

15/05/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 423
BAHIA**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI ? COFIC
ADV.(A/S)	: VICENTE COELHO ARAÚJO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AL. A DO INC. VII DO ART. 77 DA LEI N. 942/2015 DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS/BA. NORMA DETERMINANTE DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DO BALNEÁRIO "PRAINHA". ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO FEDERATIVO, AOS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS. MATÉRIA DISCUTIDA EM PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO NA JUSTIÇA DA BAHIA. AUSÊNCIA PATENTE DE ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO CONHECIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na

ADPF 423 / BA

conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux, Dias Toffoli (Presidente) e Celso de Mello, que conheciam da presente ação, e, no mérito, a julgavam improcedente; e o Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava a divergência apenas para conhecer da presente ação. Falaram pelo requerente, o Dr. Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas; e, pelo amicus curiae Comitê de Fomento Industrial de Camaçari - COFIC, o Dr. Lucas Santos de Sousa. Sessão Virtual de 8.5.2020 a 14.5.2020.

Brasília, 15 de maio de 2020.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

15/05/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 423
BAHIA**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI ? COFIC
ADV.(A/S)	: VICENTE COELHO ARAÚJO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada por governador da Bahia, em 3.10.2016, contra a al. *a* do inc. VII do art. 77 da Lei 942/2015 do Município de Candeias/BA, pela qual se *“dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal do Município de Candeias e dá outras providências”*.

Eis o dispositivo impugnado:

“Art. 77. O zoneamento industrial demarca os seguintes tipos de zonas: [...]

VII - Zona Especial Portuária Consolidada – (ZEPC): Zona consolidada pelas principais atividades do Porto de Aratu Candeias, sobre a qual estão instalados os terminais de graneis líquidos, sólidos e produtos gasosos, além do terminal da Ford e da GDK, considerando

ADPF 423 / BA

que:

a) nesta zona, deverá ser preservada a integridade ambiental da chamada 'Prainha', já incorporada ao contexto cultural e de lazer, e consolidada como balneário da região".

2. O arguente sustenta que, "na medida em que lei municipal, adentrando em seara pertinente à competência da União para legislar sobre área de portos, obstaculiza o funcionamento regular do Porto Organizado de Aratu, inserido na Zona Portuária Consolidada, bem como o desenvolvimento de políticas públicas que abranjam a atividade portuária como responsável pelo aparato infraestrutural para o desenvolvimento econômico, depreende-se a manifesta ofensa aos preceitos fundamentais relativos ao princípio federativo, consubstanciado nos arts. 1º, 18, 21, inciso XII, alínea 'f', 22, inciso X, e 60, 4º, inciso I, bem como aos objetivos fundamentais de promoção do desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais e regionais, a teor dos incisos II e III do art. 3º e 170, inciso VII, constituindo, ainda, um grave risco ao direito à vida e à saúde, abrigados pelo arts. 5º e 6º da Constituição Federal".

Assinala que, "embora a Medida Provisória nº 242/2005 tenha sido rejeitada, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência (entre 28.3.2005 e 30.06.2005) mantiveram-se por ela regidas, uma vez que não foi editado no prazo de sessenta dias o decreto legislativo previsto no artigo 62, §§ 3º e 11, da Constituição Federal".

Assevera que "resta evidente que jamais lei municipal poderia estabelecer que, na Zona Portuária Consolidada, determinada área seria objeto de preservação ambiental e muito menos qualificá-la como balneário, sendo ela ancilar ao TEGAL e, em verdade, de acesso por terra proibido a terceiros, diante dos parâmetros de segurança existentes no Porto Organizado de Aratu".

Enfatiza ser "patente a quebra ao princípio federativo, pois a disciplina municipal constitui embaraço e obstáculo às políticas de ampliação e desenvolvimento da infraestrutura portuária, bem como, e por esta razão, ao desenvolvimento industrial por repercutir diretamente sobre o Polo Petroquímico

ADPF 423 / BA

de Camaçari, vulnerando a autonomia administrativa e política tipicamente decorrentes do princípio federativo, abrigado pelos art. 1º e 18 do texto constitucional”.

Pondera que *“jamais poderia a lei municipal em questão qualificar a Prainha como balneário e nem pretender restringir, ainda que sob as vestes de proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento de atividades relativas à exploração do Porto Organizado de Aratu”.*

Assinala que na norma impugnada se *“descumprem os imperativos de proteção à vida e à saúde, eis que, ao qualificar indevidamente como área de proteção ambiental e balneário, autorizaria indevidamente o acesso de populares a área de alto risco, que não pode e nem deve ser frequentada e é de acesso restrito”.*

Destaca que *“há um projeto de construção de Terminal de Uso Privado, ainda em fase inicial, de estudos e viabilização de licenças, sendo imprescindível para potencializar o desenvolvimento econômico e social do Estado da Bahia, sem trazer qualquer dano ou lesão ao meio ambiente”.*

3. Requer a suspensão cautelar da eficácia da al. *a* do inc. VII do art. 77 da Lei n. 942/2015 do Município de Candeias/BA e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da norma.

4. Em 13.10.2016, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, aplicou o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido:

“Regime dos Portos. Artigo 77, inciso VII, alínea ‘a’, da Lei n 924/15 do Município de Candeias/BA. Dispositivo impugnado que institui a área de preservação ambiental dentro da Zona Especial Portuária (ZEPC), que compreende as principais atividades do Porto de Aratu, Candeias/BA. Norma municipal que não se limita a dispor sobre política urbana ou questão relativa ao meio ambiente, invadindo

ADPF 423 / BA

a competência privativa da União para legislar sobre o regime de portos. Afronta aos artigos 1º, caput; 18; 21, inciso XII, alínea 'f'; 22, inciso X; e 60, § 4º, inciso I, da Constituição. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente”.

Em informações prestadas em 13.12.2006, a Câmara Municipal de Candeias/BA pleiteou a improcedência da ação, pontuando que “a zona da ‘Prainha’ não se encontra inserida na poligonal pertencente ao Porto de Aratu”.

A Procuradora-Geral da República opinou pela improcedência do pedido em parecer com a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL E REGIME DE PORTOS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 77, VII, a, DA LEI 924/2015 DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS (BA). PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DE REGIÃO CONTÍGUA AO PORTO ORGANIZADO DE ARATU. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE POLÍTICA URBANA E PRESERVAÇÃO DO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. 1. Não usurpa competência privativa da União para legislar sobre regime de portos (Constituição da República, art. 22, X) lei municipal que determine preservação ambiental de área contígua a zona portuária, mas não abrangida por esta. 2. Não viola os objetivos fundamentais de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CR, art. 3º, II e IV) e o princípio da ordem econômica de redução das desigualdades (art. 170, VII) norma municipal que determine preservação ambiental de praia situada em área contígua a zona portuária. 3. Alegação genérica de violação dos direitos à vida e à saúde, sem demonstração de motivos concretos, não afasta presunção de constitucionalidade de lei municipal que determine preservação ambiental de praia localizada nas proximidades de porto organizado. 4. Parecer por improcedência do pedido”.

ADPF 423 / BA

5. Em 19.3.2018, o Ministro Dias Toffoli admitiu o ingresso, na qualidade de *amici curiae*, de Comitê de Fomento Industrial de Camaçari – COFIC e Bahia.

6. Em 13.9.2018, os autos vieram-me na forma do art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c com o inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

15/05/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 423
BAHIA**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nos termos do caput do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, a finalidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*. É cabível a arguição também *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”* (inc. I do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.882/1999).

O arguente sustenta contrariados preceitos fundamentais previstos na Constituição da República pela norma municipal na qual se estabelece a proteção ambiental de balneário conhecido como “Prainha”, situado no Município de Candeias.

2. Consta do sítio do Tribunal de Justiça da Bahia que tramitam processos no Juízo da 6ª Vara da Fazenda Pública em Salvador (Processo n. 0542917-03.2016.8.05.0001), onde se discutem os impactos de empreendimentos no Centro Industrial de Aratu, em área denominada Prainha, no município de Candeias/BA.

Determinou-se naquele feito que o Estado da Bahia e o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA fiquem impedidos, até deliberação, *“de dar sequência a qualquer procedimento que importe em permissão para construção de terminal portuário no referido balneário”*.

A decisão de primeiro grau foi mantida pelo Tribunal de Justiça da Bahia (Agravado de Instrumento n. 0018916-14.2016.8.05.0000), quando se

ADPF 423 / BA

pontuou em voto condutor que *“todos os elementos apresentados apontam para a necessidade de uma tutela especial do referido balneário, seja por sua importância ambiental, seja pelo escopo recreativo e turístico da região”*.

Ressaltou-se no acórdão prolatado que *“não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade no art. 7º, inciso VII, alínea “a” da Lei n. 924/2015 do Município de Candeias, que consagra a preservação da integridade ambiental da “Prainha” como área consolidada de cultura e lazer, pois, ao contrário do que afirma o agravante, a norma não trata de “regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial” (art. 22, X da CRFB), mas sim de proteção ambiental, que é matéria de competência legislativa concorrente dos entes federados (art. 24, VI da CRFB)”*.

Também no Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Bahia, em ação popular ajuizada contra o Estado da Bahia (Processo n. 0536392-05.2016.8.05.0001), foi proferida decisão pela qual deferida liminar na qual determinada *“a suspensão dos efeitos do ato administrativo impugnado, que impôs mudança da proteção ambiental outorgada por lei à região da “Prainha”, salvaguardando o interesse jurídico debatido neste processo, ficando impedido o Estado da Bahia e/ou o INEMA, até ulterior deliberação deste Juízo, de dar sequência a qualquer procedimento que importe em permissão para construção de terminal portuário no referido balneário”*.

3. É objeto de ações em tramitação na Justiça baiana a discussão sobre a possibilidade de empreendimento portuário alcançar o balneário de “Prainha”, no Município de Candeias/BA, em observância às normas e competências em matéria de proteção ambiental.

É pacífico que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser ajuizada se existentes outros meios processuais aptos a fazer cessar a alegada situação de lesividade a preceito fundamental. Inadmite-se o emprego como substitutivo de recurso ou quando não esgotados os instrumentos processuais aproveitados pelas partes e interessados no processo, pela aplicação do princípio da

ADPF 423 / BA

subsidiariedade.

Ao decidir o Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 203 (DJe de 18.4.2018), o Ministro Alexandre de Moraes observou que *“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. No julgamento do Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 249/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, assentou-se ser válido

“o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor: ‘- O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental –, revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional. - A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole

ADPF 423 / BA

constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado’ (RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Na realidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados.

Como precedentemente enfatizado, o princípio da subsidiariedade – que rege a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental – acha-se consagrado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que condiciona o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade afirmada pelo arguente.

Trata-se de requisito de procedibilidade que pode ser validamente instituído pelo legislador comum, em ordem a condicionar o exercício do direito de ação, sem que a fixação de tais requisitos condicionantes caracterize situação de inconstitucionalidade.

O legislador, ao dispor sobre a disciplina formal do instrumento processual previsto no art. 102, § 1º, da Carta Política (ADPF), estabeleceu, no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que não será admitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ‘quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade’.

É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade.

Isso significa, portanto, que o princípio da subsidiariedade não pode – e não deve – ser invocado indevidamente para impedir o

ADPF 423 / BA

exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República.

Se assim não se entendesse, a aplicação injustificada do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição.

Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar (e tem interpretado!) a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização da nova ação constitucional possa, efetivamente, prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público” (Plenário, DJe 1º.9.2014).

Confirmam-se, como exemplos, os seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados. II - A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada. III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido”

ADPF 423 / BA

(ADPF n. 141-AgR/RJ, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 18.6.2010).

“Agravos regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ato omissivo do Governador do Estado da Paraíba consistente na ausência de envio, ao Poder Legislativo estadual, do projeto de lei que fixa, na forma de subsídio, a remuneração do Defensor Público do Estado. Mandado de segurança em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado com idêntico objeto. Ausência de subsidiariedade. Agravo a que se nega provimento. 1. Encontra-se em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba mandado de segurança impetrado pela Defensoria Pública do Estado em que se impugna o mesmo ato omissivo objeto da presente arguição, sendo os respectivos pedidos idênticos. Portanto, existe meio processual capaz de sanar a lesividade alegada pela associação autora com a mesma amplitude e imediatividade que teria a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual se tem por não atendido o requisito da subsidiariedade. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADPF n. 319-AgR/PB, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 19.12.2014).

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) – AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes. A mera possibilidade de utilização de outros

ADPF 423 / BA

meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse “writ” constitucional. – A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado” (ADPF n. 237-AgR/SC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 30.10.2014).

Assim também os seguintes precedentes: ADPF n. 145/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJ 9.2.2009; ADPF n. 134-AgR-terceiro/CE, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 7.8.2009; ADPF n. 93-AgR/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 7.8.2009; ADPF n. 17-AgR/AP, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 14.2.2003; ADPF n. 3-QO/CE, Relator o Ministro Sydney Sanches, Plenário, DJ 27.2.2004; ADPF n. 6-MC/RJ, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 26.11.2014; ADPF n. 319/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJ 26.5.2014; ADPF n. 127/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJ 28.2.2014; e ADPF n. 266/MG, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJ 28.9.2012.

5. Pelo exposto, ausente o atendimento ao princípio da subsidiariedade, por tramitar ações na Justiça estadual baiana o mesmo

ADPF 423 / BA

tema e estar-se diante de tentativa de se atalhar a discussão judicial do tema, **voto no sentido de não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

15/05/2020**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 423
BAHIA**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI ? COFIC
ADV.(A/S)	: VICENTE COELHO ARAÚJO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório apresentado pela i. Relatora.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado da Bahia, em face do artigo 77, inciso VII, alínea *a* da Lei nº 942/2015 do Município de Candeias, Estado da Bahia, que dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e dá outras providências. Argumenta o Autor que referida legislação importa em indevida invasão da competência da União para legislar sobre o regime de portos, violando, ainda, o pacto federativo, os objetivos fundamentais de promoção do desenvolvimento econômico e redução das desigualdades regionais, e importando em grave risco ao direito à vida e à saúde.

A redação do dispositivo é a seguinte:

ADPF 423 / BA

“Art. 77. O zoneamento industrial demarca os seguintes tipos de zonas:

(...)

VII – Zona Especial Portuária Consolidada – (ZEPC): Zona consolidada pelas principais atividades do Porto de Aratu Candeias, sobre a qual estão instalados os terminais de grãos líquidos, sólidos e produtos gasosos, além do terminal da Ford e da GDK, considerando que:

a) nesta zona, deverá ser preservada a integridade ambiental da chamada “Prainha”, já incorporada ao contexto cultural e de lazer, e consolidada como balneário da região;”

Afirma o arguente que o ente municipal, ao dispor sobre a necessidade de preservação ambiental da região denominada “Prainha” interfere nas operações do Porto Organizado de Aratu, pois se localiza em zona contígua à área de operação portuária. Sustenta, ainda, que *“a ofensa perpetrada não vulnera apenas as regras de distribuição de competências, pois enseja o prejuízo ou a paralisação das atividades que são desenvolvidas no Porto, podendo repercutir na concessão ou não de licenciamento para a exploração do mencionado terminal, bem como para a ampliação da infraestrutura portuária, quer pela expansão do Porto Organizado de Aratu, quer, eventualmente, pela concessão para construção de Terminal de Uso Privado (TUP) na Zona Portuária Consolidada”*.

A i. Relatora propõe o não conhecimento da ação, por entender que por ausência do requisito da subsidiariedade, já que há ações populares e ações civis públicas tramitando na Justiça Estadual do Estado da Bahia, e que seriam capazes de solver a alegada lesão a preceito fundamental.

Quanto ao conhecimento, contudo, entendo de forma diversa, mormente por se tratar de impugnação à lei municipal em face de artigos da Constituição Federal.

Com efeito, as ações referidas pela i. Relatora solvem as controvérsias fáticas e concretas postas em discussão naqueles autos. No entanto, essas ações não possuem caráter objetivo, e eventual alegação de inconstitucionalidade seria apenas incidental.

ADPF 423 / BA

Assim, como se trata de lei municipal e não há norma na Constituição Estadual Baiana que trate da competência material e legislativa da União, entendo, com a devida vênia, inexistir outro meio objetivo para sanar a controvérsia constitucional ora em debate, além da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Nesse sentido:

“Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O artigo 21, inciso XII, alínea "a", da Carta Maior prescreve ser competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens, enquanto que o art. 22, IV, da Constituição confere à União a competência privativa para legislar sobre o tema. O artigo 233 da CRFB, a seu turno, normatiza a forma de outorga das concessões, permissões e autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. 2. A centralização da regulação da radiodifusão no âmbito da União se justifica pela a necessidade de administração racional do espectro de radiofrequência, cuja exploração econômica não é ilimitada. 3. A Lei federal 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária, definido como a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço (artigo 1º). 4. O Decreto 2.615/1998, que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária, assenta, em seu artigo 9º, competir ao Ministério das Comunicações o estabelecimento

ADPF 423 / BA

das normas complementares do RadCom, indicando os parâmetros técnicos de funcionamento das estações, bem como detalhando os procedimentos para expedição de autorização e licenciamento; a expedição do ato de autorização para a execução do Serviço; e a fiscalização da execução do RadCom, em todo o território nacional, no que disser respeito ao conteúdo da programação, nos termos da legislação pertinente. 5. In casu, é formalmente inconstitucional a Lei 416/08, do Município de Augustinópolis/TO, que autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder a exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária no âmbito do território do Município, mercê da inexistência, na sistemática jurídico-constitucional atual, de espaço para que o legislador local busque tratar geral e abstratamente sobre o tema da exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária. 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 416, de 2 de junho de 2008, do Município de Augustinópolis/TO.”

(ADPF 235, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 29-08-2019 PUBLIC 30-08-2019)

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA

ADPF 423 / BA

DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente.

(...)”

(ADPF 449, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-08-2019 PUBLIC 02-09-2019)

Dessa feita, quanto ao conhecimento da demanda, divirjo da i. Relatora, por visualizar atendido o requisito da subsidiariedade.

Assim, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No mérito, contudo, entendo que a ação é improcedente.

Analisando os autos, compreendo que a lei municipal ora questionada não invade competência privativa da União para legislar sobre o regime de portos e para a exploração do serviço portuário. Isso porque, como bem asseverou a Procuradoria-Geral da República, trata-se do exercício, pelo ente municipal, de competência sobre matéria ambiental em área que, segundo a inicial, não está contida na poligonal referente à área de operação portuária, mas é contígua ao Porto Organizado de Aratu.

Em Parecer ofertado aos autos, assim se manifestou o *Parquet*:

“A despeito de alegar que a norma teria disciplinado indevidamente sobre regime portuário, o requerente não demonstrou que a região pertinente à área conhecida como Prainha estaria localizada em área portuária, o que impediria interferência do legislador municipal, em virtude da reserva de competência prevista no art. 22, X, da Constituição da República.

ADPF 423 / BA

Consoante destacou a Câmara Municipal, “a zona da ‘Prainha’ não se encontra inserida na poligonal pertencente ao Porto de Aratu”. Explicou que o decreto presidencial de 3 de junho de 2015, ao definir a área do Porto Organizado de Aratu, não incluiu aquela zona nas coordenadas do porto. A própria petição inicial reconhece que a Prainha não integra a zona portuária. Veja-se trecho do parágrafo 3 da peça:

03. Deste modo, a eficácia do dispositivo legal, como será exposto, ao qualificar pequeno trecho de terra da costa **contíguo** à zona de operação de um dos terminais do Porto – chamada Prainha –, como balneário e área de preservação, pode inviabilizar o funcionamento irregular das indústrias do Polo Petroquímico de Camaçari, afetando empregos, arrecadação e o desenvolvimento econômico de todo o Estado da Bahia. [...]

Em nota técnica apresentada à 4a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, especializada em matéria ambiental, a Procuradora Regional da República GISELE PORTO informa que a Zona do Porto de Aratu foi aprovada pela Secretaria dos Portos da Presidência da República, está definida no decreto presidencial de 3 de junho de 2015 e sua poligonal não inclui a área da Prainha. De acordo com o documento, a norma municipal “não pretendeu incluir a Prainha na poligonal do Porto Organizado de Aratu, mas sim deixar claro que as atividades do Porto de Aratu deverão ser realizadas com a devida cautela para que não prejudiquem a área de praia contígua, já caracterizada como balneário da região e submetida ao regime jurídico das praias”.

O legislador municipal, ao estabelecer que se deve preservar a integridade ambiental da Prainha na zona especial portuária consolidada, não alterou o território pertinente ao Porto de Aratu nem incluiu a área em questão na região portuária. “Zona especial portuária” é nomenclatura utilizada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, mas não interfere no regime de portos estipulado pela União.

ADPF 423 / BA

A norma municipal dispõe sobre política urbana e preservação ambiental, em consonância com competência material e legislativa conferida pela Constituição da República a municípios, para tratar de assuntos de interesse local e promover controle da ocupação do solo urbano (arts. 30, I e VII, e 182)² e com o dever constitucional de proteção e manutenção do ambiente equilibrado (art. 225).

O art. 225, § 1º, atribui ao poder público instrumentos e providências destinados a assegurar o direito a ambiente ecologicamente equilibrado. A noção de poder público compreende todas as entidades federadas, de maneira que a Constituição impõe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o dever de defender e preservar o ambiente, a cumprir-se de modo cooperativo. Por isso, consoante seu art. 23, VI e VII, são competências materiais daqueles entes “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

De fato, tanto a inicial como a manifestação da Advocacia-Geral da União não demonstraram que a área da “Prainha” está dentro da poligonal determinada pelo Decreto Presidencial de 03/06/2015, que estabeleceu os limites do Porto Organizado de Aratu. Logo, não há nenhuma invasão de competência por parte do Município em determinar a preservação ambiental da área, e estabelecer sua destinação como balneário, nos termos do artigo 23, incisos VI e VII do texto constitucional.

Ademais, não há qualquer violação ao desenvolvimento econômico da região, uma vez que este deve sempre respeitar as normas ambientais emanadas pela União, Estados e Municípios, conforme hermenêutica do artigo 225 da Constituição da República.

De outra parte, as alegações de que a ocupação da área contígua às atividades do Porto importam em violação ao direito à vida e à saúde não foram suficientemente demonstradas, além de embasadas em normativas infralegais, que não tem o condão de tolher as atribuições constitucionalmente conferidas aos Municípios.

ADPF 423 / BA

Ademais, o arguente faz alusão a projetos futuros de ampliação da área do Porto, mas essa questão, em meu sentir, não ilide a competência municipal em temática ambiental e de zoneamento urbano, nem demonstrou-se que vem ela a impedir o exercício do serviço público pelo poder concedente da exploração portuária.

Portanto, entendo que o contido no dispositivo guerreado corresponde ao lícito exercício da competência legislativa ambiental constitucionalmente garantida ao ente municipal, inexistindo invasão à competência da União para legislar sobre o regime de portos.

Assim, conheço da presente ação e, no mérito, julgo improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

15/05/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 423
BAHIA**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CANDEIAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI ? COFIC
ADV.(A/S)	: VICENTE COELHO ARAÚJO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado da Bahia, em face do art. 7º, VII, “a”, da Lei 924/2015, do Município de Candeias, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do referido município, com a seguinte redação:

“Art. 77. O zoneamento industrial demarca os seguintes tipos de zona:

(...)

VII – Zona Especial Portuária Consolidada (ZEPC): Zona consolidada pelas principais atividades do Porto de Aratu Candeias, sobre a qual estão instalados os terminais de granéis líquidos, sólidos e produtos gasosos, além do terminal da Ford e da GDK, considerando que:

a) nesta zona, deverá ser preservada a integridade ambiental da chamada “Prainha”, já incorporada ao contexto cultural e de lazer, e consolidada como balneário da região.”

ADPF 423 / BA

Na inicial, aponta-se violação aos arts. 1º; 3º, I e III, *caput*; 5º, *caput*; 6º; 18, *caput*; 21, XII, “f”; 22, X; 60, § 4º, I; 170, VII, da Constituição Federal.

Segundo o Governador do Estado da Bahia, a lei municipal impugnada adentrou seara da competência da União para legislar sobre área de portos, obstaculizando o funcionamento regular do Porto Organizado de Aratu.

A relatora, Ministra Cármen Lúcia, nega seguimento à presente ação, por entender não cumprido o requisito da subsidiariedade para sua proposição. Consigna haver instrumentos recursais e medidas de controle difuso aptos a resolverem a questão discutida nos autos.

Dirirjo da relatora, por entender não só cumprido o princípio da subsidiariedade no caso, como também configurada a necessidade de apreciação da questão de forma objetiva por esta Corte para solver a controvérsia de forma ampla, geral e imediata, conforme passo a expor.

Em outras oportunidades, destaquei que, à primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de outro meio eficaz a afastar a eventual lesão seria possível manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes para afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do

ADPF 423 / BA

instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte pode decidir de imediato um recurso constitucional caso fique demonstrado que a questão é de interesse geral ou que o requerente poderia sofrer grave lesão se recorresse à via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

No que concerne ao controle de constitucionalidade de normas, a posição da Corte alemã tem-se revelado enfática: *“apresenta-se, regularmente, como de interesse geral a verificação sobre se uma norma legal relevante para uma decisão judicial é inconstitucional”*. (Cf. BVerfGE, 91/93 [106])

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica. Ainda assim, o ajuizamento da ação e sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Desse modo, considerando o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade ou, ainda, a ação direta por omissão, não será admissível a arguição de descumprimento.

Também é possível que se apresente arguição de descumprimento

ADPF 423 / BA

com pretensão de ver declarada a constitucionalidade de lei estadual ou municipal que tenha sua legitimidade questionada nas instâncias inferiores. Tendo em vista o objeto restrito da ação declaratória de constitucionalidade, não se vislumbra aqui meio eficaz para solver, de forma ampla, geral e imediata, eventual controvérsia instaurada.

A própria aplicação do princípio da subsidiariedade indica que a arguição de descumprimento há de ser aceita nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição – alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário – que não envolva a aplicação de lei ou normativo infraconstitucional.

Da mesma forma, controvérsias concretas fundadas na eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo podem dar ensejo a uma plethora de demandas, insolúveis no âmbito dos processos objetivos.

Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma plethora de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias.

A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também recomenda uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia

ADPF 423 / BA

mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva.

Ademais, a ausência de definição da controvérsia – ou a própria decisão prolatada pelas instâncias judiciais – poderá ser a concretização da lesão a preceito fundamental. Em um sistema dotado de órgão de cúpula, que tem a missão de guarda da Constituição, a multiplicidade ou a diversidade de soluções pode constituir-se, por si só, em uma ameaça ao princípio constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, em uma autêntica lesão a preceito fundamental.

Assim, tendo em vista o perfil objetivo da arguição de descumprimento, com legitimação diversa, dificilmente se poderá vislumbrar uma autêntica relação de subsidiariedade entre o novel instituto e as formas ordinárias ou convencionais de controle de constitucionalidade do sistema difuso, expressas, fundamentalmente, no uso do recurso extraordinário.

Dessa maneira, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais – vias processuais ordinárias – não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, tal como explicitado, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade constante no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.

É fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista especialmente o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto.

Assim, o Tribunal poderá conhecer da arguição de

ADPF 423 / BA

descumprimento toda vez que o princípio da segurança jurídica restar seriamente ameaçado, especialmente em razão de conflitos de interpretação ou de incongruências hermenêuticas causadas pelo modelo pluralista de jurisdição constitucional.

No caso em questão, a discussão posta nos autos trata da competência do Município de Candeias para editar o art. 7º, VII, “a”, da Lei municipal 924/2015, que segundo alegado na inicial, embora aparentemente verse sobre matéria afeta ao direito ambiental e à política de desenvolvimento urbano municipal, termina por obstaculizar o funcionamento regular do Porto Organizado de Aratu, cujo regime é matéria de competência privativa da União.

Destaco, portanto, a relevância da matéria constitucional ora submetida ao Plenário desta Corte, tendo em vista discutir questões atinentes ao princípio federativo, mais explicitamente, às regras estruturantes da organização político-administrativa do Estado brasileiro referentes à repartição constitucional de competências.

Parece estarmos diante de quadro em que se faz necessária resposta rápida e uniforme a respeito da matéria objeto desta ação de controle concentrado, para que se decida, de forma geral, definitiva e abstrata, sobre a alegada inconstitucionalidade da lei impugnada.

Esse é o motivo pelo qual me posiciono no sentido de acompanhar a divergência apenas para conhecer da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, deixando para me pronunciar sobre o mérito da questão em momento oportuno.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 423

PROCED. : BAHIA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

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

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

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE CANDEIAS

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

AM. CURIAE. : COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI ? COFIC

ADV.(A/S) : VICENTE COELHO ARAÚJO (DF013134/) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux, Dias Toffoli (Presidente) e Celso de Mello, que conheciam da ação e, no mérito, julgavam improcedente o pedido; e o Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava a divergência apenas para conhecer da presente ação. Falaram: pelo requerente, o Dr. Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae* Comitê de Fomento Industrial de Camaçari - COFIC, o Dr. Lucas Santos de Sousa. Plenário, Sessão Virtual de 8.5.2020 a 14.5.2020.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário