

14/12/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 882 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ALEXANDRA PAGLIA
ADV.(A/S)	: RONEI DANIELLI
AGDO.(A/S)	: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: AGRADO 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 CASO DE DESCUMPRIMENTO. CONDENAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL COLETIVOS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRADO 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.

ADPF 882 AGR / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 14 de dezembro de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

14/12/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 882 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES - ABIEC E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ALEXANDRA PAGLIA
ADV.(A/S)	: RONEI DANIELLI
AGDO.(A/S)	: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): A Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) interpõem Agravo Regimental em face da decisão monocrática que julgou extinta, sem resolução de mérito, a presente ADPF, pelos seguintes fundamentos:

A Constituição Federal determinou que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental decorrente da Constituição seja apreciada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na forma da lei (Pet 1140 AgR, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 31/5/1996), que, editada em 3 de dezembro de 1999 (Lei 9.882/1999), regulamentou o art. 102, § 1º, da Constituição Federal, consagrando a ADPF como integrante de nosso controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 43 AgR, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Pleno, DJ de 19/12/2003), com cabimento em três hipóteses: (a) para evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público; (b) para reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público; e (c) quando for relevante o fundamento da controvérsia

ADPF 882 AGR / DF

constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Com a edição da referida lei, esta CORTE ampliou o exercício da jurisdição constitucional abstrata, passando a admitir o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em virtude de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (ADPF 130, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 6/11/2009; ADPF 291, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 11/5/2016), ainda que, excepcionalmente, revogados (ADPF 84 AgR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/2006) ou cuja eficácia já tenha se esaurido (ADPF 77 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 24/8/2006), inclusive com a possibilidade de concessão de medida liminar, desde que presentes todos os demais requisitos constitucionais.

A ADPF, portanto, deve ostentar, como outras das condições de procedibilidade, considerado o disposto no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, o atendimento ao critério da subsidiariedade, sendo esse a confirmação de que inexistente outro meio eficaz apto a superar o defeito jurídico sob questão.

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014).

Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de

ADPF 882 AGR / DF

preceito fundamental.

É necessário, pois, que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o habeas corpus, o habeas data; o mandado de segurança individual e coletivo; o mandado de injunção; a ação popular; a ADI estadual, entre outras possibilidades (ADPF 3-QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

Não é, porém, o que ocorre na presente hipótese, tendo em vista que a cadeia de atos relacionados ao Recurso Especial 1.574.350, objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental em causa, está submetida regularmente ao sistema recursal, havendo instrumento processual à disposição da parte para revertê-la. Percebe-se, inclusive, que foi protocolado recurso extraordinário perante o Superior Tribunal de Justiça e, também, recurso de agravo contra a decisão que o inadmitiu.

Convém assinalar, finalmente, um outro aspecto processualmente relevante: a questão objeto da presente ADPF ainda será resolvida, em caráter definitivo, pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do exame dos Recursos Especiais 1.908.497 e 1.913.392, ambos de relatoria da Min. ASSUSETE MAGALHÃES, selecionados como representativos de controvérsia repetitiva, no âmbito dos quais foi determinado o sobrestamento, em todo o território nacional, de todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre o tema, conforme evidenciam os respectivos acórdãos de julgamento das propostas de afetação dos recursos especiais, publicados no DJe nº 3.228, ambos publicados no dia 10/09/2021, cujo teor é idêntico (**grifos adotados**):

“Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes

ADPF 882 AGR / DF

*as acima indicadas, **acordam** os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, **afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos** (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte questão de direito controvertida: ‘Definir a possibilidade de imposição de tutela inibitória, bem como de responsabilização civil por danos materiais e morais coletivos causados pelo tráfego com excesso de peso em rodovias.’ e, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Regina Helena Costa e Herman Benjamin, **suspender a tramitação de todos processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria e tramitem em todo o território nacional** (art. 1.037, II, do CPC/15), conforme proposta da Sra. Ministra Relatora.”*

Assim, as decisões judiciais objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental estão submetidas regularmente ao sistema recursal, havendo instrumento processual à disposição das partes para revertê-las.

Tem-se demonstrada, portanto, a presença de meios processuais “*revestidos de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado*” (ADPF 17-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/02/2003).

Ante todo o exposto, com base no art. 4º, caput e § 1º, da Lei 9.882/1999 e no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO** à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Sustentam as Agravantes que a presente ADPF preenche os requisitos legais e constitucionais para o seu conhecimento e processamento. Alegam que o sistema recursal tem se revelado inócuo para sanar as suscitadas violações a preceitos fundamentais e que a pendência de julgamento da matéria pelo Superior Tribunal de Justiça em regime de recursos repetitivos não deve constituir óbice ao conhecimento desta Arguição.

ADPF 882 AGR / DF

No mais, repisam os fundamentos da inicial para sustentar o cabimento da ação concentrada, a necessidade de deferimento da medida cautelar pleiteada e a procedência do pedido.

Com esses argumentos, requer o conhecimento e o processamento do recurso, para que seja reformada a decisão agravada e determinado o prosseguimento desta ação.

É o relatório.

14/12/2021**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 882 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Agravo Regimental, com pedido de reconsideração, interposto contra decisão que negou seguimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, proposta conjuntamente pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), pela Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e pela Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT), em que se alega preenchidos os pressupostos processuais necessários à instauração do processo objetivo.

Como matéria de fundo, almejam impugnar o conjunto de decisões proferidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que impôs a transportadoras a obrigação de não exporem seus veículos ao tráfego em rodovias com carga cujo peso exceda os limites máximos determinados na legislação de regência, fixando multa como forma de compeli-las ao cumprimento específico da obrigação de não fazer, condenando-as, ainda, ao pagamento de indenizações por danos material e moral em decorrência da reiteração da prática caracterizadora de infração de trânsito.

A Constituição Federal determinou que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental decorrente da Constituição seja apreciada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na forma da lei (Pet 1140 AgR, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 31/5/1996), que, editada em 3 de dezembro de 1999 (Lei 9.882/1999), regulamentou o art. 102, § 1º, da Constituição Federal, consagrando a ADPF como integrante de nosso controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 43 AgR, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2003), com cabimento em três hipóteses: (a) para evitar

ADPF 882 AGR / DF

lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público; (b) para reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público; e (c) quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Com a edição da referida lei, esta CORTE ampliou o exercício da jurisdição constitucional abstrata, passando a admitir o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em virtude de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (ADPF 130, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 6/11/2009; ADPF 291, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 11/5/2016), ainda que, excepcionalmente, revogados (ADPF 84 AgR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/2006) ou cuja eficácia já tenha se esaurido (ADPF 77 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 24/8/2006), inclusive com a possibilidade de concessão de medida liminar, desde que presentes todos os demais requisitos constitucionais.

A ADPF, portanto, deve ostentar, como outras das condições de procedibilidade, considerado o disposto no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, o atendimento ao critério da subsidiariedade, sendo esse a confirmação de que inexistente outro meio eficaz apto a superar o defeito jurídico sob questão.

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014).

Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será

ADPF 882 AGR / DF

possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É necessário, pois, que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, o *habeas data*; o mandado de segurança individual e coletivo; o mandado de injunção; a ação popular; a ADI estadual, entre outras possibilidades (ADPF 3-QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

Não é, porém, o que ocorre na presente hipótese, na medida em que as decisões que aplicaram o entendimento surgido no âmbito do Superior Tribunal de Justiça a partir do julgamento do Recurso Especial 1.574.350 estão submetidas regularmente ao sistema recursal, havendo instrumento processual à disposição das partes sucumbentes para revertê-la.

Convém assinalar, ainda, um outro aspecto processualmente relevante: a questão objeto da presente ADPF ainda será resolvida, em caráter definitivo, pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do exame dos Recursos Especiais 1.908.497 e 1.913.392, ambos de relatoria da Min. ASSUSETE MAGALHÃES, selecionados como representativos de controvérsia repetitiva, no âmbito dos quais foi determinado o sobrestamento, em todo o território nacional, de todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre o tema, conforme evidenciam os respectivos acórdãos de julgamento das propostas de afetação dos Recursos Especiais, publicados no DJe nº 3.228, ambos no dia 10/9/2021, cujo teor é idêntico (**grifos aditados**):

*“Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, **acordam** os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, **afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar***

ADPF 882 AGR / DF

a seguinte questão de direito controvertida: 'Definir a possibilidade de imposição de tutela inibitória, bem como de responsabilização civil por danos materiais e morais coletivos causados pelo tráfego com excesso de peso em rodovias.' e, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Regina Helena Costa e Herman Benjamin, suspender a tramitação de todos processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria e tramitem em todo o território nacional (art. 1.037, II, do CPC/15), conforme proposta da Sra. Ministra Relatora."

A submissão da matéria à sistemática dos recursos repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça indica a falta de exaurimento de outros meios processuais aptos a sanar a lesividade do conjunto de decisões apontadas como violadoras de preceitos fundamentais. E mais, a existência de decisão daquela Corte Superior no sentido de determinar o sobrestamento, em âmbito nacional, de todos os processos individuais ou coletivos a propósito da controvérsia ora versada aponta para a própria inexistência da alegada situação de lesividade a ser sanada por meio da propositura da presente ação.

Acrescento, ainda, que a eventual recusa de admissibilidade por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a Recursos Extraordinários versando sobre o tema ora suscitado nesta ação de controle concentrado, por falta dos requisitos recursais que lhe são próprios, não se qualifica como circunstância apta para, por si, atender ao critério da subsidiariedade, ainda que alguns deles possam, ocasionalmente, ter sido inadmitidos sob o fundamento de que a controvérsia neles suscitada ostenta caráter infraconstitucional.

Diga-se de passagem, aliás, que a ADPF não se apresenta como instrumento processual idôneo para, a pretexto de sanar alegada lesão a preceitos fundamentais em decorrência de interpretação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, apreciar controvérsia infraconstitucional (ADPF 127-ED, Red. p/ acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/4/2017; ADPF 164-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 3/2/2020; ADPF 247-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe 24/10/2018;

ADPF 882 AgR / DF

ADPF 354-AgR, Rel. ROBERTO BARROSO, Pleno, DJe 26/9/2016; ADPF 468-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe 28/5/2018), razão pela qual a sua mera propositura é incapaz de conferir ares constitucionais à discussão que, eventualmente, possa revelar caráter meramente legal.

Desse modo, as decisões judiciais objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental estão submetidas regularmente ao sistema recursal, havendo instrumento processual à disposição das partes para revertê-las. Tem-se demonstrada, portanto, a presença de meios processuais *“revestidos de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado”* (ADPF 17-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 14/2/2003).

Assim, constato a existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelas Agravantes, aptos a afastar o pressuposto da subsidiariedade, necessário ao conhecimento da presente ação objetiva (ADPF 212, Rel. Min. CARLOS BRITTO, decisão monocrática, DJe de 24/5/2010; ADPF 359, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 13/10/2015; ADPF 430 e 436, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, decisões monocráticas, DJe de 16/12/2016 e 31/1/2017; ADPF 723-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2021), motivo pelo qual as razões do presente agravo são incapazes de infirmar as conclusões da decisão agravada.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao Agravo Regimental.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 882

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS EXPORTADORAS DE
CARNES - ABIEC E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ALEXANDRA PAGLIA (33096/SC)

ADV.(A/S) : RONEI DANIELLI (10706/SC)

AGDO.(A/S) : SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário