



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 212.936/2017-AsJConst/SAJ/PGR

Arguição de descumprimento de preceito fundamental 423/BA

Relator: Ministro **Dias Toffoli**

Arguente: Governador do Estado da Bahia

Interessados: Prefeito do Município de Candeias
Câmara Municipal de Candeias

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.

1 RELATÓRIO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado da Bahia, em face do art. 77, VII, *a*, da Lei 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias, que dispõe sobre a política urbana do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e dá outras providências.

Eis o teor da norma:

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 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; [...]

Defende a arguente cabimento da ADPF, por ser o único meio eficaz em controle concentrado para sanar lesão decorrente de ato normativo municipal. Afirma que o Município de Candeias usurpou competência da União para legislar sobre área de portos. Indica como preceitos fundamentais violados o princípio federativo (Constituição da República, arts. 1º, 18, 21, XII, *f*, 22, X, e 60, § 4º, I) e os objetivos fundamentais de promoção do desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais e regionais (CR, arts. 3º, II e III, e 170, VII).

O relator, Ministro DIAS TOFFOLI, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 5 do processo eletrônico).

O Prefeito do Município de Candeias, o Estado da Bahia e o Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC) pediram ingresso no processo como *amici curiæ* (peças 13, 40 e 46).

A Câmara Municipal de Candeias informou que a zona da Prainha não está contida no Porto Organizado de Aratu, de forma que não haveria usurpação da competência da União para legislar sobre portos. A lei municipal respaldar-se-ia no art. 23, VI, da Constituição da República, que confere aos municípios competência material para proteção do ambiente (peça 42).

A Advocacia-Geral da União pronunciou-se por inconstitucionalidade do dispositivo (peça 11).

É o relatório.

2 MÉRITO

O Governador da Bahia alega que o art. 71, VII, *a*, da Lei 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias, ao dispor sobre preservação ambiental da Prainha, teria invadido competência privativa da União para legislar sobre portos (Constituição da República, art. 22, X), o que prejudicaria o funcionamento regular do Porto Organizado de Aratu e o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a atividade portuária, em descompasso com os arts. 3º, II e III, e 170, VII, da CR.

Os argumentos apontados não vulneram a constitucionalidade da lei municipal.

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.

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”.¹

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.

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

1 *Vide* versão completa da nota técnica anexa.

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”.

O Supremo Tribunal Federal reconhece competência municipal para dispor sobre preservação ambiental:

DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. PLANEJAMENTO URBANO. MEIO AMBIENTE E PAISAGEM URBANA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EXTERNA. POLUIÇÃO VISUAL. INTERPRETAÇÃO DA LEI MUNICIPAL PAULISTA 14.223/2006. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE AS-

2 “Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]”.

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. [...]”.

SUNTOS DE INTERESSE LOCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMNETO. SÚMULAS 282 E 356/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.6.2009. A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal 14.223/2006 – denominada Lei Cidade Limpa – trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade. Agravo regimental conhecido e não provido.³

Além disso, a norma municipal conforma-se com o regime jurídico do patrimônio da União, em particular com o art. 4º, § 1º, da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998:

Art. 4º Os Estados, Municípios e a iniciativa privada, a juízo e a critério do Ministério da Fazenda, observadas as instruções que expedir sobre a matéria, poderão ser habilitados, mediante convênios ou contratos a serem celebrados com a SPU, para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente.

§ 1º Na elaboração e execução dos projetos de que trata este artigo, serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo.

O requerente alega inconstitucionalidade material da norma municipal por afronta aos arts. 3º, II e III, e 170, VII, da Constitui-

3 STF. Primeira Turma. Agravo regimental no agravo de instrumento 799.690/SP. Relatora: Ministra ROSA WEBER. 10/12/2013, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 22, 31 jan. 2014.

ção da República, porquanto ensejaria “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 Constituição da República, no art. 3º, II e III, aponta o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. O art. 170, VII, do texto constitucional estipula a redução das desigualdades como princípio da ordem econômica. Esses preceitos devem ser interpretados de maneira sistemática, levando em consideração as demais normas que compõem a ordem constitucional, inclusive as de caráter ambiental.

Diferentemente das constituições anteriores, a tutela do ambiente possui capítulo específico na Constituição da República de 1988, que estabeleceu para o poder público e a coletividade dever de preservar o ambiente e consagrou direito fundamental a ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao analisar o art. 225, *caput*, da Constituição da República ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN, em obra doutrinária, destaca que o equilíbrio ecológico deve ser compreendido de maneira dinâmica, de modo que “não é objetivo do Direito Ambiental fossilizar o meio ambiente e estancar suas permanentes e comuns transforma-

ções, que vêm ocorrendo há milhões de anos. O que se busca é assegurar que tal estado dinâmico de equilíbrio, em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado, deixando que a natureza siga seu próprio curso”.⁴

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado pela solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras. Como os demais direitos fundamentais, o direito a ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer. Nesse caminho, o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais devem estar alinhados com a preservação do ambiente. Tanto é assim que o art. 170, VI, da CR, consigna como princípio da ordem econômica “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Alegação genérica de que determinação de preservar o ambiente na região da Prainha prejudicaria o desenvolvimento do Porto de Aratu não afasta a presunção de constitucionalidade de norma municipal editada em consonância com o dever constitucional de proteção ambiental.

4 BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: *Direito Constitucional Ambiental brasileira*. CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 133-134.

A petição inicial aponta violação aos arts. 5º e 6º da Constituição, por entender que a norma municipal descumpriria “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”.

A despeito das alegações, o requerente não demonstrou como a preservação ambiental de região de praia colocaria em risco a vida e a saúde da população, de maneira que, pelas razões já expostas, deve prevalecer a presunção de constitucionalidade da norma municipal. Esta, ao contrário, busca concretizar os mandamentos constitucionais em matéria de proteção ambiental.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República por improcedência do pedido.

Brasília (DF), 25 de agosto de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO**

NOTA TÉCNICA SOBRE AADPF 423/BA

DE: Gisele Porto - Gerente do Projeto MPF-Gerco

**PARA: Nívio de Freitas Silva Filho - Excelentíssimo Coordenador da 4ª
Câmara de Coordenação e Revisão**

**Referência: Ofício nº 511/2017 – 4ª CCR que encaminha o ofício
AsJConst/SAJ/PGR/87/2017**

- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 423/BA

Constitucionalidade do art. 77, VII, *a*, da Lei nº 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias, que determina a preservação da integridade ambiental da “Prainha”. Inexistência de controvérsia. Não cabimento da ADPF. Artigo 20, IV da Constituição Federal. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 e Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015 e Portaria nº 113, de 12 de julho de 2017, da Secretaria do Patrimônio da União. Inépcia da Inicial. Falta de comprovação do título de uso da área pelo requerente. Inexistência de ofensa a preceitos fundamentais. Pelo indeferimento da inicial e no mérito pela improcedência do pedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

RELATÓRIO

01. Questiona-se na ADPF 423/BA a constitucionalidade do art. 77, VII, *a*, da Lei nº 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias, que determina preservação da integridade ambiental da chamada “Prainha”, supostamente localizada no Porto de Aratu.

02. A Lei nº 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias dispõe sobre a política urbana do Município e institui o Plano Direto de Desenvolvimento Municipal. O dispositivo impugnado, artigo 77, inciso VII, alínea *a*, reza:

“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 granéis líquidos, sólidos e de 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.” (grifo nosso)

03. Afirma o Governador do Estado da Bahia que o artigo 77, VII, *a*, da Lei nº 924/15 do Município de Candeias questionada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

*“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 regular das indústrias do Polo Petroquímico de Camaçari, afetando empregos, arrecadação e o desenvolvimento econômico de todo o Estado da Bahia.” (item 03.)
(grifo nosso)*

04. Sustenta que o referido dispositivo legal é lesivo aos preceitos fundamentais constantes dos artigos 1º, 3º, incisos II e III, caput, 5º, caput, 6º, 18 caput, 21, inciso XII, alínea f, e 22, inciso, X, além dos artigos 60, 4º, inciso I, e 170, inciso VII, da Constituição Federal inciso relativos:

a) ao princípio federativo (apontando os artigos 1º, 18, 21, inciso XII, alínea f, 22, inciso X, e 60, 4º, inciso I da Constituição Federal) por supostamente invadir a competência da União para legislar sobre área de portos;

b) ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades regionais (apontando os artigos 3º, II e III e 170, VII da Constituição Federal) porque obstaculizaria o funcionamento regular do Porto organizado bem como o desenvolvimento de políticas públicas que abranjam a atividade portuária como responsável pelo aparato infraestrutural para o desenvolvimento econômico, ou seja que “...abranjam a **ampliação da infraestrutura** que permitam o incremento da atividade produtiva, industrial e comercial” (parágrafo 23 da inicial - grifo nosso). Explicita melhor o interesse alegado no parágrafo 32 da inicial ao afirmar que o dispositivo legal da lei municipal em questão **“enseja prejuízo ou paralisação das atividades que são**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

desenvolvidas no Porto, podendo repercutir na concessão ou não de licenciamento para a exploração do mencionado terminal, bem como para ampliação da infraestrutura portuária, quer pela expansão do Porto Organizado de Atatu, quer, eventualmente, pela concessão para construção de Terminal de Uso Privativo (TUP) na Zona Portuária Consolidada.”

c) ao direito à vida e à saúde (apontando os artigos 5º e 6º da Constituição Federal, sem especificar os incisos), porque a lei municipal **autorizaria indevidamente o acesso de populares à área de alto risco, que não pode e nem deve ser frequentada e é de acesso restrito.** (parágrafo 41 da inicial)

05. Em sua manifestação contra a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a Câmara Municipal de Candeias afirma que a Prainha não se encontra inserida na poligonal pertencente ao Porto de Aratu, conforme art. 15 do Decreto Presidencial de 03/06/2015, que define a nova poligonal.

06. Assim, afirma que não se pode falar em competência privativa da União para legislar sobre a Zona da Prainha, haja vista que o artigo 22 da Magna Carta é cristalino no sentido de que cabe privativamente à União legislar sobre **regime** de portos, não prevendo qualquer exceção com relação às zonas próximas aos portos.

07. Alega ainda que a Lei 9.882/1999 que dispõe sobre o procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental assevera que a peça vestibular deve conter a prova inequívoca da violação ao preceito fundamental que não se vislumbra quanto à premissa de a Zona da Prainha estar inserida na Zona Portuária.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

FUNDAMENTAÇÃO

1. Do indeferimento liminar – artigo 4º da Lei 9.882/99

1.1. Inexistência de ato do poder público ou controvérsia sujeita à arguição de descumprimento de preceito fundamental

1.1.1 Teor do Artigo 77, VII, a da Lei 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias

08. A Zona do Porto Organizado de Aratu aprovada pela Secretaria dos Portos da Presidência da República está definida no Decreto Presidencial de 03/06/2015, e sua poligonal não inclui a área da Prainha, conforme coordenadas constantes da manifestação da Câmara Municipal de Candeias.

09. A Lei nº 924, de 11 de maio de 2015, do Município de Candeias em seu artigo 77, inciso VII, estabeleceu como tipo de zoneamento industrial a Zona Especial Portuária Consolidada (ZEPC), como sendo aquela consolidada pelas principais atividades do Porto de Aratu Candeias, sobre a qual estão instalados os terminais de graneis líquidos, sólidos e de produtos gasosos, além do terminal da Ford e da GDK.

10. Entretanto, ao ressaltar na alínea *a* do referido inciso que “*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*”, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

11. A exigência aplica-se a qualquer atividade que possa impactar a praia, conforme já previsto no artigo 225 da Constituição Federal e somente está reforçada na alínea *a*, do referido dispositivo da lei municipal questionado. Note-se que em nenhum trecho da peça inicial o requerente afirma que a Prainha está inserida na área do Porto Organizado de Aratu, mas sempre que compõe ou está incorporada à “**Zona Portuária Consolidada**”, ou seja, nomenclatura usada na legislação municipal.

12. Assim, a requerente tem como premissa que, em razão da cautela mencionada na alínea *a*, o Município inseriu a Prainha na Zona Especial Portuária Consolidada, o que não é e nem poderia ser o caso, tendo em vista que os limites do Porto Organizado são definidos em Decreto expedido pela Presidência da República, após as eventuais autorizações dos órgãos competentes que sejam necessárias.

13. Assim, não há nenhuma ação invasiva da competência da União pelo Município na área do Porto Organizado, mas somente inclusão na lei municipal de norma de repetição com relação proteção ambiental de área de praia contígua, ante sua competência concorrente para preservação do meio ambiente prevista no artigo 225, 23, VI e 24, VI da Constituição Federal e nos artigos 214 e 216 da **Constituição do Estado da Bahia**. Neste passo, de acordo com o artigo 4º da Lei 9.882/99, não sendo caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, deve a inicial ser indeferida liminarmente.

1.1.2. Parâmetro de controle equivocado para verificação da constitucionalidade da lei municipal



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

14. A alegação de invasão da competência privativa da União para legislar sobre regime de portos restou prejudicada diante da inexistência de ato ou lei que se refira ao regime de portos por parte do Município de Candeias.

15. Quanto aos demais preceitos fundamentais apontados como tendo sido descumpridos pela lei municipal, verifica-se que o parâmetro usado pelo requerente está equivocado, tendo em vista que tanto a lei federal 7661/88 quanto a Constituição do Estado da Bahia dão suporte à legislação municipal questionada.

16. Parâmetro de controle é a expressão utilizada para significar a base a partir de que as leis ou atos normativos são analisados para se chegar à conclusão acerca de sua constitucionalidade¹.

17. O que deseja o requerente ao impugnar a Lei municipal é impedir o livre acesso à Prainha, argumentando que o acesso prejudicaria o desenvolvimento portuário e a saúde dos frequentadores em razão do risco que pode vir a existir se implantado no porto um terminal de uso privativo. Entretanto o livre acesso às praias é previsto no artigo 10 da Lei nº 7.661/88, acima transcrito, e no artigo 4º, § 1º da Lei nº 9636, de 15 de maio de 1998, *verbis*:

“Art. 4º Os Estados, Municípios e a iniciativa privada, a juízo e a critério do Ministério da Fazenda, observadas as instruções que expedir sobre a matéria, poderão ser habilitados, mediante convênios ou contratos a serem celebrados com a SPU, para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim

¹ Sarlet, Marinoni, Mitidiero - “Curso de Direito Constitucional” (2016). 5.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, pág. 1090



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente.

§ 1º Na elaboração e execução dos projetos de que trata este artigo, serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo.”

18. Além disso, a previsão consta também da Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo Art. 214, *verbis*:

“Art 214. O Estado e Municípios obrigam-se, através de seus órgãos da administração direta e indireta, a:

IX - garantir livre acesso às praias, proibindo-se qualquer construção particular, inclusive muros, em faixa de, no mínimo, sessenta metros, contados a partir da linha da preamar máxima.” (grifo nosso)

E o artigo 216:

Art. 216. Constituem patrimônio estadual e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem o manejo adequado no meio ambiente, inclusive quanto ao uso de seus recursos naturais, históricos e cultural:

V- a Zona Costeira, em especial a orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de alá/Mangue Seco, as Lagoas e Dunas do Abaeté, a Baía de Todos os



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO**

Santos, o ?Morro de São Paulo, a Baía de Camamu e os Abrolhos;” (grifo nosso)

19. Assim, percebe-se que pelos argumentos elencados pelo requerente, por via transversa tenta-se descumprir a legislação federal e a Constituição do Estado, razão pela qual o parâmetro para verificação da constitucionalidade da lei Municipal no caso em tela não deve ser a Constituição Federal e sim a Constituição do Estado da Bahia, não sendo cabível por mais um motivo a impugnação via arguição de descumprimento de preceito constitucional, pelo que deve ser esta indeferida liminarmente na forma do artigo 4º da Lei 9.882/99.

1.2. Ausência de requisito legal: Inexistência de relevância jurídica da suposta controvérsia, exigida pelo artigo 1º, I da Lei nº 9.882/1999

20. A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece em seu artigo 20:

“Art. 20. São bens da União:

...

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; **as praias marítimas**; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

21. A Lei 13.240, de 30/12/2015, estabelece em seu artigo 14 a possibilidade de transferência pela União da gestão das praias aos Municípios, *verbis*:

“Art. 14. Fica a União autorizada a transferir aos Municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, excetuados:

I - os corpos d'água;

II - as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional;

III - as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais;

IV - as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União;

V - as áreas situadas em unidades de conservação federais.

§ 1º A transferência prevista neste artigo ocorrerá mediante assinatura de termo de adesão com a União.

§ 2º O termo de adesão será disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para preenchimento eletrônico e preverá, entre outras cláusulas:

I - a sujeição do Município às orientações normativas e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União;

II - o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas;

III - a possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo, devido a descumprimento de normas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

da Secretaria do Patrimônio da União ou por razões de interesse público superveniente;

IV - a reversão automática da área à Secretaria do Patrimônio da União no caso de cancelamento do termo de adesão;

V - a responsabilidade integral do Município, no período de gestão municipal, pelas ações ocorridas, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes.”

22. Logo, basta que o Município de Candeias assine o termo de adesão da Secretaria do Patrimônio da União para assumir a gestão da chamada “Prainha” **independente da existência de legislação municipal neste sentido.**

23. Neste passo, torna-se sem qualquer utilidade a presente arguição, que carece do requisito de relevância jurídica da controvérsia, necessário à admissibilidade da arguição.

24. No último dia 13 de julho de 2017, foi publicada a **Portaria nº 113, de 12 de julho de 2017**, da Secretaria do Patrimônio da União, divulgando o modelo do termo de adesão que deve ser assinado para transferência da gestão das praias marítimas urbanas para os Municípios. Em sua Cláusula Primeira está claramente definido o objeto do termo.

“CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente Termo de Adesão tem por objeto transferir ao Município a gestão das praias marítimas urbanas de seu território, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, nos termos da Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

7.661, de 16 de maio de 1988, e do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.

§ 1º - Para os efeitos deste Termo de Adesão, praia é a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detritico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.”

25. Quanto ao Município exigir a preservação da Prainha não há nenhuma invasão de competência da União. O regime jurídico das praias é fixado pela Lei federal nº 7.661/88 – Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, que estabelece em seu art. 10:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.”

26. Assim, somente pela leitura do artigo 10 da Lei 7.661/88 já se poderia afirmar a irrelevância da ADPF 423/BA, já que a praia contígua a um dos terminais do porto não é automaticamente integrada à atividade portuária, como quer fazer crer o requerente, pois sendo bem de uso comum do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO**

povo deve ter garantido o livre acesso à qualquer pessoa em qualquer direção, com exceção de casos de interesse de segurança nacional ou trecho incluído em áreas protegidas por legislação específica, o que não é o caso.

27. O parágrafo 1º do artigo 10 da Lei do Gerenciamento Costeiro ainda reforça a assertiva acima, ao estabelecer a impossibilidade de urbanização ou qualquer forma de utilização do solo da Zona Costeira que impeça ou dificulte o livre acesso às praias. Ou seja, não foi à toa que a poligonal do porto organizado não incluiu a área da Prainha, **justamente para se garantir o uso da praia por toda e qualquer pessoa.**

28. Está claro, portanto, que não há invasão da competência privativa da União quando a lei Municipal determina a preservação da *“integridade ambiental da chamada “Prainha”, já incorporada ao contexto cultural e de lazer e consolidada como balneário da região”*, **já prevista na Lei 7.661/88.**

29. No caso de haver transferência de gestão da Prainha para o Município, as obrigações deste estão estabelecidas na Cláusula Terceira do termo de adesão, entre estas:

II - promover o correto uso e ocupação das praias, garantindo o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, nos termos contidos no art. 10 da Lei nº 7.661, de 1988, orientando os usuários e a comunidade em geral sobre a legislação pertinente, seus direitos e deveres, bem como planejar e executar programas educativos sobre a utilização daqueles espaços;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

30. Disto resulta que o Município de Candeias poderá, independentemente da existência de lei municipal, fazer a gestão ambiental da Prainha mediante a assinatura do Termo de Adesão da Secretaria do Patrimônio da União e atendimento ao regime jurídico das praias.

1.3. Inépcia da Inicial - Inexistência de prova da violação do preceito fundamental exigida pelo artigo 3º, III da Lei nº 9.882/1999 - inexistência de comprovação pelo requerente do título de uso para ocupação por terceiros de praia

31. Não foi apresentado pelo Governador do Estado da Bahia nenhum título de uso da Prainha, quando afirma o requerente que esta está incorporada à área portuária, tendo em vista não estar inserida na poligonal conforme decreto que o define.

A Lei 9.636/98 em seu artigo 18, § 2º prescreve:

“§ 2º-O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

32. A ocupação por terceiros das praias no caso de gestão pelo Município prevista na Lei 13.240/2015 também é prevista na cláusula sétima do modelo do Termo de Adesão, com base na Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, que regula a matéria:

“CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

O Município poderá destinar a terceiros partes das áreas cuja gestão lhe tiverem sido transferidas por meio do presente instrumento, fazendo-o com base na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, sendo:

II - por meio de cessão de uso, aos Estados, entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde e às pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional;

a) gratuita, nas hipóteses em que não há finalidade lucrativa;

b) onerosa ou em condições especiais, sob os regimes de locação ou arrendamento, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, observando-se os procedimentos licitatórios previstos em lei, sempre que houver condições de competitividade, devendo o edital e o respectivo instrumento contratual estabelecer como valor mínimo da contraprestação anual devida pelo particular o montante obtido pela aplicação de 2% da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

Planta de Valores Genéricos - PVG municipal da respectiva área, a cada metro quadrado do empreendimento.

...

§ 4º - Os instrumentos de destinação firmados pela União com terceiros, vigentes no ato de formalização do presente Termo, mesmo que sobreponham áreas cuja gestão é transferida, permanecerão válidos, cabendo ao Município dar-lhes cumprimento.

...

§ 9º - As "condições especiais" a que se refere a alínea "b" do inciso II desta cláusula podem ser, sem prejuízo de outras, por exemplo:

a) que a cobrança se dê apenas pela área de exploração econômica de determinado empreendimento, fazendo-se gratuito o uso da área na qual se permita o fluxo gratuito do espaço pelo público, ou pelas áreas de apoio obrigatórios, tais como postos médicos, de bombeiros etc.;

b) que o contrato firmado entre o Município e terceiros preveja que a cobrança ocorrerá somente quando houver a utilização exclusiva de determinada área, de forma sazonal."

33. Neste passo, caso o Município requeira a transferência da gestão da Prainha, não teria que respeitar nenhuma interferência nesta das atividades



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO**

realizadas na área contígua do Porto de Aratu, diante da inexistência de **contrato de cessão de uso firmado com a União** – título exigido para que pudesse reivindicar a regularidade do uso da Prainha, conforme § 4º da Cláusula Sétima do Modelo de Termo de Adesão exigido pela Lei 13240/2015.

34. Assim, assiste razão à Câmara de Vereadores do Município de Candeias ao afirmar que não há prova inequívoca da violação ao preceito fundamental quanto à premissa de a Zona da Prainha estar inserida na Zona Portuária.

35. Pelo exposto, nota-se a existência de vários fundamentos para que a ADPF 423/BA não seja admitida, entretanto, pelo princípio da eventualidade passa-se à análise do mérito.

2. Do Mérito - improcedência das alegações do requerente

2.1. Inexistência de invasão da competência da União para legislar sobre área de portos

36. Para dar suporte a alegação de invasão de competência, o requerente aponta no parágrafo 18, e novamente no parágrafo 39 da inicial, jurisprudência relativa ao Porto de Santos sobre caso que, entretanto, **não se assemelha ao presente**, tendo em vista que refere-se à lei municipal “*restritiva de operações comerciais em área portuária*” e não à lei municipal “*que declara balneário e área de proteção trecho de terra da costa contígua à zona de operação de um dos terminais do Porto*”

37. O próprio Requerente afirma no parágrafo 3 da inicial, acima referido, que a área da Prainha é **contígua** à zona de operação de um dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

terminais do Porto. Entretanto, fundamenta o pedido argumentando que trata-se de área que **compõe** a Zona Portuária – parágrafos 28, 30, e 37. Mas, no parágrafo 37, quando afirma que a área em questão já está integrada à atividade portuária, repita-se, **não faz qualquer referência ao fundamento de tal assertiva.**

38. Ademais, por toda a fundamentação já exposta acima, relativa ao regime jurídico das praias e à competência concorrente do Município para executar medidas de preservação do meio ambiente, verifica-se que não assiste razão ao requerente ao afirmar que há invasão de competência privativa da União quando o município exige medidas de preservação da Prainha.

2.2. Inexistência de obstáculo ao desenvolvimento das atividades portuárias

39. A alegação de que a lei municipal em questão é obstáculo ao desenvolvimento das atividades portuárias baseia-se na suposta possibilidade de *“prejuízo ou 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 ampliação da infraestrutura portuária, quer pela expansão do Porto Organizado de Aratu, quer, eventualmente, pela concessão para construção de Terminal de Uso Privativo (TUP) na Zona Portuária Consolidada.”*

40. No parágrafo 43 da inicial, discretamente é apontado o motivo que deu origem à presente Arguição:

“43. Nesse sentido, importa destacar que há um projeto de construção de Terminal de Uso Privativo, ainda em fase inicial, de estudos e viabilização de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO**

licenças, sendo imprescindível para potencializar o desenvolvimento econômico e social do Estado da Bahia, sem trazer qualquer dano ou lesão ao meio ambiente.”

41. Como já apontado acima, por tratar-se de bem de uso comum do povo não há direito à incorporação da Prainha à área do porto organizado em razão da necessidade de requerimento e deferimento pelo órgão competente de licença ambiental de eventual futura concessão para construção de Terminal de Uso Privativo. Isto sim seria afronta à legislação constitucional e infraconstitucional. O artigo 170, VII da Constituição Federal apontado pelo requerente, não garante a emissão de licenças, mas deve ser lido em conjunto com o artigo 225 e seus incisos.

42. Ressalte-se a contradição exposta pelo próprio requerente quando ao mesmo tempo que afirma que a lei municipal em questão é ameaça à concessão de licença ambiental e que o projeto em desenvolvimento não trará qualquer lesão ao meio ambiente. **Se assim é, conclui-se que o argumento além de contrariar a Constituição Federal e a legislação, mostra mais uma vez que carece de interesse a presente arguição.**

2.3. Inexistência de ofensa ao direito à vida e à saúde

43. A única razão apresentada pelo Requerente para fundamentar sua alegação de que o dispositivo legal questionado descumpra os imperativos de proteção à vida e à saúde encontra-se no item 41 da inicial:

“41. Também descumpra os imperativos de proteção à vida e à saúde, eis que, ao qualificar indevidamente como área de proteção ambiental e balneário,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 2ª REGIÃO
MPF – GERCO

autorizaria indevidamente o acesso de populares à área de alto risco, que não pode e nem deve ser frequentada e é de acesso restrito.”(grifo nosso)

44. Ora, neste ponto salta aos olhos o absurdo de tal alegação, que inverte os direitos previstos na Lei 7.661/88, sem sequer apresentar fundamento para tal inversão, que certamente não pode ser o risco apontado, qual seja, a existência de “*projeto de construção de Terminal de Uso Privativo, ainda em fase inicial, de estudos e viabilização de licenças*” (parágrafo 43 já citado acima). Tal projeto teria necessariamente que submeter-se ao processo de licenciamento ambiental pelo órgão competente a quem caberia analisar a área de influência do empreendimento, seus impactos e riscos.

45. Assim, também por este argumento não assiste razão ao Requerente.

CONCLUSÃO

46. Por todo o exposto, opina este órgão no sentido de que o Ministério Público Federal se manifeste pelo **indeferimento** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, na forma do artigo 4º da Lei 9.882/99 e, caso admitida, no mérito pela **improcedência do pedido**, nos termos da fundamentação acima exposta.

Rio de Janeiro, 28 de julho de 2017.


GISELE PORTO
Procuradora Regional da República
Gerente do MPF-Gerco