



**ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA JUDICIAL**

**EXMO. SR. MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, M.D. RELATOR  
DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL N. 828:**

**REF. ADPF N. 828**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA e o ESTADO DA BAHIA,** pessoa jurídica de direito público interno, pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia, por conduto do seu **PROCURADOR GERAL DO ESTADO**, abaixo firmado, vêm, respeitosamente à presença de VV. EE., nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº **828/DF**, requerida ajuizada pela **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERTADA (PSOL)**, em face de supostos atos inconstitucionais de remoção de famílias residentes em locais de ocupação, durante a pandemia da COVID-19, prestar as informações solicitadas, bem como defender a constitucionalidade da norma impugnada,



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

na condição de *amicus curiae*, respectivamente, pelas razões de fato e de direito que passam a aduzir para, ao final, requer.

**SÍNTESE DA ARGUIÇÃO DE**  
**INCONSTITUCIONALIDADE**

1 - A Autora apresentou ajuizou a presente ação de controle objetivo em face de supostos atos praticados pelos governos estaduais e municipais que, de maneira inconstitucional, violando o direito à vida, à cidade e à moradia, estariam promovendo desocupação de moradores no período da pandemia da COVID-19.

2 - A exordial sustenta que os atos Estaduais e Municipais estariam molestando preceitos fundamentais sensíveis da Constituição da República, notadamente os direitos fundamentais à saúde e ao moradia (art. 6º), bem como o direito à vida estampado no caput do artigo 5º da CRFB/88.

3 - Postula, liminarmente, a concessão de medida cautelar, inaudita altera parte e ad referendum do Plenário (art. 5º, § 1º



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

da Lei n. 9.882/99), a fim de sustar

*“... todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população brasileira da crise sanitária da Covid-19”.*

4 - Todavia, como se demonstrará o pedido não pode ser conhecido e, se processado, deve ser rejeitado. De igual modo, a medida cautelar deve ser indeferida, porque ausentes os requisitos previstos na legislação de regência, como se demonstrará.

**PRELIMINARMENTE: NÃO**  
**CONHECIMENTO DA ADPF POR AUSÊNCIA**  
**DE INDICAÇÃO DE ATO CONCRETO OU**  
**NORMATIVO PRATICADO PELO ESTADO DA**  
**BAHIA**

5 - O Requerente sustenta haver



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

inconstitucionalidade da ação estadual que, supostamente, estaria promovendo desocupação inconstitucional de moradias, pelo Governo do Estado da Bahia.

6 - Todavia, não indica, claramente, qual o ato, seja normativo ou material, que estaria sendo praticado – *ou em vias de* pelo Governo do Estado da Bahia ou por suas entidades.

7 - A ausência de indicação precisa e concreta do ato impugnado incorre em descumprimento da regra prevista no artigo 3], II e 4º da Lei número 9.882/1999, razão porque incabível a ADPF.

8 - Nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.882/1997, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de "*ato do Poder Público*". Em consonância com referida norma legal, essa Suprema Corte, por ocasião do julgamento da Questão de Ordem suscitada na ADPF nº 18, firmou o entendimento de que "*o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser 'ato do Poder Público' federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não*".



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

9 - Por sua vez, o artigo 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999 dispõe que a petição inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental deve conter "a indicação do ato questionado".

10 - Na espécie, todavia, a arguente não se desincumbiu adequadamente do ônus de indicar os atos do Poder Público que, em seu entender, haveriam violado preceitos fundamentais.

11 - Destarte, a autora questiona a validade de um conjunto indeterminado de atos, inclusive daqueles eventualmente praticados por autoridades que sequer figuram como arguidas ou interessadas na presente ação. Não obstante tenha citado, exemplificativamente, algumas decisões judiciais no corpo da petição inicial, certo é que a requerente não identificou, de forma precisa e delimitada, os atos do Poder Público que pretendia impugnar por meio desta arguição.

12 - Em consonância com a jurisprudência dessa Corte Suprema, o vício processual ora destacado obsta o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por inépcia da

Assinatura manuscrita em tinta azul, localizada no canto inferior direito da página.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

petição inicial.

13 - Veja-se:

(...) Feita essa necessária anotação, passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente argüição. Fazendo-o, deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer "que os atos oficiais (...) que estão sendo impugnados nesta argüição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria n° 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva vercação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)" (fls. 213). Mais: afirmou que o objeto da presente argüição seria todos os atos "diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei n°. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio" (fls. 214).

4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta argüição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99). Como bem pontuou o Ministério Público Federal (fls. 273):

"(...) a mera afirmação genérica de hipóteses de atos do Ministério do Trabalho e Emprego, sem os determinar de forma precisa, não é o bastante para a verificação do que poderá ou não ser impugnado e nem seria cabível admitir-se o contrário, diante da possibilidade de infringir-se o princípio da segurança jurídica, norteador de todo o sistema constitucional moderno."

5. Sem destoar desse ponto de vista, assim se manifestou o AdvogadoGeral da União (fls. 260):

"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o

Assinatura manuscrita em azul, localizada no canto inferior direito da página.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

apenas de forma genérica, inviabiliza não apenas a sua identificação para a defesa, mas também a própria aplicação dos efeitos do art. 10 da Lei nº9.882, de 1999, (fixação de condições e o modo de interpretação), na medida em que esse Supremo Tribunal Federal sequer conhece o conteúdo dos atos tidos como impugnados. (...)"

Presente esta ampla moldura, nego seguimento à arguição (§ 1º do art. 21 do RI/STF). (ADPF nº 55, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/08/2007, Publicação 30/08/2007; grifou-se).

14 - Diante do exposto, seja pela ausência de parâmetro de controle validamente indicado, seja pela irresignação quanto à matéria *de lei federal*, a hipótese é de não conhecimento da alegação de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal.





**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

**MÉRITO**

15 - No mérito, inexistente qualquer inconstitucionalidade formal ou material na norma impugnada.

**\* O CONTEXTO ATUAL DE PANDEMIA**

16 - É de conhecimento geral a rápida propagação global de nova modalidade de coronavírus (Sars-CoV-2), cuja origem parece ter ocorrido na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China, provocando aproximadamente 28 milhões casos de contaminação e causando cerca de 900.000 (novecentas mil) mortes, segundo números publicados na imprensa, certamente já defasados.

17 - Em 20 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde –OMS declarou que a contaminação pelo novo coronavírus é “emergência de saúde pública de interesse internacional”. A qualificação somente tinha sido usada, antes, em casos raros de epidemias que



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

demandassem vigorosa resposta internacional, tais como a gripe suína H1N1 (2009), a pólio (2014), o zika vírus (2016) e a febre ebola, que devastou parte da população da África Ocidental entre 2014 e 2016.

18 - No dia 11 de março, a OMS declarou a classificação de pandemia, o que significa que a doença manifestada pelo novo coronavírus, conhecida como Covid-19, atingiu diversos continentes do planeta com transmissão sustentada entre as pessoas.

19 - Antes do reconhecimento oficial de epidemia global, no Brasil, o Ministério da Saúde já tinha declarado emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo coronavírus, por meio da Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020.

---

1 Dados extraídos do *website* <https://exame.abril.com.br/mundo/china-numero-de-novos-casos-de->



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

20 - O ato normativo prenunciou a edição da Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus, objetivando a proteção da coletividade, e previu, entre outras providências, o isolamento, a quarentena, a realização compulsória de exames, testes, coletas de material, bem como a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência.

21 - Com o agravamento da crise de saúde, da mesma forma, o Governo Federal reconheceu a necessidade de declarar estado de calamidade pública, encaminhando a Mensagem n. 93 ao Congresso Nacional. A mensagem ensejou o Projeto de Decreto Legislativo n. 88/2020 que foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 18.3.2020 e pelo Senado Federal em 20.3.2020, resultando na promulgação



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

do Decreto Legislativo n. 6/2020, publicado na edição extraordinária do Diário Oficial da União no mesmo dia.

22 - No âmbito do Estado da Bahia, o Poder Executivo editou o Decreto n. 19.529, de 16 de março de 2020, alterado pelo Decreto n. 19.532, de 17 de março, estabelecendo medidas temporárias no estado para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, entre as quais suspensão por prazo indeterminado de férias e licenças dos servidores públicos estaduais que atuam nos serviços públicos de saúde, suspensão por 30 (trinta) dias de eventos com a presença de público superior a 50 (cinquenta) pessoas, inclusive, eventos esportivos, religiosos, shows, feiras, circos, eventos científicos, passeatas, aulas em academias de dança e ginástica, atividade letivas em unidades públicas e particulares, abertura e funcionamento de zoológicos, museus, teatros e afins.

23 - Com o mesmo objetivo de preservar a saúde da população, o Decreto Estadual n 19.549,



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

de 18 de março, declarou situação de emergência em todo o Estado da Bahia, orientando, entre outras tantas medidas de prevenção ao contágio do vírus, a suspensão temporária e excepcional pelo período de 10 dias, a partir do dia 20 de março, da circulação, da chegada e da saída de transportes coletivos intermunicipais e interestaduais, sujeita tal regra a exceções vinculadas à necessidade do ingresso de pessoas no Estado.

24 - Diariamente os critérios são reavaliados e modificadas as restrições e liberações, diante dos dados epidemiológicos verificados.

25 - O Município de Salvador também adotou medidas com vistas à prevenção da proliferação do coronavírus, nos termos dos Decretos n. 32.248/2020, 32.249/2020 e 32.256/2020. Municípios do Estado da Bahia vêm adotando medidas semelhantes com o objetivo de prevenção da doença e proteção às comunidades locais.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

26 - A gravidade da doença, o potencial de rápida disseminação e o risco de causar um colapso no sistema de saúde já foram constatados em outros locais do mundo.

**\* A POSIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA**

27 - Apesar disso, nenhuma ilegalidade ou desocupação ilegal ou inconstitucional foi praticada pelo Estado da Bahia que, atento a constelação de direitos fundamentais, cuidou de emprestar plena observância a todos eles, incluindo o direito fundamental à moradia.

28 - Na ADPF, o PSOL impugna atos do Poder Público (genericamente) que teriam promovido desocupações, despejos e reintegrações de posse durante a pandemia do Covid-19, em violação a preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde, ao direito fundamental à vida, ao fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana; ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária e ao direito



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA JUDICIAL

fundamental à moradia.

29 - Se por um lado o proponente não logrou demonstrar nenhum ato concreto e específico do Poder Público baiano que tenha promovido reintegrações e desocupações de famílias durante a pandemia, por outro não é menos certo que – apesar dos atributos de executoriedade do ato administrativo –, o Poder Público raramente realiza a desocupação de famílias mediante *desforço próprio*.

30 - Com efeito, em todas as oportunidades em que se viu necessária a restauração da posse esbulhada, o Poder Público se valeu da competente ação judicial possessória, buscando no Poder Judiciário local pronunciamento acerca da legitimidade da posse controvertida e autorização para proceder à desocupação da área esbulhada.

31 - Quando realizada **em cumprimento à ordem judicial**, a desocupação não se qualifica propriamente como “*ato do poder público*”, uma vez que ausente a discricionariedade quanto à conveniência e oportunidade que caracterizam os atos de gestão pública como um ato de decisão política do Governo do Estado.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

32 - Tudo isso para dizer que, *data venia*, a ADPF não se põe como instrumento juridicamente apto à tutela de direito cuja controvérsia tenha sido resolvida por decisão judicial competente.

33 - Nesse panorama, a admissibilidade – mesmo que hipotética – da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental implicaria reconhecer possível que **o próprio Poder Judiciário seja um agente potencialmente violador dos direitos e garantias fundamentais**, o que levaria à completa implosão do sistema jurídico-constitucional que deposita no Poder Judiciário justamente a missão de harmonizar os tensionamentos sociais mediante adequação normativa e principiológica dos valores em conflito.

34 - Qualquer discussão que, nesta ADPF, incline-se à sindicabilidade das decisões judiciais de primeiro grau que tenham eventualmente determinado reintegrações de posse inaugurará perigosíssimo precedente que deslocará para o Supremo Tribunal Federal uma

Assinatura manuscrita em azul, localizada no canto inferior direito da página.





**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

espécie de competência recursal “*per saltum*” que, a pretexto de examinar alegada violação de preceito fundamental, abrirá acesso à Suprema Corte em uma tal ordem de amplitude que praticamente a transformará num tribunal de revisão da adequabilidade das decisões jurisdicionais inferiores, desenhando-se, aí, verdadeiro desmonte do sistema recursal ordinário ou tradicional.

35 - Nessa linha, o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 estabelece a subsidiariedade da ADPF como instrumento jurídico-processual apto à correção de lesividade:

36 - Desta forma, valendo-se do poder de polícia e de vigilância epidemiológica e sanitária, foi necessária a edição de diversos Decretos a fim de proteger a sociedade baiana, bem como, conter o efeito multiplicador da propagação do COVID-19.

37 - Forçoso concluir que que o pedido realizado na presente ADPF contraria os valores constitucionais da solidariedade e da promoção da vida e do bem comum (CF, art. 3º), e os deveres gerais de proteção à



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

segurança e à saúde (CF, arts. 5º, 6º e 196), e é contrário ao atendimento firmado na ADI n. 6.341-MC e na ADPF 672-MC, que asseguraram a competência concorrente dos Estados-membros para cuidar da saúde pública na preservação e atenção aos efeitos do COVID-19.

**Da Medida Cautelar**

38 - Cabe salientar que, sendo adotado o procedimento abreviado previsto pelo art. 12 da Lei nº 9868/99, não cabe a concessão de medida cautelar, devendo o Relator levar a julgamento, concluídas as demais providências, a ação direta.

39 - A toda evidência, o pedido cautelar para que seja determinada a *imediata suspensão de todos os processos, procedimentos, medidas judiciais ou quaisquer outros meios que visem a remoção ou desocupação, reintegração de posse ou despejo de famílias, enquanto perdurar a crise sanitária decorrente do Covid-19*, não pode ser atendido. Não é preciso muito para prospectar o gravíssimo quadro de instabilidade social que se instalará diante da suspensão **apriorística**, pelo

Assinatura manuscrita em azul, localizada no canto inferior direito da página.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

Supremo Tribunal Federal, de toda e qualquer medida de reintegração de posse e/ou desocupação.

40 - De qualquer sorte, se cabível fosse, estaria sobejamente afastado o *fumus boni iuris* à vista da robustez dos argumentos que deverão conduzir à improcedência e que ilidem as arguições, frágeis em si, de inconstitucionalidade, pelo que deveria ser indeferida a medida cautelar requerida.

**Da Decisão e sua Eficácia**

41 - Como exposto anteriormente, a única decisão viável quanto à inconstitucionalidade arguida é a de sua improcedência; não obstante isso, e *ad cautelam*, eventual declaração de inconstitucionalidade com pronúncia de nulidade, deverá comportar caráter exclusivamente prospectivo, com eficácia *ex nunc*, à vista da consolidação dos efeitos que forem ocasionados pela execução da norma impugnada.

42 - A despeito do quanto suscitado, em atenção ao princípio da eventualidade, caso seja julgada procedente a

Assinatura manuscrita em azul, localizada no canto inferior direito da página.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

arguição, cabe salientar que eventual declaração de inconstitucionalidade com pronúncia de nulidade deverá comportar caráter exclusivamente prospectivo, com eficácia pro futuro, oportunizando, pelo apelo ao legislador, a correção das inconstitucionalidades.

43 - O caso em questão situa-se naquele em que a decretação de inconstitucionalidade acarreta profunda frustração da boa-fé e da segurança jurídica ao Estado da Bahia, com notável prejuízo aos desideratos constitucionais que seriam garantidos pela reforma da previdência Estadual, tornando necessário o recurso à técnica decisória do apelo ao legislador ou, ao menos, à declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, cabendo recorrer à lição do Min. Gilmar Mendes<sup>2</sup> em derredor do tema, conforme abaixo transcrito, *in verbis*:

A Corte Constitucional reconhece a legitimidade da aplicação provisória da lei declarada inconstitucional se razões de índole constitucional, em particular, motivos de segurança jurídica,

---

<sup>2</sup> Mendes, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 220.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

tornam imperiosa a vigência temporária da lei inconstitucional, a fim de que não surja, nessa fase intermediária, situação ainda mais distante da vontade constitucional do que anteriormente existente.

44 - Se assim não for, impõe-se que seja emprestada, ao menos, eficácia *ex nunc* a fim de não prejudicar os efeitos que foram consolidados. Dessarte, se não se entender pela improcedência do pedido formulado e nem pela adoção das medidas estruturantes, impor-se-á a declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade ou a improcedência, com apelo aos Poderes públicos, para corrigir os vícios apontados ou, ainda, a impressão de eficácia *ex nunc*, caso julgada procedente.

**DO PEDIDO**

45 - Ante o exposto, prestando-se as presentes informações solicitadas ao Governador do Estado, o Estado da Bahia, na mesma oportunidade, na condição de *amicus curiae*, requer a VV.



**ESTADO DA BAHIA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA JUDICIAL**

EE. que, em ato de justeza, se dignem julgar improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Pede Deferimento.

Salvador-Ba, 03 de maio de 2021.



RUI COSTA

GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

PAULO MORENO CARVALHO:35926600553  
6600553

Assinado de forma digital  
por PAULO MORENO  
CARVALHO:35926600553  
Dados: 2021.05.03  
17:00:03 -03'00'

PAULO MORENO CARVALHO

PROCURADOR GERAL DO ESTADO DA BAHIA

OAB/BA 9.633

MARCOS SAMPAIO

PROCURADOR DO ESTADO

OAB-BA 15.899