recurso especial, insurge-se o Ministério Público Federal contra acórdão em que se entendeu pela impossibilidade de condenação da empresa recorrida a não trafegar com excesso de peso pelas estradas, haja vista que já existe, no Código de Trânsito Brasileiro, penalidade administrativa para tal conduta, deixando ademais de reconhecer a ocorrência de danos materiais e morais coletivos.

Interposto agravo interno, a parte agravante traz argumentos contrários aos fundamentos da decisão recorrida.

A parte agravada foi intimada para apresentar impugnação ao recurso.

É relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.712.940 - PE (2017/0309065-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

O agravo interno merece provimento.

Cuida-se, na origem, de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal com o objetivo de impedir que veículos de carga da empresa recorrida trafeguem com excesso de peso nas rodovias, em total desacato à legislação, sob pena de multa civil (*astreintes*) e, ainda, de condenação ao pagamento de dano material e moral coletivo, nos termos da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Sustenta o MPF, como causa de pedir, que a parte requerida, ao trafegar com excesso de peso, causou danos ao patrimônio público, à ordem econômica, ao meio ambiente equilibrado, violando os direitos à vida, à integridade física, à saúde e à segurança pessoal e patrimonial dos cidadãos usuários das rodovias federais.

No recurso especial, insurge-se o Ministério Público Federal contra acórdão em que se entendeu, em suma, ser impossível a condenação da empresa recorrida a não trafegar com excesso de peso pelas estradas, haja vista que já existe, no Código de Trânsito Brasileiro, penalidade administrativa para tal conduta, deixando ademais de reconhecer a ocorrência de danos materiais e morais coletivos.

Vale citar o entendimento firmado recentemente no julgamento do REsp n. 1.574.350/SC, de relatoria do Exmo. Ministro Herman Benjamin na Segunda Turma sobre a matéria em debate. Naquela ocasião, o colegiado, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal com os fundamentos que se passa a expor:

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", prevendo, como penalidade, aplicação de multa e, como medida administrativa, "retenção do veículo e transbordo da carga excedente" (art. 231, V).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 de 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,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

[...]

Convém lembrar que toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva da eficácia e de resultados práticos, a *ratio essendi* da norma e a prestação jurisdicional nela apoiada. É essa a orientação que prevalece no STJ: "Em caso de dúvida ou lacuna, a legislação de proteção de sujeitos vulneráveis deve ser interpretada ou integrada da forma que lhes seja mais favorável, vedado ao administrador e ao juiz acrescentar, acentuar ou inferir limitações ao exercício pleno dos direitos individuais e sociais previstos na Constituição e nas leis" (REsp 1568331/MS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 19/12/2018).

O Poder Judiciário de hoje não integra, ao contrário deverá firmemente rejeitar, a *conspiração do silêncio* que, por séculos, levou o Estado a fechar os olhos a toda espécie de violação de direitos (retóricos) dos vulneráveis estatuídos pelo próprio legislador. Um espaço de poder habitado por *autoridades sem autoridade*, qualidade perdida ou deslegitimada pela desídia, captura e improbidade de quem não sabia, temia ou rejeitou exercê-la em favor dos necessitados de justiça.

Ao lidar com a implementação de direitos e obrigações, o juiz exerce, na forma de múnus público, o papel de garimpeiro da melhor exegese, ou seja, aquela que mais amplamente produz a melhor efetividade das garantias constitucionais e legais. Ao fazê-lo, deve fugir de interpretações que aceitem como legítimas, ou referendem, condutas coibidas pelo legislador ou que cumpram o comando legal de modo aparente, perfunctório ou parcial. A ser diferente, estará o juiz, pela via transversa e muitas vezes sem o perceber, legitimando, por omissão, precisamente o comportamento ou dano que a norma pretendeu evitar ou reprimir (Cf, nesse ponto, lastreado em precedentes da Corte Suprema da Argentina, o excelente Ricardo Lorenzetti, *Teoria del Derecho Ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2009, pp. 55-56).

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 previstos 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 n. 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 contumaz recalcitrância do réu em 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, não se confunde com "multa administrativa". Tampouco caracteriza sanção judicial "adicional" ou "sobreposta" 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

categorico 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, 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, incluindo-se a judicial, que inviabilizem ou dilapidem a sua natureza e *ratio* de garantia da ordem jurídica, debocham 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

A modalidade de dano tratada na presente demanda é tipicamente "difusa", o que não quer dizer que inexistam prejuízos individuais e coletivos capazes de cobrança judicial pelos meios próprios. Como se sabe, a Lei n. 7.347/85 traz lista "meramente enumerativa" de categorias de danos, exemplificada com a técnica de citação de "domínios materiais do universo difuso e coletivo" (meio ambiente; consumidor; patrimônio histórico-cultural; ordem econômica; honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; patrimônio público e social).

O rol do art. 1º qualifica-se duplamente como *numerus apertus* em vez de *numerus clausus*. Primeiro, por impossibilidade jurídica absoluta de identificar e relacionar aquilo que, no mundo real da dignidade humana e dos valores fundamentais do ordenamento, encontra-se em permanente e compreensível estado de fluxo, mutação e atualização. Segundo, por explicitação direta efetuada pelo próprio legislador: "qualquer outro interesse difuso ou coletivo", expressão introduzida na Lei n. 7.347/85 (o atual inciso IV do art. 1º) pelo Código



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Defesa do Consumidor, a partir da posição, nesse ponto, dos Professores Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe.

Lido sob outro ângulo, o acórdão recorrido, indiretamente e utilizando-se de vários argumentos, negou a possibilidade de cumular a multa de trânsito já determinada com a reparação específica e a indenização pecuniária pretendida pelo Ministério Público. Patente, aqui, o antagonismo entre a posição do Tribunal de origem e a do STJ, que, nas demandas coletivas, admite, sim, a condenação, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar: uma típica obrigação cumulativa ou conjuntiva (REsp n. 1.328.753/MG, Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3/2/2015.)

Embora o art. 3º da Lei 7.347/1985 disponha que "a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro "ou" o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer" (grifei), é certo que a conjunção "ou" contida na citada norma (assim como nos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981) opera com "valor aditivo", não introduz alternativa excludente. Vedar a cumulação desses remédios limitaria, de forma indesejada, a ação civil pública, instrumento de persecução da responsabilidade civil de danos causados, por exemplo inviabilizando a condenação em dano moral coletivo.

Na hipótese dos autos, indisputáveis os danos materiais, assim como o nexo de causalidade. Sem dúvida, o transporte com excesso de carga nos caminhões da demandada causa dano material e extrapatrimonial *in re ipsa* ao patrimônio público (consubstanciado, nesta demanda, em deterioração de rodovia federal), ao meio ambiente (traduzido em maior poluição do ar e gastos prematuros com novos materiais e serviços para a reconstrução do pavimento), à saúde e à segurança das pessoas (aumento do risco de acidentes, com feridos e mortos) e à ordem econômica.

Assim, desnecessário exigir "perícias pontuais" para cada caminhão que venha a trafegar com excesso de peso, com o desiderato de verificar a quantidade de avaria causada, pois a própria Lei n. 9.503/1997 e a Resolução Contran n. 258, de 30 de novembro de 2007, com amparo em conhecimento técnico altamente especializado sobre danos às rodovias, estabeleceram limite de peso de mercadorias que se pode transportar e a consequente responsabilização em caso de ultrapassar esse *quantum*, gerando multa pecuniária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A confessada inobservância da norma legal pela empresa recorrida autoriza – ou melhor – exige a pronta atuação do Poder Judiciário, com o fito de inibir o prosseguimento dessas práticas nefastas, em que as sanções administrativas, reiteradamente aplicadas no decorrer de 10 anos, não se revelaram capazes de coibir ou minimizar a perpetração de infrações ao Código de Trânsito Brasileiro.

Consequência direta do tráfego de veículos com excesso de peso, o dano material ao patrimônio público, associado à redução da longevidade do piso asfáltico rodoviário, independe, pela sua "notoriedade, de provas outras", à luz do que dispõe o art. 334, I, do CPC.

Impossível, por outro lado, negar o nexo de causalidade entre o transporte com excesso de carga e a deterioração das rodovias decorrente de tal prática. O caráter incontroverso dos fatos ilícitos foi indicado na petição inicial, mas desconsiderado pela Corte de origem em descompasso com a jurisprudência desta Corte:

Em 18/03/2010 foi abordado o veículo MERCEDES BENZ L1620, placa DAJ-7504, trafegando na BR 365, Km 413 (Trecho Patos de Minas/Patrocínio), neste Município de Patos de Minas/MG, com excesso de 1.710 Kg no Peso Bruto Total - PBT, tendo sido lavrado o Boletim de Ocorrência n. 180320101702 e o Auto de Infração B10.933-1.

O transporte de cargas nas rodovias não é livre: submete-se a padrões previamente assentados pelo Estado por meio de normas legais e administrativas. Logo, não há direito a efetuar-lo ao talante ou conveniência do transportador, mas apenas dentro dos critérios de regência, entre eles aqueles que dispõem sobre o peso máximo para a circulação dos veículos. O comando de limite do peso vem prescrito não por extravagância ou experimento de futilidade do legislador e do administrador, mas justamente porque o sobrepeso causa danos ao patrimônio público e pode acarretar ou agravar acidentes com vítimas. Portanto, inafastável, já que gritante, a relação entre a conduta do agente e o dano patrimonial imputado.

Desse modo, fica deferido o pleito indenizatório por "dano material" formulado sob essa rubrica, em *quantum* a ser fixado pelo Tribunal de origem, observados "parâmetros objetivos" para essa finalidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por fim, confirma-se a existência do "dano moral coletivo" em razão de ofensa a direitos coletivos ou difusos de caráter extrapatrimonial – consumidor, ambiental, ordem urbanística, entre outros –, podendo-se afirmar que o caso em comento é de dano moral *in re ipsa*, ou seja, deriva do fato por si só.

O dano moral coletivo, compreendido como o resultado de lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, dá-se quando a conduta agride, de modo ilegal ou intolerável, os valores normativos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei n. 7.347/1985, 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado n. 456 da V Jornada de Direito Civil).

Entenda-se o dano moral coletivo como o de natureza transindividual que atinge classe específica ou não de pessoas. É passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem, a sentimento e à moral coletiva dos indivíduos como *síntese* das individualidades envolvidas, a partir de uma mesma relação jurídica-base. "O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos" (REsp n. 1.410.698/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/6/2015).

A posição do Tribunal *a quo*, conforme se vê na transcrição abaixo, embora constatare elementos do dano moral coletivo, merece reparo também nesse ponto. Aqui é dispensável, por absurdo e impossibilidade absoluta, o uso de instrumento para conferir, matematicamente, o prejuízo extrapatrimonial de cada uma das vítimas individuais, o que seria verdadeira prova diabólica:

10. Pois bem. No precedente em questão, o insigne Relator consignou que, existindo determinação legal acerca da matéria, impondo sanção administrativa aos infratores, não poderia o Judiciário impor novamente ao(s) réu(s) obrigação de não fazer consubstanciada na abstenção de trafegar com excesso de peso nas rodovias federais, impondo-lhe(s), ainda, multa por descumprimento de ordem judicial.

11. Sendo idêntica a conclusão a que chegou o juiz de primeiro grau ao julgar improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, não há que se falar em reforma da sentença recorrida.

12. Sem reparos a sentença, ainda, quanto à pretensão de condenação do(s) réu(s) ao pagamento de danos materiais e morais alegadamente causados ao patrimônio público federal,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

meio ambiente, à ordem econômica, à vida, integridade física e saúde dos cidadãos usuários. Isso porque, à semelhança do decidido nos Embargos Infringentes na Apelação Cível nº 4765-28.2010.4.01.3806, a condenação ao pagamento de danos materiais requer a demonstração da ilicitude da conduta, do dano e do nexo de causalidade, não havendo que se falar em reparação de dano eventual ou presumido.

14. Da mesma forma, improcedente a pretensão de condenação ao pagamento de danos morais, vez que inexiste prova suficiente nos autos a demonstrar que o tráfego com excesso de peso foi condição necessária para os alegados danos, não havendo comprovação da relação direta ente causa e efeito.

O dano moral extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade como realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. Isso não importa exigir da coletividade:

Dor, repulsa, indignação tal qual fosse um indivíduo isolado, pois a avaliação que se faz é simplesmente objetiva, e não personalizada, tal qual no manuseio judicial da boa-fé objetiva. Na noção inclui-se tanto o dano moral coletivo indivisível (por ofensa a interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (por afronta a interesses individuais homogêneos)

(REsp n. 1.574.350/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 6/3/2019.)

Para melhor entender a natureza e o cabimento do dano moral coletivo, traz-se precedente desta Segunda Turma:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base .

2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos .

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.

(...)

5. Recurso especial parcialmente provido. (REsp n. 1.057.274, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, Dje 26/2/2010).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Dessa forma, voltando ao caso concreto, caracterizado o agir ilícito (tráfego de veículos com excesso de peso) e a vinculação normal, lógica e razoável entre o tipo de comportamento e o dano imputado, deve a empresa responder pelos prejuízos causados, os quais "derivam do próprio fato ofensivo". Segundo as regras da experiência comum, é desnecessária a comprovação pericial pela vítima.

A propósito, merece destaque a manifestação do Ministério Público Federal:

12. O transporte de carga com excesso de peso não só coloca em risco a vida, a integridade física e a segurança dos usuários das rodovias federais, mas também acarreta sérios danos ao seu pavimento e abrevia o tempo útil de sua conservação, provocando prejuízos, consequentemente, dano ao patrimônio público, decorrente da dispendiosa manutenção e restauração.

13. Por outro lado, a prática danosa ao Erário tem uma contrapartida positiva para o recorrido, que economiza nos seus custos de transporte porque concentra indevidamente sua carga em poucos veículos, em detrimento ainda da vida e da integridade física da população usuária da rodovia, que fica mais exposta a acidentes de trânsito.

14. Assim, diante da flagrante atitude de desrespeito à legislação sobre o tema, em que o recorrido transporta mercadorias em caminhões com flagrante e incontestado excesso de peso em rodovias federais, faz-se necessária a sua responsabilização pela desobediência às normas legais, além da imposição da obrigação de indenizar o dano material ao patrimônio público e dano moral coletivo gerado.

Em conclusão, é "fato notório" (art. 374, I, do CPC) que o tráfego de veículos com excesso de peso provoca sérios "danos materiais" às vias públicas, ocasionando definhamento da durabilidade e da vida útil da camada que reveste e dá estrutura ao pavimento e ao acostamento, o que resulta em buracos, fissuras, lombadas e depressões, imperfeições no escoamento da água, tudo a ampliar custos de manutenção e de recuperação, consumindo preciosos e escassos recursos públicos. Ademais, acelera a depreciação dos veículos que utilizam a malha viária, impactando, em particular, nas condições e desempenho do sistema de frenagem da frota do embarcador/expedidor. Mais inquietante, afeta as condições gerais de segurança das vias e estradas, o que aumenta o número de acidentes, inclusive fatais. Em consequência, provoca "dano moral coletivo" consistente no agravamento dos riscos à saúde e à segurança de todos, prejuízo esse atrelado igualmente à redução dos níveis de fluidez do tráfego e de conforto dos usuários.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por todos os argumentos acima expostos, deve-se afastar a orientação do Tribunal *a quo*, que afirma a impossibilidade de coexistência entre a multa de trânsito e as *astreintes* civis, negando em adição a existência de dano patrimonial e moral e de nexos causal. Assim, reconhecidos os danos materiais e morais coletivos (*an debeatur*), verifica-se a necessidade de devolução do feito ao Juízo de origem para mensuração do *quantum debeatur*.

Nesse contexto, tendo em vista que a reprimenda civil deve ser suficiente para desestimular a conduta indesejada e considerando razoável a *ratio* do Ministério Público, que pugnou pela cominação de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser continuamente atualizada para cada veículo de carga que for flagrado transitando com excesso de peso, determina-se que sejam fixadas as *astreintes*, conforme pleiteado.

Em caso análogo a este, a Segunda Turma já decidiu no sentido da existência dos danos e no dever de indenizar. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO. ARTS. 1º, 99 E 231, V, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO - CTB (LEI 9. 503/1997). TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE CARGA COM EXCESSO DE PESO. PROTEÇÃO DA SAÚDE E SEGURANÇA DAS PESSOAS E CONSUMIDORES, ASSIM COMO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E PRIVADO. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIA JUDICIAL PREVENTIVA. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. ASTREINTE. DANOS MATERIAIS E MORAIS COLETIVOS. OCORRÊNCIA. ARTS. 1º, IV, E 3º DA LEI 7.347/85. RESPONSABILIDADE CIVIL. FATOS NOTÓRIOS. ART. 374, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VALOR DA INDENIZAÇÃO A SER FIXADO PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando: a) impedir (obrigação de não fazer), sob pena de multa civil (= astreinte), que veículos da transportadora recorrida, em total rebeldia contra o Código de Trânsito Brasileiro, trafeguem com excesso de peso nas rodovias, e b) condenar a empresa ao pagamento de dano material e moral coletivo, nos termos da Lei 7.347/1985.

2. Segundo os autos, a Polícia Rodoviária Federal registrou 85 (oitenta e cinco) infrações de trânsito por excesso de peso cometidas por veículos da empresa entre os anos de 2003 e 2013, ou seja, praticamente uma autuação a cada dois meses. O MPF notificou a ré visando celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), proposta por ela recusada sob a alegação de que, caso transportasse volume menor de carga, ficaria em desvantagem econômica perante seus concorrentes. Daí ser possível concluir que a lucratividade com o peso excessivo compensa e supera eventual pagamento de multa administrativa, o que só comprova a absoluta incapacidade da sanção para reprimir e desencorajar a conduta legalmente vedada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Insurge-se o MPF contra sentença e acórdão que, primeiro, negaram condenar a empresa a não trafegar com excesso de peso pelas estradas, fazendo-o sob o argumento de que já existe, no Código Brasileiro de Trânsito, penalidade administrativa para tal conduta, e, segundo, afastaram a responsabilidade civil por danos materiais e morais coletivos.

DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO E POSIÇÃO DO BRASIL COMO UM DOS RECORDISTAS DE ACIDENTES 4. 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, grifo acrescentado). Além disso, o mesmo CTB dispõe ser infração administrativa "transitar com o veículo com excesso de peso", prevendo, como penalidade, aplicação de multa e, como medida administrativa, "retenção do veículo e transbordo da carga excedente" (art. 231, V).

5. 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. 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.

6. 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 de 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).

REMÉDIOS JURÍDICOS PREVENTIVOS, REPARATÓRIOS E SANCIONATÓRIOS: CLARA DISTINÇÃO ENTRE ESFERAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL 7. 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. Isso porque a intervenção do juiz legitima-se tanto para impugnar, censurar e invalidar decisão administrativa proferida, como para impor *ex novo* aquela que deveria ter



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ocorrido, no caso de omissão, e, noutra perspectiva, para substituir a incompleta ou a deficiente, de maneira a inteirá-la ou aperfeiçoá-la.

8. Independentes entre si, multa civil (= astreinte), frequentemente utilizada como reforço de autoridade da e na prestação jurisdicional, não se confunde com multa administrativa. Tampouco caracteriza sanção judicial "adicional" ou "sobreposta" 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.

9. 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.

10. Como explicitado pelos eminentes integrantes da Segunda Turma do STJ, por ocasião dos debates orais em sessão, 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).

11. 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, incluindo-se a judicial, que inviabilizem ou dilapidem a sua natureza e ratio de garantia da ordem jurídica, debocham 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.

12. 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? A resposta correta, ao contrário, por mais consentânea com a ordem jurídica e a jurisprudência do STJ, só pode ser a de propiciar ao cidadão amplo acesso à justiça, em especial quando pleiteia "novos direitos" da classe em discussão,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ainda pouco conhecidos e valorizados, lamentavelmente incompreendidos, como o direito ao trânsito seguro.

13. 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.

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS PATRIMONIAIS E MORAIS COLETIVOS 14.

É fato notório (art. 374, I, do CPC) que o tráfego de veículos com excesso de peso provoca sérios danos materiais às vias públicas, ocasionando definhamento da durabilidade e da vida útil da camada que reveste e dá estrutura ao pavimento e ao acostamento, o que resulta em buracos, fissuras, lombadas e depressões, imperfeições no escoamento da água, tudo a ampliar custos de manutenção e de recuperação, consumindo preciosos e escassos recursos públicos.

Ademais, acelera a depreciação dos veículos que utilizam a malha viária, impactando, em particular, nas condições e desempenho do sistema de frenagem da frota do embarcador/expedidor. Mais inquietante, afeta as condições gerais de segurança das vias e estradas, o que aumenta o número de acidentes, inclusive fatais. Em consequência, provoca dano moral coletivo consistente no agravamento dos riscos à saúde e à segurança de todos, prejuízo esse atrelado igualmente à redução dos níveis de fluidez do tráfego e de conforto dos usuários. Assim, reconhecidos os danos materiais e morais coletivos (an debeatur), verifica-se a imprescindibilidade de devolução do feito ao juízo de origem para mensuração do quantum debeatur.

15. Recurso Especial provido, para deferir o pleito de tutela inibitória (infrações futuras), conforme os termos e patamares requeridos pelo Ministério Público Federal na petição inicial, devolvendo-se o feito ao juízo a quo a fim de que proceda à fixação dos valores dos danos materiais e morais coletivos e difusos.

(REsp n. 1.574.350/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 6/3/2019.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, dou provimento ao agravo interno para, dando provimento ao recurso especial, deferir o pleito de tutela inibitória (infrações futuras), conforme os termos e patamares requeridos pelo Ministério Público Federal na petição inicial. Devolva-se o feito ao Juízo *a quo* a fim de que proceda à fixação dos valores dos danos materiais e morais coletivos e difusos.

Considero prejudicado o agravo interno de fls. 538-546 que requeria o prosseguimento do feito.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0309065-7

AgInt no
REsp 1.712.940 / PE

Números Origem: 08017591920144058400 128000000645201339 8017591920144058400

PAUTA: 03/09/2019

JULGADO: 03/09/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : NORSÁ REFRIGERANTES LTDA
ADVOGADOS : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO E OUTRO(S) - SP012363
EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM E OUTRO(S) - SP118685
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : NORSÁ REFRIGERANTES LTDA
ADVOGADOS : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO E OUTRO(S) - SP012363
EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM E OUTRO(S) - SP118685
INTERES. : UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.