

13/06/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 941 GOIÁS**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS
CELULARES - ACEL
ADV.(A/S) : HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO
AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA DA AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA/GO QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE FONTES NÃO IONIZANTES – TELEFONIA CELULAR, RÁDIO E TV. 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo

ADPF 941 AGR / GO

Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acórdão em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 3 de junho de 2022.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente

13/06/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 941 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):
Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL interpõe 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 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

ADPF 941 AgR / GO

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.

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

O cabimento da ADPF será viável, portanto, 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.

É necessário, pois, que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade

ADPF 941 AgR / GO

(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, pois o modelo de repartição de competências legislativas desenhado pela Constituição Federal, alegadamente afrontado pela norma municipal impugnada, caracteriza-se como de reprodução obrigatória pelos entes da Federação, mostrando-se, assim, passível de ser validamente invocado, em ação própria, como parâmetro de controle de constitucionalidade estadual (ADPF 694 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 08/10/2021; ADPF 771 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 08/10/2021).

Confira-se, a propósito, o precedente firmado no julgamento do RE 650.898 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ o acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 24/5/2019, Tema 484), em que o TRIBUNAL assentou que os Tribunais de Justiça “*podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados*”.

Em sede de controle concentrado de constitucionalidade, mas em idêntico sentido, destaco a ADI 5646 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2019), em cuja tese de julgamento firmou-se o seguinte entendimento: “*é constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros*”.

Além disso, o próprio requerente noticia que a

ADPF 941 AGR / GO

controvérsia sobre a revogação ou não da Instrução Normativa 007/2005 pelo Decreto 3.268/2017 foi acometida à tutela jurisdicional própria, em cuja cadeia processual reconhece a existência de *“recursos ainda cabíveis contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Goiás”*, em tese plenamente capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade apontada na inicial.

Constato, assim, a existência 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, Tribunal Pleno, DJ de 14/02/2003), estando demonstrada, pois, a presença de meios aptos a sanar a lesão e *“solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”* (ADPF 33, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 06/08/2004).

Diante do 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.

Sustenta a Agravante que a presente ADPF preenche os requisitos legais e constitucionais para o seu conhecimento e processamento, pois a decisão ora impugnada teria partido de premissas equivocadas, de modo que estaria plenamente atendido o requisito da subsidiariedade.

Alega que a tramitação da ação civil pública autuada sob o número 5496364-69.2018.8.09.0051 não lhe confere meio processual apto a fazer cessar a alegada lesão a preceito fundamental.

No mais, repisa os fundamentos da inicial para sustentar o cabimento da ação concentrada com base em precedentes desta CORTE, que, ao apreciar Arguições contra atos normativos municipais, reconheceu presente o princípio da subsidiariedade.

Com esses argumentos, requer o conhecimento e o processamento do recurso, para que seja reformada a decisão agravada e determinado o prosseguimento desta ação, deferindo-se, por ocasião do exame pelo Tribunal Pleno do presente Agravo Regimental, o pedido de tutela

ADPF 941 AGR / GO

provisória requerida na petição inicial.

É o relatório.

13/06/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 941 GOIÁS****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Agravo Regimental, com pedido de retratação, interposto contra decisão que negou seguimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ajuizada pela Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL, em que se alega preenchidos os pressupostos processuais necessários à instauração do processo objetivo.

Como matéria de fundo, almeja o controle da Instrução Normativa 7/2005, editada pela Agência Municipal do Meio Ambiente de Goiânia/GO, que “*dispõe sobre normas para licenciamento ambiental de fontes não ionizantes – telefonia celular, rádio e TV*”, sob o fundamento de que a Agência Municipal, a pretexto de exercer sua competência para regular assuntos de interesse local, teria invadido o âmbito de competência privativa da União (CF, arts. 21, XI e 22, IV) ao introduzir requisitos materiais para o licenciamento ambiental de ERB’s.

Não merecem prosperar os argumentos levantados pela Agravante, incapazes de infirmar os fundamentos da decisão que negou seguimento à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Postula a Agravante ter cumprido o requisito da subsidiariedade pela inexistência de outros meios processuais capazes de sanar as lesividades apontadas. Entretanto, o princípio da subsidiariedade estabelece como preceito de cumprimento a inexistência, para a hipótese *in concreto*, de 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,

ADPF 941 AgR / GO

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, pois o modelo de repartição de competências legislativas desenhado pela Constituição Federal, alegadamente afrontado pela norma municipal impugnada, caracteriza-se como de reprodução obrigatória pelos entes da Federação, mostrando-se, assim, passível de ser validamente invocado, em ação própria, como parâmetro de controle de constitucionalidade estadual (ADPF 694 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 08/10/2021; ADPF 771 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 08/10/2021).

Confira-se, a propósito, o precedente firmado no julgamento do RE 650.898 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ o acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 24/5/2019, Tema 484), em que o TRIBUNAL assentou que os Tribunais de Justiça *“podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”*.

Em sede de controle concentrado de constitucionalidade, mas em idêntico sentido, destaco a ADI 5646 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2019), em cuja tese de julgamento firmou-se o seguinte entendimento: *“é constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros”*.

Além disso, a própria Agravante noticia na petição inicial que a controvérsia sobre a revogação ou não da Instrução Normativa 007/2005 pelo Decreto 3.268/2017 foi acometida à tutela jurisdicional própria, em cuja cadeia processual reconhece a existência de *“recursos ainda cabíveis contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Goiás”*, em tese plenamente capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade apontada na inicial.

Constato, assim, a existência de meios processuais *“revestidos de*

ADPF 941 AgR / GO

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, Tribunal Pleno, DJ de 14/02/2003), estando demonstrada, pois, a presença de meios aptos a sanar a lesão e “solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (ADPF 33, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 06/08/2004).

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

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 941

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL

ADV.(A/S) : HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR (A1630/AM, 55324/BA, 24521/DF, 77467/MG, 51046/PE, 82756/PR, 158221/RJ, 9223/RO, 352839/SP)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

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 3.6.2022 a 10.6.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário