

17/02/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 703 BAHIA**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DE JURISTAS EVANGELICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ACYR DE GERONE E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAPIM GROSSO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAPIM GROSSO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRINHA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SERRINHA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITABUNA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITABUNA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETOS MUNICIPAIS. MEDIDAS DE RECOLHIMENTO NOTURNO RELACIONADAS À COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE CONTROLE

ADPF 703 AGR / BA

**CONCENTRADO PERANTE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA LOCAIS.
DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.**

1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional.

2. Sob esse enfoque, a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE carece de legitimidade para a propositura da presente arguição, na medida em que congrega associados vinculados por convicções e práticas intelectuais e religiosas. Precedentes.

3. 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 CORTE.

4. A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

5. Agravo Regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do

ADPF 703 AGR / BA

Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em negar provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 12 de fevereiro de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

17/02/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 703 BAHIA**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DE JURISTAS EVANGELICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ACYR DE GERONE E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAPIM GROSSO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAPIM GROSSO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRINHA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SERRINHA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITABUNA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITABUNA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): A Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE interpõe Agravo Regimental em face de decisão que julgou extinta a presente ADPF pelos seguintes fundamentos:

“A presente Arguição não reúne as condições processuais

ADPF 703 AGR / BA

indispensáveis ao seu conhecimento, pois a requerente carece de legitimidade ativa, conforme o estabelecido pelo art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. As associações de classe, embora constem do art. 103, IX, da CF, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade.

A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou o entendimento de que a legitimidade para o ajuizamento das ações do controle concentrado de constitucionalidade por parte de confederações sindicais e entidades de classe (art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999) pressupõe: (a) caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4294 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016); (b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5320 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015); (c) caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e (d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017).

No caso, a Requerente carece de legitimidade para, conforme o art. 103, IX da CF, instaurar a jurisdição constitucional abstrata perante a CORTE, pois não representa determinada categoria profissional, cujo conteúdo seja *'imediatamente dirigido à ideia de profissão, – entendendo-se classe no sentido não de simples segmento social, de classe social, mas de*

ADPF 703 AGR / BA

categoria profissional’, exigência pacificada há décadas pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 894 MC/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, decisão: 19/11/1993).

Por essa razão, a CORTE recusa legitimidade para instauração de ações de controle concentrado a entidades constituídas a partir de elementos associativos pertinentes a determinados valores, práticas ou atividades de interesse social, tais como cidadania, moralidade, desporto e prática religiosa. Nesse sentido, diversos precedentes: ADPF 406 AgR, Pleno, Rel.^a. Min.^a. ROSA WEBER, DJe de 7/2/2017; ADI 4.770 AgR, Pleno, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 25/2/2015; e decisões monocráticas na ADI 5666, Min. CELSO DE MELLO, DJe de 6/4/2017; ADPF 278, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 9/2/2015; e ADI 4.892, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 21/8/2013.

Cabe realçar o já mencionado precedente firmado no julgamento da ADI 4294-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, no qual apreciada a questão da legitimidade de entidade que, semelhantemente à Associação Requerente nesta ADPF, congrega pessoas vinculadas pelas convicções e práticas intelectuais e religiosas. O precedente foi assim ementado:

‘Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA, ART 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. CONSELHO INTERDENOMINACIONAL DE MINISTROS EVANGÉLICOS DO BRASIL. ILEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM” CARACTERIZADA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL OU ECONÔMICA. PRECEDENTES DESTA SUPREMA CORTE.

1. A legitimidade das entidades de classe para a propositura de ações no controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, IX, 1^a parte,

ADPF 703 AGR / BA

pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) sejam compostas por pessoas naturais ou jurídicas; (ii) sejam representativas de categorias econômicas e profissionais homogêneas; e (iii) tenham âmbito nacional, o que significa ter representação em, pelo menos, 9 (nove) Unidades da Federação (Estados ou Distrito Federal), por aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP).

2. O Conselho Interdenominacional de Ministros Evangélicos do Brasil – CIMEB –, a despeito de demonstrar formalmente em seu estatuto o caráter nacional da entidade, não se afigura como categoria profissional ou econômica, razão pela qual não possui legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

3. Nego provimento ao agravo regimental.’

(ADI 4294-AgR, Rel. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2016, DJe de 5/9/2016)

Ainda que superada a preliminar de ilegitimidade, não seria possível o conhecimento da ação. Isso porque o cabimento da ADPF exige, 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 tradicional entendimento do STF sobre a impossibilidade de realização do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, nos termos dos artigos 102, I, “a”, e 125, § 2º, sempre apontou a inadmissibilidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (RTJ 102/49; RTJ 124/266; RTJ 124/612; RTJ 97/438; RTJ 102/749, RTJ 104/724; RTJ 124/612; RTJ 124/266) ou perante o Tribunal de Justiça local (ADI 347-0/SP, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD), pois o único controle de constitucionalidade das

ADPF 703 AGR / BA

espécies normativas municipais perante a Constituição Federal que se admitia, em regra, era o difuso, exercido *incidenter tantum* por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto (Rcl 337/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

A regulamentação da ADPF (Lei 9.882/1999) tornou possível que a realização de *jurisdição constitucional concentrada de lei municipal* ocorra diretamente no Supremo Tribunal Federal, desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade – *subsidiariedade* (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*, *habeas data*; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CEQO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

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 Preceito Fundamental.

ADPF 703 AGR / BA

Não é, porém, o que ocorre na presente hipótese, pois é possível o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade dos decretos municipais ora impugnados no âmbito dos respectivos Tribunais de Justiça locais, com base nas normas previstas nos Títulos I e II, da Constituição do Estado da Bahia, nos Títulos I e VIII, da Constituição do Estado do Tocantins, no Título I, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, e nos Títulos I, II, e III, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, conforme salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO:

A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei 9.882/99, art. 4º, § 1º, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo *in limine*, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município.

(ADPF-MC 100/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática, DJe de 17/12/2008)

Ante o exposto, NEGOU SEGUIMENTO à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, 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.”

ADPF 703 AGR / BA

Sustenta a Agravante que a presente ADPF preenche os requisitos legais e constitucionais para o seu conhecimento e processamento. Alega que a ação tem como objetivo *“denunciar instrumentos normativos que, sob o pretexto de combater a pandemia, têm restringido desproporcionalmente a liberdade de locomoção e a liberdade de crença”*.

Aduz, em síntese, que a legitimidade *ad causam* para instaurar o processo objetivo perante esta CORTE deve ser aferida para além *de grupos reunidos por vínculos econômicos e profissionais*, contemplando também *aqueles que se unem em prol da defesa de direitos fundamentais*. Assevera, ainda, não existir outro meio eficaz, no ordenamento jurídico, para sanar as ofensas a preceitos fundamentais. No mais, repisa os argumentos da inicial para sustentar a declaração de incompatibilidade dos decretos municipais com o texto constitucional.

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

É o relatório.

17/02/2021**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 703 BAHIA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Os argumentos deduzidos pela Agravante não são capazes de infirmar os fundamentos da decisão que negou seguimento à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A legitimidade ativa, em ações do controle concentrado de constitucionalidade, para as associações de classe, entidades de classe e confederações sindicais (art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, I, da Lei 9.882/1999), demanda que estejam contemplados os seguintes requisitos: (a) caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4294 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016); (b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5320 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015); (c) caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e (d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017).

A Agravante, conforme destacado na decisão recorrida, congrega associados não vinculados a uma única e homogênea categoria profissional ou econômica, despidendo-se, assim, da legitimidade para instaurar a Jurisdição Constitucional abstrata perante a CORTE (art. 103, IX, da CF). Ausente, pois, a representação de interesses comuns de uma categoria específica que seja *“imediatamente dirigido à ideia de profissão, – entendendo-se classe no sentido não de simples segmento social, de classe social,*

ADPF 703 AgR / BA

mas de categoria profissional”, exigência pacificada há décadas pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 894 MC/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, decisão: 19/11/1993).

Destaco, nesse sentido, precedente que reconheceu a ilegitimidade *ad causam* sob o seguinte fundamento: *“uma entidade que congrega todos os bacharéis em direito – que podem ser advogados, membros de Poder, servidores públicos ou até praticantes de labor não jurídico – a despeito de possuir um traço em comum, não representa uma classe”*. (ADI 6.278-AgR/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 15/4/2020).

Por outro lado, a CORTE recusa legitimidade para instauração de ações de controle concentrado a entidades constituídas a partir de elementos associativos pertinentes a determinados valores, práticas ou atividades de interesse social, tais como cidadania, moralidade, desporto e prática religiosa. Nesse sentido, diversos precedentes: ADPF 406 AgR, Pleno, Rel.^a Min.^a ROSA WEBER, DJe de 7/2/2017; ADI 4.770 AgR, Pleno, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 25/2/2015; e decisões monocráticas na ADI 5666, Min. CELSO DE MELLO, DJe de 6/4/2017; ADPF 278, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 9/2/2015; e ADI 4.892, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 21/8/2013.

Cabe realçar o já mencionado precedente firmado no julgamento da ADI 4294-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, no qual apreciada a questão da legitimidade de entidade que, semelhantemente à Associação Requerente nesta ADPF, reúne pessoas vinculadas por convicções e práticas intelectuais e religiosas. O precedente foi assim ementado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA, ART 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. CONSELHO INTERDENOMINACIONAL DE MINISTROS EVANGÉLICOS DO BRASIL. ILEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM” CARACTERIZADA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL OU ECONÔMICA.

ADPF 703 AGR / BA

PRECEDENTES DESTA SUPREMA CORTE.

1. A legitimidade das entidades de classe para a propositura de ações no controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, IX, 1ª parte, pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) sejam compostas por pessoas naturais ou jurídicas; (ii) sejam representativas de categorias econômicas e profissionais homogêneas; e (iii) tenham âmbito nacional, o que significa ter representação em, pelo menos, 9 (nove) Unidades da Federação (Estados ou Distrito Federal), por aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP).

2. O Conselho Interdenominacional de Ministros Evangélicos do Brasil – CIMEB –, a despeito de demonstrar formalmente em seu estatuto o caráter nacional da entidade, não se afigura como categoria profissional ou econômica, razão pela qual não possui legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

3. Nego provimento ao agravo regimental.

(ADI 4294-AgR, Rel. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2016, DJe de 5/9/2016)

Anoto ainda que o cabimento da ADPF exige, 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 tradicional entendimento do STF sobre a impossibilidade de realização do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, nos termos dos artigos 102, I, “a”, e 125, § 2º, sempre apontou a inadmissibilidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 102/49; RTJ 124/266; RTJ 124/612; RTJ 97/438; RTJ 102/749, RTJ 104/724; RTJ 124/612; RTJ 124/266) ou perante o Tribunal de Justiça local (ADI 347-0/SP, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD), pois o único controle de constitucionalidade das espécies normativas municipais perante a Constituição Federal que se admitia, em regra, era o difuso,

ADPF 703 AGR / BA

exercido *incidenter tantum* por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto (Rcl 337/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

A regulamentação da ADPF (Lei 9.882/1999) tornou possível que a realização de *jurisdição constitucional concentrada de lei municipal* ocorra diretamente no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade – *subsidiariedade* (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*, *habeas data*; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CEQO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

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 ADPF.

Não é, porém, o que ocorre na presente hipótese, pois é possível o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade em face dos decretos municipais impugnados na petição inicial no âmbito dos respectivos Tribunais de Justiça locais, com base nas normas previstas nos Títulos I e II da Constituição do Estado da Bahia, nos Títulos I e VIII da

ADPF 703 AGR / BA

Constituição do Estado do Tocantins, no Título I da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, e nos Títulos I, II e III da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, conforme salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO:

A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se ao Tribunal de Justiça estadual a concessão, até mesmo *in limine*, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município.

(ADPF-MC 100/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática, DJe de 17/12/2008)

Embora a requerente sustente que não haveria instrumento processual igualmente abrangente à ADPF para questionar decretos municipais de diferentes estados da federação, registro que o fato de existirem respostas jurisdicionais locais, aptas a delinear soluções peculiares às necessidades de cada ente, revela-se altamente vantajoso no contexto de combate à pandemia de Covid-19, conforme se extrai da seguinte decisão:

22. Por outra dimensão, o problema constitucional em exame comporta soluções jurisdicionais a serem construídas a

ADPF 703 AGR / BA

partir da compatibilidade das medidas restritivas às realidades regional e local de cada unidade federativa, tendo em vista a feição descentralizada que conforma a metodologia de enfrentamento e combate da pandemia da COVID-19 no Estado Federal brasileiro. Nessa linha, as decisões liminares proferidas na ADI 6.341, relatoria do Ministro Marco Aurélio, e na ADPF 672, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Nesse cenário, há outras ações constitucionais originárias aptas, nos respectivos âmbitos das justiças estaduais à disposição, a assegurar a resolução dos problemas jurídicos, de forma eficaz, com efeitos imediatos e gerais para o âmbito de cada circunscrição regional. Tais instrumentos processuais que não foram acionados, do que se depreende do contexto argumentativo do processo.

(...)

23. Ante o desenvolvido, e considerada a existência de outros meios processuais adequados para, na dimensão em tese, impugnar os atos normativos identificados na inicial, de forma exemplificativa, e solucionar de forma imediata, eficaz e local a controvérsia constitucional apontada, o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não passa no parâmetro normativo-decisório construído por esse Supremo Tribunal Federal, por meio de seus precedentes judiciais, quanto ao sentido atribuído ao requisito da subsidiariedade.

(ADPF 666/DF, Rel. Min. ROSA WEBER, decisão monocrática, DJe de 16/04/2020)

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao Agravo Regimental.
É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 703

PROCED. : BAHIA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DE JURISTAS EVANGELICOS - ANAJURE

ADV.(A/S) : UZIEL SANTANA DOS SANTOS (4484/SE) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ACYR DE GERONE (24278/PR) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAPIM GROSSO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAPIM GROSSO

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRINHA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SERRINHA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITABUNA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ITABUNA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 5.2.2021 a 12.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, 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