



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1921375 - TO (2021/0039167-2)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADOS : PUBLIO BORGES ALVES - TO002365
CAROLINE TAPXURE LÔBO - TO008509A

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASSAGEIROS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal.

2. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 17/09/2024 a 23/09/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 23 de setembro de 2024.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1921375 - TO (2021/0039167-2)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADOS : PUBLIO BORGES ALVES - TO002365
CAROLINE TAPXURE LÔBO - TO008509A

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASSAGEIROS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal.

2. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por **Defensoria Pública do Estado do Tocantins** desafiando decisão que negou provimento ao recurso especial, sob o fundamento de que se afigura " *inconteste que tal pedido de declaração de inconstitucionalidade se apresenta como principal, visando, na verdade, à suspensão da eficácia das normas municipais que regulamentam o serviço de transporte motorizado privado*" (fl. 550).

Inconformada, a parte agravante sustenta que, "[d]iversamente do afirmado pelo E. Ministro Relator, não se trata de controle abstrato de constitucionalidade e sim de medida judicial coletiva visando a proteção de direitos difusos" (fl. 565).

Aduz, também, que "a pretensão consiste em (i) condenar do Agravado em obrigação de não realizar medidas coercitivas em face de profissionais que atuam no transporte privado motorizado de passageiros por aplicativo. Tratando-se de questão prejudicial do mérito, (ii) postulou-se a declaração incidental de inconstitucionalidade

de normas que balizavam a conduta potencialmente violadora de direitos fundamentais que se pretende evitar. Por fim, requereu-se cautelarmente a (iii) suspensão dos efeitos da referida lei até a decisão definitiva de mérito de maneira a evitar prejuízos por eventual mora do poder judiciário" (fl. 564).

Salienta, ainda, que "[a]s normas [municipais], além invadir a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, criaram situação de grave insegurança jurídica e potencialmente violadora de direitos fundamentais" (fl. 569).

Por fim, requer a reconsideração do *decisum* ou a submissão do feito ao julgamento colegiado.

Aberta vista à parte agravada, decorreu *in albis* o prazo para impugnação (fl. 578).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Em que pese aos argumentos aduzidos no presente recurso, o decisório agravado não merece reparos.

Ao solucionar a controvérsia, o Tribunal de origem asseverou (fls. 147/149):

Claramente a Defensoria Pública Estadual busca através da presente Ação Civil Pública discutir em abstrato a constitucionalidade da Lei Municipal e demais atos normativos impugnados, sob o fundamento de proteção dos hipossuficientes prestadores do serviço de transporte privado e dos usuários, o que refoge ao espectro de conhecimento da Ação Civil Pública, devendo ser objeto de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

Permito-me transcrever trecho elucidativo da sentença recorrida:

No caso dos autos, nota-se que o único objetivo almejado pela parte autora é a suspensão de eficácia normativa diante de suposta inconstitucionalidade da Lei nº 2330/2017 e do Decreto nº 1428/2017. Assim, é forçosa a conclusão de que a declaração de inconstitucionalidade in casu não se revela apenas um incidente, uma questão prejudicial, mas sim, o verdadeiro escopo da Defensoria Pública. Ora, é inegável que a declaração de inconstitucionalidade, por si só, já abarcaria os demais pedidos cautelares da autora.

O meio processual próprio para a análise, em abstrato, da constitucionalidade da norma é a ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, de competência dos tribunais superiores, cujos legitimados, no caso de lei municipal, estão previstos na Constituição do Estado, em rol exaustivo e simetricamente comparados àqueles da Constituição Federal, não sendo possível a postulação de tal pedido por quem não é legitimado, quando mais em Ação Civil Pública, mesmo porque referida ação não é meio idôneo para se reconhecer, em abstrato, a inconstitucionalidade de lei, ou em outras palavras, não pode servir como sucedâneos de ação direta de inconstitucionalidade. Neste sentido, o ensinamento de Hugo Nigro Mazzilli: "O que não se tem admitido, porém, é que se use da ação civil pública ou coletiva para atacar, em abstrato, os efeitos erga omnes, atuais e futuros, de uma norma supostamente inconstitucional.

Com isso, em última análise, estaria o juiz a invadir atribuição constitucional dos tribunais, aos quais compete, com exclusividade, declarar a constitucionalidade em tese de lei ou ato normativo, para, a seguir, ser provocada a suspensão de sua eficácia erga omnes.

Com efeito, se numa ação civil pública um juiz singular pudesse cassar os efeitos pretéritos e ainda impedir todos os efeitos atuais e futuros de uma lei, porque inconstitucional, estaria na prática retirando-lhe toda a eficácia erga omnes, o que nosso sistema constitucional só admite possa ser feito originalmente pelos tribunais em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou, em alguns casos, em sede de ação interventiva.

Em outras palavras, como a jurisprudência da mais alta Corte não tem admitido seja usada a ação civil pública ou a ação coletiva como sucedâneos ou meios substitutivos da ação direta de inconstitucionalidade, qualquer pedido que, em ação civil pública ou coletiva, visasse a retirar toda e qualquer eficácia abstrata de uma lei no seio social, equivaleria em termos práticos ao resultado de uma ação direta de inconstitucionalidade ou de uma ação interventiva.

Então, para que se possa usar com êxito a ação civil pública ou coletiva, é necessário que nestas não se faça pedido que equivalha à ineficácia total da lei, nem mesmo de um único dispositivo dessa lei" (A defesa dos interesses difusos em juízo, 24ª ed. São Paulo, Saraiva, 2011, pp.144-145).

Desta forma, verifica-se a ausência de interesse processual para o ajuizamento da presente ação proposta, diante da patente inadequação da via eleita pela parte autora.

Neste contexto, o indeferimento da petição inicial é medida que se impõe, pois configurada a carência da ação.

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade das normas municipais impugnadas não possui caráter incidental, mas se revela como o verdadeiro pedido da ação civil pública, a qual busca suspender os efeitos da Lei Municipal 2.330/2017 e do Decreto nº. 1.428/2017, sob o argumento da inconstitucionalidade material e formal, o que deixa evidente a inadequação da via eleita, não podendo a Ação Civil Pública ser utilizada para promover o controle abstrato de normas, como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, o que deságua no indeferimento da inicial por ausência de interesse processual, inteligência do artigo 330, inciso III, do CPC, não merecendo retoque a sentença recorrida.

Com efeito, conforme relatado, a recorrente requer prestação jurisdicional coletiva, "*visando a proteção de direitos difusos*" (fl. 565), contudo, como se vê, o êxito dessa demanda depende do provimento do pedido que postulou a indigitada declaração incidental de inconstitucionalidade de normas municipais. Ora, por certo, está-se diante de cumulação de pedido sucessiva, quando o resultado do exame de um repercute no outro.

Dessarte, o aresto objurgado está consoante o entendimento deste Tribunal Superior, no sentido de que "*a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental*" (REsp n. 1.569.401/CE, rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 8/3/2016, DJe de 15/3/2016).

Nesse passo:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. SORTEIOS TELEVISIVOS. 0900. PORTARIAS 413/97 E 1.285/97, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONTROLE JUDICIAL. CABIMENTO. ILEGALIDADE RECONHECIDA. NECESSÁRIA MODULAÇÃO DOS EFEITOS. ART. 927, § 3º/CPC. BOA-FÉ OBJETIVA. PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS.

[...]

VIII - Quando à alegação de que a ACP não rem cabimento para efetuar controle de legalidade/constitucionalidade de ato normativo, ressalte-se que este Tribunal já possui o consolidado entendimento de que "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público". Precedentes.

[...]

(AREsp n. 2.300.223/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/6/2023, DJe de 9/6/2023.)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECRETAÇÃO DE NULIDADE POR INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO. PEDIDO PRINCIPAL DA AÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. AGRAVO REGIMENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ DESPROVIDO.

1. Segundo entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, somente é cabível a alegação de inconstitucionalidade de normas em Ação Civil Pública, desde que de maneira incidental, como causa de pedir, não de pedido.

2. Na espécie, o Parquet pleiteou diretamente a decretação de nulidade, por inconstitucionalidade, do Decreto Municipal de Castro/PR 64/2003, intentando o retorno da servidora Rita Isabel de Mattos ao cargo de origem. Com efeito, a leitura da exordial revela que o pedido de nulidade do ato normativo tem fundamento na suposta incompatibilidade com o art. 37, II e § 2º. da CF/1988, ou seja, derivando da alegada inconstitucionalidade do Decreto normativo.

3. Agravo Regimental do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ desprovido.

(AgRg no REsp n. 1.220.476/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/4/2019, DJe de 9/5/2019.)

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no REsp 1.921.375 / TO
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2021/0039167-2

Número de Origem:

00015160420188270000 00237048320178272729 15160420188270000 294944178218

Sessão Virtual de 17/09/2024 a 23/09/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORES : PUBLIO BORGES ALVES - TO002365
CAROLINE TAPXURE LÔBO - TO008509A

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO - TRANSPORTE
TERRESTRE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADOS : PUBLIO BORGES ALVES - TO002365
CAROLINE TAPXURE LÔBO - TO008509A

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de

17/09/2024 a 23/09/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 23 de setembro de 2024