

10/10/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 717 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE PESCADOS - ABIPESCA
ADV.(A/S)	: IGOR MAULER SANTIAGO
ADV.(A/S)	: MARCUS ALEXANDRE MATTEUCCI GOMES
ADV.(A/S)	: FABRICIO DORADO SOLER
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA

Agravo regimental. Ação de descumprimento de preceito fundamental. Medida Provisória nº 772/17. Ilegitimidade ativa. Entidade representativa de categorias econômicas não homogêneas. Encerramento da vigência. Não provimento.

1. Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de todos os seus membros, patrocina interesses de categorias não homogêneas, o que afasta a legitimidade ativa para o ajuizamento da ADPF. Precedentes.

2. Ademais, a Medida Provisória nº 772/17 teve seu prazo de vigência encerrado, esvaziando-se o próprio objeto da arguição. Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a revogação ou alteração substancial da norma impugnada e o esaurimento dos efeitos de normas temporárias conduzem à extinção do processo de controle normativo abstrato por perda superveniente de seu objeto. Precedentes.

ADPF 717 AGR / DF

3. Eventuais lesões ou reparações oriundas dos efeitos advindos da vigência de norma revogada ou exaurida devem ser buscadas em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos.

4. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 30/9 a 7/10/22, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 10 de outubro de 2022.

Ministro Dias Toffoli

Relator

10/10/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 717 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE PESCADOS - ABIPECA
ADV.(A/S)	: IGOR MAULER SANTIAGO
ADV.(A/S)	: MARCUS ALEXANDRE MATTEUCCI GOMES
ADV.(A/S)	: FABRICIO DORADO SOLER
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão por meio da qual foi negado seguimento a ação de descumprimento de preceito fundamental com base nos seguintes fundamentos: a) ilegitimidade ativa das arguentes para propor a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental; b) encerramento do prazo de vigência da Medida Provisória nº 772/17.

Sobreveio o presente agravo, no qual se articulam as seguintes razões:

a) não há dúvida em relação ao cumprimento do requisito pela ABIEC e pela ABIPECA, ora agravantes, sendo evidente que a subsistência de uma única delas já bastaria para o conhecimento da ação;

b) quanto à ABIEC, sustenta-se que seus associados consistem apenas em indústrias exportadoras de carne bovina e/ou produtos derivados de bovinos;

ADPF 717 AGR / DF

c) em 5/11/20, o eminente Procurador-Geral da República, Augusto Aras, opinou pelo conhecimento da ADI nº 6.420/MT, anotando que a heterogeneidade outrora admitida no estatuto da ABIEC (mas nunca implementada, diga-se de passagem) já fora afastada por alteração estatutária realizada em junho daquele ano – antes, portanto, do ajuizamento desta ADPF;

d) a ABIPESCA, por sua vez, reúne apenas indústrias processadoras de pescados, como se verifica em seu estatuto social;

e) logo, tanto uma entidade quanto a outra poderiam, sozinha, ser autora da presente ADPF, visto que cada uma delas representa uma categoria homogênea, nacional, relevante e destinatária específica da norma aqui discutida (que majorou o teto das multas do serviço federal de inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal);

f) por outro lado, não há perda superveniente de objeto da ADPF em razão do encerramento da vigência da MP nº 772/17, pois a presente ação não se volta contra a lesão à ordem jurídica causada pela edição da referida MP, mas sim contra aquela fruto da perpetuação dos respectivos efeitos mesmo após o encerramento de sua vigência;

g) a perda de eficácia da MP é anterior ao ajuizamento da ADPF e constitui a premissa básica da tese nela sustentada, que versa sobre o alcance do art. 62, § 11, da Constituição Federal;

h) as agravantes não inovam, pois esta Corte decidiu situação em tudo assemelhada na ADPF nº 216/DF (Pleno, DJe de 20/3/20), ajuizada em 2010 para discutir a subsistência dos efeitos da MP nº 320/2006, rejeitada no próprio ano de sua edição;

i) no mesmo sentido foi a posição vencedora no julgamento da ADPF nº 77 (Pleno, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJe de 4/5/20);

j) no mesmo sentido foi a ADPF nº 324/DF (Pleno, DJe de 5/9/19), na qual consignou o eminente Relator o seguinte:

“Por fim, há entendimento nesta Corte, no sentido da possibilidade de se julgar ADPF tendo por objeto norma revogada, quando estiverem presentes três condições cumulativas: (i) a produção de efeitos ultra-ativos persistentes e

ADPF 717 AGR / DF

violadores da Constituição; (ii) a inexistência de outro meio apto a sanar a lesão com efeitos vinculantes e gerais; (iii) a imprescindibilidade dos efeitos vinculantes e gerais para a superação da inconstitucionalidade”;

k) essas três condições estão preenchidas **in casu**, visto que a Administração continua impondo e exigindo multas com base na MP decaída, não havendo outro meio para superar-se a inconstitucionalidade com efeitos vinculantes (o fato de se tratar de norma extinta obsta o ajuizamento de ADI), e que só uma decisão **erga omnes** e vinculante sanaria de imediato o problema.

Com base nesses argumentos, postulam a reforma da decisão agravada e o processamento da presente ADPF.

É o relatório.

10/10/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 717 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Ressaltam as agravantes, em suma, a legitimidade ativa da ABIPECA e da ABIEC para o ajuizamento da presente ADPF, bem como o cabimento desta via concentrada para questionar a constitucionalidade de medida provisória, cujos efeitos já se extinguíram.

As teses articuladas no agravo, contudo, não são aptas a elidir a fundamentação e as conclusões perfilhadas na decisão impugnada, a seguir reproduzidas:

“A presente ação não merece prosseguir.

De início, verifico que as associações arguentes - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), Associação Brasileira de Proteína Animal (ABP) e Associação Brasileira das Indústrias de Pescados (ABIPECA) - não possuem legitimidade ativa **ad causam** por não atenderem à exigência da homogeneidade em suas composições a caracterizá-las como entidades de classe.

Consoante apontado pela d. PGR, embora as requerentes afirmem reunir pessoas jurídicas de categorias muito bem definidas, restritas e específicas, a análise de seus estatutos estatutos sociais revela que estas são, na verdade, 'associações civis que congregam empresas privadas de diversas atividades econômicas, com objetivos distintos e, em alguns casos, até conflitantes, não havendo homogeneidade entre os seus integrantes' (eDoc. 1, fls 8-9).

Quanto ao ponto, convém também reproduzir trechos da manifestação exarada nestes autos pela Secretaria Geral da Presidência da República no sentido da ilegitimidade ativa das arguentes:

ADPF 717 AGR / DF

'(...) é possível perceber que, ao contrário do afirmado na inicial, não são entidades representativas de categorias restritas e/ou específicas, sobretudo em razão da diversidade de pessoas físicas e jurídicas que tem como atividade empresarial a produção de carnes bovinas, suínas, avícolas e de pescados, o que resultaria em ampla gama de representados com objetivos distintos e até mesmo conflitantes, descaracterizando-a como entidade de classe.

(...) não se pode dizer que todos os empresários que se dedicam à produção e comercialização de carnes em geral comungam dos mesmos objetivos institucionais, especialmente para a defesa de uma única e determinada classe.' (eDoc. 22, fl. 2).

Com efeito, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal converge no sentido de não considerar 'entidade de classe' a associação que patrocina interesses de diversas categorias profissionais ou econômicas não homogêneas.

Sobre o tema, confirmam-se, dentre outros, os seguintes julgados:

'CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CARTORÁRIOS DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO (ANDC). ENTIDADE QUE REPRESENTA COMPOSIÇÃO HETEROGÊNEA DE INTERESSES DE CATEGORIAS DIVERSAS. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A Associação Nacional de Defesa dos Cartorários da Atividade Notarial e de Registro (ANDC) **não possui legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, por congrega, entre seus associados, pessoas inseridas em contextos**

ADPF 717 AgR / DF

profissionais distintos, reunindo, ao mesmo tempo, delegatários de função pública e pessoas por eles contratados para atuar sob sua subordinação hierárquica.

2. A jurisprudência desta CORTE é pacífica no sentido de que a entidade associativa deve ser capaz de integrar, com plena abrangência (ADI 3617 AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO), **um bloco homogêneo de interesses de seus associados** (ADI 4.231-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 25/9/2014; da ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI; e ADI 4.009, Rel. Min. EROS GRAU). **3. Agravo Regimental a que se nega provimento'** (ADI nº 5.071/RJ-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Alexandre de Moraes**, DJe de 2/2/18 - grifei).

“AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas, uma vez não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, 'parte final', da Constituição Federal. 2. **Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas.** 3. Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, não bastante para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.' (ADI nº 4.230-AgR, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, DJ de 14/011 - grifei).

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ADPF 717 AGR / DF

ART. 1º DA RESOLUÇÃO N. 51/98/CONTRAN. 1. Ilegitimidade ativa da autora, entidade que não reúne a qualificação constitucional prevista no art. 103, inc. IX, da Constituição da República. 2. **A heterogeneidade da composição da Autora, conforme expressa disposição estatutária, descaracteriza a condição de representatividade de classe de âmbito nacional: Precedentes do Supremo Tribunal Federal.** 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida' (ADI nº 3.381/DF, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 29/6/07 - grifei).

Assim, reconheço a ausência de legitimidade ativa das arguentes para propor a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ademais, a Medida Provisória nº nº 772/2017 teve seu prazo de vigência encerrado, esvaziando-se – por assim dizer – o próprio objeto da arguição.

A propósito, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica no sentido de se reconhecer a perda do objeto de ações do controle abstrato de constitucionalidade pelo exaurimento da eficácia da norma impugnada, o que se aplica à espécie. Senão, vejamos:

'Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial.

1. Com a edição da Resolução nº 3/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, ocorreu o

ADPF 717 AGR / DF

esvaziamento da eficácia do parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49/2005 do mesmo órgão. Nesses casos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal pela **extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia**. Precedentes: ADI nº 2859/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/16; ADI nº 4365/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/15; ADI nº 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 29/9/06; ADI nº 885/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 31/8/01. (...) Ação julgada parcialmente procedente' (ADI nº 5.111, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, DJe de 3/12/18 - grifei).

'CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA LEI IMPUGNADA APÓS O AJUIZAMENTO DA AÇÃO. PERDA PARCIAL DO OBJETO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PREJUDICADA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 36, § 1º, DA LEI Nº 3.189, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1999, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR VIOLAÇÃO DO ARTIGO 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA A DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. 1. A **jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a revogação expressa ou tácita da norma impugnada, bem como sua alteração substancial, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes**. Vocação dessa espécie de ação constitucional

ADPF 717 AGR / DF

a assegurar a higidez da ordem jurídica vigente. Considerando a alteração substancial do ato normativo impugnado, a ação direta de inconstitucionalidade está parcialmente prejudicada. 2. Alegação de inconstitucionalidade material por violação do artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal. O artigo 36 da Lei Estadual nº 3.189/199 efetivou a extinção dos pensionamentos aos dependentes de servidores do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, derivados do regime especial instituído pela Lei nº 7.301/73. O parágrafo 1º ressalva os pensionamentos já devidos à época da edição da lei, cujo pagamento passou a ser efetuado pela RIOPREVIDÊNCIA. Impossibilidade de extensão da ressalva a quem tinha mera expectativa de direitos, não protegida constitucionalmente. O STF tem entendimento assente no sentido de que não se pode invocar direito adquirido a regime jurídico, inclusive o previdenciário. 3. Ação conhecida em parte para julgar o pedido improcedente.' (ADI nº 2.049/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 26/11/2019 - grifei).

'DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DEVIDA PELOS EMPREGADORES SOBRE OS DEPÓSITOS DO FGTS EM CASO DE DESPEDIDA SEM JUSTA CAUSA. LEI FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUPERVENIÊNCIA DE NOVA LEI EXTINGUINDO A CONTRIBUIÇÃO REFERIDA. PERDA DE OBJETO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a revogação ou alteração substancial, que implique no esaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta a perda de objeto da ação. Precedentes. 2. O fato de a norma atacada ter, em algum momento, produzido efeitos concretos não é

ADPF 717 AGR / DF

relevante para o prosseguimento ou não da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. 3. A contribuição social, prevista no art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001, não obstante tenha sido criada por lei complementar, não se enquadra nas hipóteses do art. 195 da Constituição. Trata-se, portanto, de contribuição social geral, cuja competência para a instituição pela União se extrai do art. 14 da Lei nº 13.932/2019, fruto da conversão da Medida Provisória nº 889/2019, que estabeleceu, em seu art. 12, a extinção da contribuição objeto da presente ação direta. Isso implica em significativa alteração do quadro normativo cuja constitucionalidade é discutida na presente ação, o que leva à sua prejudicialidade por perda superveniente de objeto. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.' (ADI 5.053 AgR, Tribunal Pleno, Relator o Min. **Roberto Barroso**, publicado no DJe de 03/12/2020).

'AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA NÃO CONVERTIDA EM LEI. EXAURIMENTO DA VIGÊNCIA. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal é pacífica no sentido de se reconhecer a perda do objeto de ações do controle abstrato de constitucionalidade pela revogação da norma impugnada ou pelo exaurimento da sua eficácia, situação configurada na espécie, em que a Medida Provisória teve a vigência encerrada sem ter sido convertida em lei.** 2. **Não obstante o ato normativo tenha produzido efeitos concretos, não se mostra possível desconstituí-los pela via da ação direta de inconstitucionalidade, instrumento processual com a precisa finalidade de contestar norma federal ou estadual em vigor.** 3. **Agravo ao qual se nega provimento'.** (ADI 6.416-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 04/05/2021 - grifei).

ADPF 717 AGR / DF

'AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 9.394/2018. REVOGAÇÃO PELO DECRETO N. 10.554/2020. DECRETOS NS. 9.514/2018 E 10.254/2020. EFEITOS TEMPORÁRIOS EXAURIDOS. PREJUDICIALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, **a revogação ou alteração substancial da norma impugnada e o esaurimento dos efeitos de normas temporárias conduzem à extinção do processo de controle normativo abstrato por perda superveniente de seu objeto.** Precedentes. 2. Efeitos residuais concretos devem ser questionados nas vias ordinárias adequadas. Precedentes'. (ADI nº 5.987-AgR/AM, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 1º/12/2021).

Por fim, saliento que eventuais lesados em seus direitos subjetivos por consequências advindas da vigência de norma revogada ou exaurida devem buscar a reparação em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos. Nesse sentido:

'Agravos regimentais em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação atual, dada pela Lei estadual nº 12.053/96, e com a redação originária), bem como, por arrastamento, excepcionalmente, do art. 1º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.806/76), todas do Estado de Minas Gerais. Concessão de pensão vitalícia a ex-Governadores do Estado e a seus dependentes. Revogação expressa dos dispositivos questionados. Prejudicialidade da ação. **Efeitos concretos remanescentes. Conforme entendimento pacificado no**

ADPF 717 AGR / DF

âmbito desta Corte, a remanescência de efeitos concretos pretéritos à revogação do ato normativo não autoriza, por si só, a continuidade de processamento da ação direta de inconstitucionalidade. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravo a que se nega provimento.' (ADI 4.620-AgR, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, DJe de 1º/8/2012 - grifei).

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - QUESTÃO DE ORDEM - IMPUGNAÇÃO A MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE CONVERTEU EM LEI - LEI DE CONVERSÃO POSTERIORMENTE REVOGADA POR OUTRO DIPLOMA LEGISLATIVO - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA. - A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos. Precedentes.' (ADI 1.445-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 29/4/2005 - grifei).

Ante todo o exposto, nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental."

Não assiste razão às agravantes, em que pese seu reforço argumentativo.

No que toca a sua legitimidade ativa, alega-se que: a) a ABIPESCA reúne apenas indústrias processadoras de pescados, como se verifica em seu estatuto social; b) a ABIEC tem como associados indústrias

ADPF 717 AGR / DF

exportadoras de carne bovina e/ou produtos derivados de bovinos.

Todavia, ao analisar o estatuto social das agravantes, depreende-se que ambas são constituídas por pessoas físicas e jurídicas com interesses variados, não havendo homogeneidade de interesses a viabilizar sua atuação nesta via processual.

Segundo previsto no Estatuto da ABIPECA, a entidade congrega “empresas e entidades brasileiras que se dediquem, **ainda que não exclusivamente**, a industrialização, importação e exportação de pescados”, verificando-se, entre seus associados, empresas que se dedicam a ramos distintos, como, por exemplo, a Crusoé Foods, Indústria, Importação e Exportação Ltda.

Ademais, a ABIEC, sediada em São Paulo, não demonstra que sua atuação seja de âmbito nacional, além de representar interesses variados, o que se verifica pelos associados JBS, Frigol, Minerva e Plena Alimentos, Vale Grande Indústria e Comércio de Alimentos.

Quanto à segunda tese, é bem verdade que esta Corte já admitiu, em caráter excepcional, o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental em virtude de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, ainda que, excepcionalmente, revogados (ADPF nº 84-AgR, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/06) ou com eficácia exaurida (ADPF nº 77-MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 24/8/06), desde que presentes todos os demais requisitos constitucionais.

Todavia, não é este o entendimento majoritário desta Corte Suprema. Ademais, no caso em tela, as agravantes almejam, na verdade, invalidar os efeitos concretos de norma cuja eficácia já se exauriu.

Conforme assentado na decisão agravada, com base em precedentes jurisprudenciais, eventuais lesados em seus direitos subjetivos por consequências advindas da vigência de norma revogada ou exaurida devem buscar a reparação em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

ADPF 717 AGR / DF

É como voto.

10/10/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 717 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE PESCADOS - ABIPESCA
ADV.(A/S)	: IGOR MAULER SANTIAGO
ADV.(A/S)	: MARCUS ALEXANDRE MATTEUCCI GOMES
ADV.(A/S)	: FABRICIO DORADO SOLER
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Acompanho o relator, que nega provimento ao agravo interno, mantendo a decisão monocrática em que não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Conforme destacou S. Exa., o presente caso não revela situação de violação à ordem constitucional que justifique o prosseguimento de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade.

2. Peço vênia ao relator, contudo, para duas breves ressalvas de fundamento.

3. *Em primeiro lugar*, acerca da legitimidade ativa das associações agravantes, tenho que restou devidamente comprovada a homogeneidade da representação dos setores de exportação de carne

ADPF 717 AGR / DF

bovina, pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), e do setor de pescados, pela Associação Brasileira das Indústrias de Pescados (ABIPESCA). De se notar, igualmente, que a norma impugnada impacta de maneira uniforme o interesse de todos os associados, uma vez que majorou a multa sanitária aplicada a todo o setor de proteína animal. Não há, assim, situação de conflituosidade interna entre os representados. Entendo, portanto, que esse motivo não poderia representar obstáculo ao prosseguimento da ação.

4. *Em segundo lugar*, a jurisprudência desta Corte entende ser possível propor arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ato normativo revogado, desde que cumulativamente observados três pressupostos: (i) a produção de efeitos ultra-ativos persistentes e violadores da Constituição; (ii) a inexistência de outro meio apto a sanar a lesão com efeitos vinculantes e gerais; (iii) a imprescindibilidade dos efeitos vinculantes e gerais para a superação da inconstitucionalidade (ADPF 324, sob minha relatoria). No presente caso, como a ação foi proposta quando a norma impugnada já havia sido revogada, penso que não houve perda superveniente de objeto.

5. Coloco-me de acordo com o relator quanto à conclusão de que não são necessários efeitos vinculantes e gerais para a superação de eventual lesão a um preceito fundamental da Constituição no caso em análise. Os interesses dos afetados pela norma ostentam caráter nitidamente patrimonial e devem ser discutidos em processos subjetivos, à luz das suas próprias circunstâncias, sem que disso se possa inferir afronta a um valor constitucional fundante.

6. É como voto.

10/10/2022**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 717 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE PESCADOS - ABIPESCA
ADV.(A/S)	: IGOR MAULER SANTIAGO
ADV.(A/S)	: MARCUS ALEXANDRE MATTEUCCI GOMES
ADV.(A/S)	: FABRICIO DORADO SOLER
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Acompanho o Relator, com as ressalvas formuladas pelo Ministro Roberto Barroso, no tocante à legitimidade ativa das associações agravantes e a possibilidade da proposição de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ato normativo revogado, desde que demonstrada a existência de efeitos ultra-ativos da norma não mais vigente e a inexistência de outro meio capaz de sanar a lesão com efeitos vinculantes e gerais.

Não obstante as alegações das agravantes, entendo que os interesses afetados pela norma apresentam nítido caráter patrimonial e devem ser discutidos em processos subjetivos, com ampla análise de suas circunstâncias fáticas – tais como o período de vigência das medidas provisórias; a data da ocorrência do fato gerador da sanção administrativa; o momento do julgamento do processo administrativo; norma incidente em cada caso concreto, entre outras circunstâncias –, não se admitindo o uso de ação concentrada de constitucionalidade para

ADPF 717 AGR / DF

tanto.

Ante o exposto, acompanho o Relator, com as ressalvas formuladas pelo Min. Roberto Barroso. É como voto.

10/10/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 717 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE PESCADOS - ABIPECA
ADV.(A/S)	: IGOR MAULER SANTIAGO
ADV.(A/S)	: MARCUS ALEXANDRE MATTEUCCI GOMES
ADV.(A/S)	: FABRICIO DORADO SOLER
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e Associação Brasileira das Indústrias de Pescados (ABIPECA) contra ato do Poder Público condizente com os efeitos e a aplicação da Medida Provisória nº 772, de 2017, a qual aumentou o teto da multa previsto no art. 2º, inc. II, da Lei nº 7.889, de 1989, para o caso de infração à legislação sanitária e industrial referente a produtos de origem animal. Porém, esse ato caducou, em função de sua não conversão em lei pelo Congresso Nacional, que tampouco editou decreto legislativo regulamentador das relações formadas sob a vigência da MP.

2. No mais, acompanho o exauriente relatório do eminente Ministro

ADPF 717 AGR / DF

Dias Toffoli.

3. De plano, **adianto que acompanharei Sua Excelência no resultado — i.e., o não provimento deste agravo regimental —, porém aportarei pontual ressalva aos fundamentos utilizados**, haja vista que me convenci das razões apresentadas pelo e. Ministro Roberto Barroso em voto-vogal aposto no curso da presente sessão virtual do Pleno.

4. O e. Ministro Relator sustentou o seguinte:

“No que toca à sua legitimidade ativa, alega-se que: a) a ABIPECA reúne apenas indústrias processadoras de pescados, como se verifica de seu estatuto social; b) a ABIEC tem como associados em indústrias exportadoras de carne bovina e/ou produtos derivados de bovinos.

Todavia, ao analisar o estatuto social das agravantes, depreende-se que ambas são constituídas por pessoas físicas e jurídicas com interesses variados, não havendo homogeneidade de interesses a viabilizar sua atuação nesta via processual.

Segundo previsto no Estatuto da ABIPECA, a entidade congrega ‘empresas e entidades brasileiras que se dediquem, ainda que não exclusivamente, a industrialização, importação e exportação de pescados’, verificando-se, entre seus associados, empresas que se dedicam a ramos distintos, como, por exemplo, a Crusoé Foods, Indústria, Importação e Exportação Ltda.

Ademais, a ABIEC, sediada em São Paulo, não demonstra que sua atuação seja de âmbito nacional, além de representar interesses variados, o que se verifica pelos associados JBS, Frigol, Minerva e Plena Alimentos, Vale Grande Indústria e Comércio de Alimentos.

Quanto à segunda tese, é bem verdade que esta Corte já admitiu, em caráter excepcional, o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em virtude de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, ainda que, excepcionalmente,

ADPF 717 AGR / DF

revogados (ADPF 84 AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/2006) ou cuja eficácia já tenha se esgotado (ADPF 77 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 24/8/2006), desde que presentes todos os demais requisitos constitucionais.

Todavia, não é este o entendimento majoritário desta Corte Suprema. Ademais, no caso em tela, as agravantes almejam, na verdade, invalidar os efeitos concretos de norma cuja eficácia já se esgotou.”

5. Por sua vez, o e. Ministro Roberto Barroso apresentou ponto de vista distinto, nos seguintes termos:

“2. Peço vênias ao relator, contudo, para duas breves ressalvas de fundamento. Em primeiro lugar, acerca da legitimidade ativa das associações agravantes, tenho que restou devidamente comprovada a homogeneidade da representação dos setores de exportação de carne bovina, pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), e do setor de pescados, pela Associação Brasileira das Indústrias de Pescados (ABIPECA). De se notar, igualmente, que a norma impugnada impacta de maneira uniforme o interesse de todos os associados, uma vez que majorou a multa sanitária aplicada a todo o setor de proteína animal. Não há, assim, situação de conflituosidade interna entre os representados. Entendo, portanto, que esse motivo não poderia representar obstáculo ao prosseguimento da ação.

3. Em segundo lugar, a jurisprudência desta Corte entende ser possível propor arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ato normativo revogado, desde que cumulativamente observados três pressupostos: (i) a produção de efeitos ultra-ativos persistentes e violadores da Constituição; (ii) a inexistência de outro meio apto a sanar a lesão com efeitos vinculantes e gerais; (iii) a imprescindibilidade dos efeitos vinculantes e gerais para a superação da inconstitucionalidade (ADPF 324, sob minha relatoria, j. em 30.08.2018). No presente

ADPF 717 AGR / DF

caso, como a ação foi proposta quando a norma impugnada já havia sido revogada, penso que não houve perda superveniente de objeto.”

6. Da minha parte, **em relação à ilegitimidade ativa**, com todas as vênias aos entendimentos contrários, **considero que a ABIEC possui legitimidade processual ativa para provocar o controle abstrato de constitucionalidade perante esta Corte, a despeito de a ABIPECA não a ter, sob minha perspectiva**. Dito de forma direta, no caso dos autos, **verifico que ficou comprovada a abrangência nacional e a homogeneidade dos interesses defendidos pela ABIEC**.

7. No que toca à abrangência nacional, a orientação pretoriana desta Corte é pela imperatividade de demonstrar, além da atuação transregional, a existência de associados em, pelo menos, um terço das unidades federadas, *ex vi* aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). Nessa linha, cito a ADI nº 386/SP, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 04/04/1991, p. 28/06/1991, assim ementada:

“- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL (ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NÃO É ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL, PARA OS EFEITOS DO INCISO IX DO ART. 103 DA CONSTITUIÇÃO, A QUE SÓ REUNE EMPRESAS SEDIDAS NO MESMO ESTADO, NEM A QUE CONGREGA OUTRAS DE APENAS QUATRO ESTADOS DA FEDERAÇÃO. AÇÃO NÃO CONHECIDA, POR ILEGITIMIDADE ATIVA ‘AD CAUSAM’.”

8. Contudo, da análise dos estatutos sociais e das atas de assembleia geral de ambas as entidades (e-doc. 2, p. 6 e ss.; 109-112; e 117), **verifico que tanto a ABIEC quanto a ABIPECA caracterizam-se como entidades de âmbito nacional**, nos termos do art. 103, inc. IX, da Constituição da República.

ADPF 717 AGR / DF

9. Por outro lado, o estabelecimento, em sede jurisprudencial, do requisito da homogeneidade deriva do conceito de representatividade adequada de uma classe. Em razão de seu didatismo e completude, extraio de voto proferido pelo e. Ministro Celso de Mello no âmbito da QO em ADI nº 108/DF, de sua relatoria, Tribunal Pleno, j. 13/04/1992, p. 05/06/1992, as seguintes balizas dogmáticas:

“A heterogeneidade de composição dessa Associação, que reúne em seu âmbito, em função de explícita previsão estatutária, pessoas vinculadas a categorias radicalmente distintas - como as de índole empresarial e as de caráter profissional - atua como elemento descaracterizador da sua representatividade, pois não se pode conceber **entidade de classe** integrada por pessoas que pertençam a segmentos que se antagonizam no plano das relações de produção e de trabalho.

As entidades de classe devem ser compreendidas, na perspectiva do exercício do poder de ativação da jurisdição constitucional de controle, como organismos personificados e estáveis, de natureza civil, cujo substrato, permanentemente decorrente de um vínculo social básico ou derivado da identidade de interesses corporativo-profissionais das pessoas físicas que as integram, repousa na solidariedade, comunhão e homogeneidade, tanto de situações jurídicas ou econômico-sociais, quanto dos próprios interesses daqueles que as compõem. Essa relação-base, de caráter matricial, situa-se na gênese das entidades de classe, cuja existência é somente concebível em função dos objetivos institucionais que lhes inerem e que dão transindividualidade e transcendência à pluralidade dos interesses singulares das pessoas naturais que as compõem.

Isso significa que não se configuram como entidades de classe aquelas instituições - **como a de que ora se trata** - que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos **diversificados**, cujos objetivos, **individualmente considerados**, se revelam, ainda que em tese,

ADPF 717 AGR / DF

contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, institui o necessário fator de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe ou integrantes de uma categoria homogênea.” (grifos no original)

10. Nesse contexto, a meu sentir, está **presente a homogeneidade na composição da ABIEC, mas não da ABIPECA**. Segundo o art. 1º de seu estatuto social, a primeira *“congrega, como associados, pessoas jurídicas de direito privado que tenham capacidade ou interesse de se tornar exportadores de carne bovina e/ou de produtos derivados de bovinos”* (e-doc. 2, p. 10). Já a segunda, em consonância com os arts. 2º e 4º do respectivo estatuto, congloba, em tese, toda a indústria brasileira de pescados, pois refere-se a interesses pertinentes à *“exportação, importação, produção, representação e comercialização de pescados,”* assim como seus associados são *“empresas e entidades brasileiras que se dediquem, ainda que não exclusivamente, à industrialização, importação e exportação de pescados.”* No próprio parecer ministerial referente à ADI nº 6.420/MT, juntado na petição recursal, na minha visão escorrito, há importante consideração a respeito da ABIEC que, por evidente, também deveria ser observada pela ABIPECA:

“A heterogeneidade da representação pela associação, que congregaria tanto pessoas jurídicas exportadoras quanto não exportadoras foi saneada por meio da Assembleia Geral Ordinária realizada em junho de 2020, pela qual limitou-se à condição de associado apenas as empresas produtoras, processadoras ou sociedades comerciais exportadoras de carne bovina e/ou produtos derivados de bovinos, com registro e autorização para exportação dos produtos, conforme art. 6º do estatuto.

(...)

Na hipótese, tendo a requerente promovido alterações em seu estatuto, que demonstra o atendimento do requisito da

ADPF 717 AGR / DF

homogeneidade, está configurada sua legitimidade ativa, havendo de ser conhecida a ação direta de controle de constitucionalidade.” (e-doc. 39, p. 15-16).

11. Por sua vez, embora não seja aqui parte agravante, nos termos do art. 2º do respectivo estatuto, de fato, a ABPA é associação bastante heterogênea, por isso não habilitada a ativar o controle concentrado de constitucionalidade, dado que *“tem como objetivo promover o desenvolvimento da Proteína Animal Nacional, em especial carnes de aves e suínos, ovos, e seus derivados, nos campos técnico, econômico e político-representativo, bem como coordenar e proteger os seus Associados”* (e-doc. 1, p. 51), ao passo que a possibilidade de associar-se é bastante abrangente, como se vê no art. 7º, § 1º, do mesmo documento:

“Poderão associar-se à ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÍNA ANIMAL, dentre outros, associações estaduais, entidades setoriais, de caráter nacional, regional e estadual da produção de proteína animal, demais associações, sindicatos, organizações e órgãos representativos diretamente ligados ao setor brasileiro das proteínas animais, associações regionais com atuação interestadual, cooperativas, agroindústrias e empresas produtoras e/ou processadoras de proteína animal, pessoas jurídicas de direito privado vinculadas direta ou indiretamente ao setor produtivo e com atuação na proteína animal brasileira.” (e-doc. 2, p. 52)

12. Na linha do que assentado na mencionada questão de ordem, **somente a ABIEC preenche o requisito da homogeneidade para fins de ajuizamento regular de processos objetivos neste Tribunal.**

13. Diante das ponderações originariamente externadas pelo Ministro Roberto Barroso e por mim acolhidas, entendo também que o reconhecimento da ilegitimidade no presente caso tolheria uma das finalidades da ABIEC, que, de acordo com o art. 3º, al. “m”, do supracitado estatuto, é *“propor procedimentos, administrativos e judiciais, em*

ADPF 717 AGR / DF

representação e na defesa dos interesses da Associação e de seus Associados, incluindo, dentre outras, Ações Diretas de Inconstitucionalidade e demais ações de controle concentrado, amicus curiae, mandados de segurança, consultas e outros procedimentos adequados e pertinentes de natureza coletiva” (e-doc. 2, p. 11).

14. Observo ainda que, nas escassas ações pelas ABIEC e ABPA, em que esta Suprema Corte dedicou-se a enfrentar semelhantes pressupostos de admissibilidade, como na ADI nº 6.673/SP (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 16/09/2022, p. 19/09/2022), não se afirmou a ilegitimidade ativa da ABIEC, mas apenas da ABPA, nos seguintes termos:

“No caso, a Associação Brasileira de Proteína Animal – ABPA não se qualifica como entidade de classe de âmbito nacional, pois não representa categoria econômica ou profissional, inexistindo entre seus associados qualquer interesse comum apto a os identificar como integrantes de uma entidade de classe. Nesse sentido, destaco do parecer ofertado pelo Procurador-Geral da República:

Convém observar que, no quadro de associados da ABPA, há pessoas que desempenham atividades econômicas e profissionais diversas, inexistindo representatividade de categoria profissional ou econômica homogênea.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, para os fins do art. 103, IX, da CF, exige a demonstração, pela entidade requerente, da existência de ‘elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe’ (ADI 79-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992).

[...]

ADPF 717 AGR / DF

A Associação Brasileira de Proteína Animal – ABPA é associação civil sem fins econômicos, que possui quadro aberto de associados (quaisquer pessoas físicas que preencham os requisitos de admissibilidade associativa previstos no art. 7º do seu Estatuto – peça 4 do processo eletrônico) e tem por objetivo ‘promover o desenvolvimento da Proteína Animal Nacional, em especial carnes de aves suínos, ovos e seus derivados, nos campos técnicos, econômico e político-representativo, bem como coordenar e proteger os seus Associados’ (art. 2º do seu Estatuto Social – peça 4 do processo eletrônico).

Não representa, portanto, nenhuma categoria econômica ou profissional e, conquanto seus associados convirjam em estar diretamente ou indiretamente ligados ao setor de proteína animal, não há interesse comum que os identifique como membros pertencentes a uma entidade de classe.

Ainda, as requerentes não representam a totalidade da categoria impactada pelos dispositivos questionados, que abrangem todos os contribuintes de ICMS em São Paulo, razão pela qual, também por isso, carecem de legitimidade para a presente ação.”

15. Em relação à suposta impossibilidade de ajuizar-se ADPF em face de ato normativo revogado, embora com efeitos jurídicos presentes, comungo da compreensão externada pelo eminente Ministro Roberto Barroso no sentido de que não houve perda superveniente de objeto. Igualmente, o referido expediente processual parece-me possível, à luz da Lei nº 9.882, de 1999, e da jurisprudência desta Suprema Corte. Depreendo de estudos doutrinários do e. Ministro Gilmar Mendes o seguinte quadro em relação ao cabimento de ADI ou ADPF em face de ato normativo revogado:

“Essa posição do Tribunal, que obstava o prosseguimento

ADPF 717 AGR / DF

da ação após a revogação da lei, ocasionava, seguramente, resultados insatisfatórios. Se o Tribunal não examinasse a constitucionalidade das leis já revogadas, tornava-se possível que o legislador conseguisse isentar do controle abstrato lei de constitucionalidade duvidosa, sem estar obrigado a eliminar suas consequências inconstitucionais. É que mesmo uma lei revogada configura parâmetro e base legal para os atos de execução praticados durante o período de sua vigência.

Preocupado com essa dimensão potencialmente prejudicial a direitos fundamentais, o STF, ao apreciar questão de ordem na ADI 3.232-TO, reviu, por unanimidade de votos, tal posição para assentar que o fato de a lei objeto de impugnação ter sido revogada no curso do processo abstrato de controle de constitucionalidade não exclui a possibilidade de análise de sua legitimidade constitucional. Com a regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pela Lei n. 9.882/99, o tema do controle abstrato de constitucionalidade dos atos normativos revogados ganha outro contorno. É que, conforme estabelece o art. 1º, parágrafo único, I, da lei citada, a arguição de descumprimento de preceito fundamental - ação destinada, basicamente, ao controle abstrato de normas - é cabível em qualquer controvérsia constitucional relevante sobre ato normativo federal, estadual ou municipal.

(...)

Diferentemente do que se verifica no âmbito do controle abstrato de normas (ADI/ADC), a arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá ser proposta contra ato normativo já revogado, tendo em vista o interesse jurídico da solução quanto à legitimidade de sua aplicação no passado. Essa foi a orientação perfilhada pelo Tribunal na ADPF 33, na qual se discutiu eventual incompatibilidade com a Constituição de 1988 de norma estadual revogada em 1999.”

(MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade*. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 1.391 e 1.506-1.507).

ADPF 717 AGR / DF

16. Em aderência a essa proposição doutrinária formulada pelo decano desta Corte, concluo que é possível o processamento e julgamento de ADPF em face de ato do Poder Público já revogado, desde que exista interesse jurídico derivado de situação lesiva a preceito fundamental na aferição da constitucionalidade de sua aplicação no passado.

17. De toda forma, o que me leva a posicionar-me em companhia do Relator quanto ao resultado do agravo regimental é justamente não visualizar na espécie o cumprimento, pela exordial, do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999. Noutras palavras, **não verifico observância pelos autores do requisito da subsidiariedade**, pois deriva do próprio petitório inicial a efetiva contestação dos autos de infração lavrados com base no objeto perante a jurisdição ordinária, sem qualquer prejuízo ao direito de ação. Logo, a despeito de ser compreensível o desejo dos requerentes em resolver a controvérsia jurídica de forma geral e imediata a partir de processo objetivo travado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, entendo que, por se tratar de situações particulares e interesses eminentemente patrimoniais, que demandam juízo cognitivo exauriente, quicá fundamentado em acervo fático-probatório, **a via do controle difuso de constitucionalidade é a mais adequada, se ofensa à Constituição, de fato, houver.**

18. Justamente nessa linha e também em relação à ABIEC e à ABPA, cito recente julgamento levado a efeito na ADPF nº 882-AgR/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 14/12/2021, p. 10/01/2022), cuja ementa reproduzo:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER A TRANSPORTADORAS, EM ORDEM A NÃO EXPOREM SEUS VEÍCULOS AO TRÁFEGO COM EXCESSO DE GARGA EM RODOVIAS. FIXAÇÃO DE MULTA PARA O

ADPF 717 AGR / DF

CASO DE DESCUMPRIMENTO. CONDENAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL COLETIVOS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento.”

19. Assim, diante do exposto, **acompanho o eminente Ministro Relator, Dias Toffoli, quanto ao não provimento do presente agravo regimental, mas ressalvo entendimento pessoal no tocante às razões de decidir.**

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 717

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC

AGTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE PESCADOS - ABIPECA

ADV.(A/S) : IGOR MAULER SANTIAGO (A1794/AM, 20112/DF, 70839/MG, 16851/PI, 112791/RJ, 249340/SP)

ADV.(A/S) : MARCUS ALEXANDRE MATTEUCCI GOMES (164043/SP)

ADV.(A/S) : FABRICIO DORADO SOLER (24705-A/MS, 221195/SP)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Os Ministros Roberto Barroso, Gilmar Mendes e André Mendonça acompanharam o Relator com ressalvas. Falou, pelas agravantes, o Dr. Igor Mauler Santiago. Plenário, Sessão Virtual de 30.9.2022 a 7.10.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário