



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 3 de maio de 2021

ADPF Nº: 828
ARGUENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
INTIMADOS: ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR

Em atenção ao Ofício nº 5610/2021, expedido nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) em epígrafe, venho à presença de Vossa Excelência, na qualidade de GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, prestar **INFORMAÇÕES**, nos termos a seguir expostos.

I. SÍNTESE DA ARGUIÇÃO

Trata-se de ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL) em face de atos do Poder Público das três esferas federativas relativos a desocupações, despejos e reintegrações de posse durante o estado de emergência em saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Como parâmetro de controle, o arguente indicou como supostos preceitos fundamentais violados: (a) o direito social à saúde (artigos 6º; 23, inciso II; 24, inciso XII; 194; 196; 197; 198; 199 e 200, da Constituição Federal); (b) o direito fundamental à vida (artigos 5º, caput; 227 e 230, da CF); (c) a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da CF); (d) o objetivo fundamental de construir uma sociedade justa e solidária (artigo 3º, inciso I, da CF); e (e) o direito fundamental à moradia (artigos 6º e 23, inciso IX, da CF).

Palácio dos Bandeirantes – Av. Morumbi, 4.500 – CEP 05698-900 – Fone 2193-8344 (PABX)

1





GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

O arguente formulou pedido de medida cautelar para que sejam suspensos (a) “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” e (b) “toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19”.

Ao final, o arguente requereu a determinação de que os governos dos três níveis federativos se abstenham de praticar atos que violem os direitos invocados, devendo (a) interromper as remoções; (b) promover o levantamento das famílias carentes de moradia digna; (c) criar planos emergências de moradias populares provisórias; e (d) criar, em 60 dias, políticas públicas de caráter permanente. Subsidiariamente, para os casos de área de risco que exijam imediata remoção de pessoas, requereu estrita observância do artigo 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010.

O pedido de medida cautelar não foi apreciado, tendo sido requisitadas, nos termos do artigo 5º, §2º, da Lei nº 9.882/1999, informações aos Estados da Federação, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

Nesse contexto, cumpre-me informar o que segue.

II. PRELIMINARES DE INADMISSIBILIDADE DA PRESENTE ADPF

Nesta ADPF o arguente resumidamente argumenta que o conjunto **abstrato** de atos administrativos e judiciais, das três esferas federativas, em todo o território nacional, ameaça os preceitos fundamentais acima citados, relativos às pessoas em risco de sofrerem desocupações, despejos e reintegrações de posse durante a pandemia de COVID-19.

Palácio dos Bandeirantes – Av. Morumbi, 4.500 – CEP 05698-900 – Fone 2193-8344 (PABX)

2





GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, por meio desta ADPF o arguente pretende que seja suspenso um conjunto **abstrato** de atos **indeterminados** do Poder Público, de todas as esferas federativas, relacionados com a remoção forçada de pessoas durante a pandemia, e também busca impedir que novos atos dessa natureza sejam praticados, inclusive pelo Poder Judiciário.

Destaque-se, não há ato determinado, ou ao menos determinável, impugnado, o que, por si só, impede o prosseguimento desta ADPF por falta do requisito legal exigido no artigo 3º, II, da Lei nº 9.882/1999¹.

Nesse sentido, o Ministro AYRES BRITTO, na ADPF 55, entendeu inepta a petição inicial que não indicou, de maneira **precisa**, os atos do Poder Público impugnados:

"(...) deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: a arguente 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 arguição 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 verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)'. Mais: afirmou que o objeto da presente arguição 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 desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio'. Nesse fluxo de ideias, omitindo-se a arguente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta arguição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei n. 9.882/99)." (ADPF 55, rel. min. AYRES BRITTO, decisão monocrática, julgamento em 23-8-2007, DJ de 30-8-2007)².

¹ "Art. 3º A petição inicial deverá conter:

...

II - a indicação do ato questionado;

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta".

² No mesmo sentido, veja-se ADPF nº 94, rel. Min. CESAR PELUSO: "A arguente funda o pedido em exemplos de atuação do Ministério Público Federal (fls. 23/25), mas desprovidos todos de qualquer conteúdo concreto e específico que implique descumprimento de algum preceito fundamental. Não há, pois, a rigor, objeto determinado na demanda, que apenas revela discordância com formas de atuação do Ministério Público do Trabalho, ao qual a arguente nega competência constitucional para propor ações civis públicas e sugerir assinatura de ajuste de conduta. Ainda que assim não fosse, o conhecimento da ação encontraria óbice no princípio da subsidiariedade" (decisão monocrática de 18/5/2007).





GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda, embora seja viável o ajuizamento de ADPF preventiva buscando afastar ameaça de violação a preceito fundamental, isso não significa que o controle abstrato possa ser utilizado em momento anterior à conclusão do ciclo de formação do ato impugnado. É que a arguição deve recair sobre ato do Poder Público **pronto e acabado**, não mais suscetível de alterações materiais³, o que afasta a possibilidade de suspensão de processos ou procedimentos que visem a expedição de medidas de remoção forçada de pessoas.

Ademais, é incabível a via processual escolhida. O §1º do artigo 4º da Lei 9882/92 dispõe expressamente que “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. É o caso dos autos.

A miríade de atos **genéricos e indetermináveis**, apontados como supostamente lesivos aos preceitos fundamentais invocados, poderiam (deveriam) ser atacados, se o caso, **um a um**, por diversos e distintos meios próprios. Por exemplo, as decisões judiciais deveriam ser questionadas pelas vias recursais próprias; os atos administrativos, pelas vias administrativas ou mesmo judiciais adequadas, as leis que regulam a matéria, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade etc.

Note-se ainda que, por via indireta, o arguente ataca genericamente toda a legislação, de incontestabilidade, referente aos institutos possessórios. Suspender, em hipótese, os atos, processos e procedimentos que tenham por objetivo medidas de remoção de pessoas é o mesmo que suspender a eficácia desse amplo conjunto normativo, numa só tacada e sem análise específica de cada norma⁴.

³ Nesse sentido: Ag-R na ADPF nº 43, relator Ministro AYRES BRITTO, j. 20/11/2003.

⁴ Por exemplo, ficaria suspensa a eficácia de diversos dispositivos do Capítulo III do Código de Processo Civil (“Das Ações Possessórias”), dos Capítulos III (“Dos Efeitos da Posse”) e IV (“Da Perda da Posse”) do Código Civil, de dispositivos da Lei de Desapropriações (Decreto-lei nº 3365/1941) e da Lei do Inquilinato (Lei nº 8245/1991) etc.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, como cabíveis, em tese, outros meios processuais eficazes para sanar as alegadas lesividades aos preceitos fundamentais invocados, em decorrência do princípio da **subsidiariedade** que informa a ADPF, não é admissível a arguição de descumprimento⁵.

Por outro lado, é oportuno notar que a hipótese trazida na inicial desta ação – atos do Poder Público afetos à remoção forçada de pessoas em suposta ofensa a preceitos fundamentais – possivelmente envolveria a **colisão de direitos fundamentais** (moradia/saúde x posse/propriedade), a exigir a aplicação da **técnica da ponderação, que só pode ser realizada no caso concreto**⁶, e nunca genericamente como pretende o arguente.

Não bastasse, a presente ADPF não questiona especificamente nenhum ato próprio do Estado de São Paulo. É que, para além da enorme generalidade e imprecisão do objeto sobre o qual se pretende ver exercido o controle concentrado, não se aponta qualquer ato praticado pelo Estado de São Paulo que supostamente tenha violado os preceitos fundamentais invocados.

Dessa forma, com relação a este Estado da Federação, resta evidente tanto a inexistência de ato estatal sobre o qual possa recair controle de constitucionalidade quanto a consequente ilegitimidade do Estado de São Paulo para figurar na ação.

Nesses termos, pela incidência do princípio da subsidiariedade da ADPF, e diante da carência dos requisitos essenciais à petição

⁵ Nesse sentido: ADPF nº 191, de relatoria da Ministra ELLEN GRACIE, DJe 28.09.2009; ADPF nº 87, de relatoria da Ministra ELLEN GRACIE, DJe 06.10.2008; e ADPF nº 6, de relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 1º.02.2005.

⁶ Nesse sentido: HC 82.424/RS, voto do Ministro CELSO DE MELO: “Entendo que a superação dos antagonismos existentes entre os princípios constitucionais há de resultar da utilização, pelo Supremo Tribunal Federal de critérios que lhe permitam ponderar e avaliar, *hic e nunc*, em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente, desde que, no entanto, a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, tal como adverte o magistério na doutrina” (DJU, 19 mar. 2004).





GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

inicial, é de se negar a admissibilidade da presente ação, com a extinção precoce do processo.

III. DOS PEDIDOS CAUTELARES

Na remota hipótese de superação das preliminares acima arguidas, os pedidos cautelares devem ser indeferidos pelas razões que seguem.

O arguente formulou pedido cautelar para que sejam suspensos (a) “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” e (b) “toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19”.

Ocorre que, à vista dos argumentos já acima expostos, que demonstram a manifesta inadmissibilidade da presente ADPF, resta claro que não é o caso de conceder as liminares pleiteadas, já que **ausente a plausibilidade do direito**.

Como visto acima, eventual afronta a direitos ou a preceitos fundamentais **dependeria da análise do caso concreto** pelos meios próprios, sendo juridicamente impossível, nesta ADPF, suspender **todos** os atos, processos e procedimentos, **presentes e futuros**, administrativos ou judiciais, que, durante o estado de emergência em saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19, objetivem a remoção forçada de pessoas (reintegrações de posse, despejos, remoções etc).

Soma-se a isso o fato de que eventual concessão da medida cautelar, nos termos pleiteados, poderia causar **risco reverso** de grandes

Palácio dos Bandeirantes – Av. Morumbi, 4.500 – CEP 05698-900 – Fone 2193-8344 (PABX)

6





GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

proporções ao impedir o Poder Público, **em todo e qualquer caso**, de promover atos de remoção forçada de pessoas⁷.

Nesses termos, à vista da **ausência de plausibilidade do direito** invocado, caracterizada pela impossibilidade jurídica de obtenção, pelo meio eleito, da medida pleiteada, bem como diante do **risco reverso** de concessão da cautelar, é de rigor a denegação do pedido liminar.

IV. DOS PEDIDOS RELATIVOS AOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Apesar do inicial estado processual envolver apenas a análise do pedido cautelar, cumpre desde logo antecipar alguns pontos adicionais do mérito, sem prejuízo de eventual e oportuna manifestação específica, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9882/1999.

Com relação aos pedidos relativos aos programas habitacionais estatais (cadastramento de famílias e apresentação de plano emergencial e definitivo de moradias populares), cumpre informar que o Estado de São Paulo possui amplo arcabouço normativo⁸, políticas públicas sólidas, bem como instrumentos, órgãos e entidades de gestão e execução de programas habitacionais definitivos⁹, além de

⁷ Por exemplo, imagine-se eventual hipótese em que, a pretexto de se proteger o direito à saúde de pessoas em áreas de remoção, impedir-se-ia a execução de ordens de imissão na posse em imóveis objeto de desapropriação para a construção de hospital para atendimento às vítimas da COVID-19.

⁸ Lei nº 12.801/2000, Lei nº 13.290/2008, Lei nº 13.094/2008, Decreto nº 41.337/1996, Decreto nº 53.823/2008, Decreto nº 54.285/2009, Decreto nº 55.334/2010, Decreto nº 54.469/2012 etc.

⁹ **CDHU** - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - empresa do Governo Estadual, vinculada à Secretaria da Habitação, é o maior agente promotor de moradia popular no Brasil. Tem por finalidade executar programas habitacionais em todo o território do Estado, voltados para o atendimento exclusivo da população de baixa renda - atende famílias com renda na faixa de 1 a 10 salários mínimos;

CEH - Conselho Estadual de Habitação, com participação de todos os segmentos do poder público e da sociedade civil;

FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social, com a função essencial de ser o receptor dos recursos de subsídio;

FGH - Fundo Garantidor Habitacional, com o fim de fomentar aporte de recursos da iniciativa privada, concedendo aval e garantia de crédito para atender as famílias de menor renda

Palácio dos Bandeirantes – Av. Morumbi, 4.500 – CEP 05698-900 – Fone 2193-8344 (PABX)

7



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

desenvolver políticas de subsídios a soluções **provisórias** de moradia por meio do Auxílio-Moradia Emergencial (AME)¹⁰ e do Auxílio Moradia¹¹.

Vale citar também que está em execução o “Plano Estadual de Habitação de São Paulo – PEH-SP 2011-2023¹² (documento anexo), aderente ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SHNIS)¹³, com os seguintes objetivos:

- Estabelecer diretrizes e orientações para a articulação intersetorial das políticas públicas e dos investimentos, com o objetivo de integrar habitação e desenvolvimento urbano, econômico e socioambiental;
- Indicar critérios e procedimentos para o estabelecimento de prioridades para a aplicação dos recursos;
- Orientar a elaboração quadrienal dos planos plurianuais de investimento, estabelecendo as linhas programáticas e indicando o sentido das metas e prioridades para o enfrentamento da questão habitacional;
- Prever ações de assistência técnica e instrumentos para orientação e apoio continuado aos municípios na implementação dos Planos Locais e Regionais de HIS, integrados à gestão urbana, apoiando a capacitação para gestão plena da política habitacional;
- Apoiar e fomentar a organização dos agentes promotores, operadores e financeiros de habitação no Estado, orientando sua ação e a aplicação de recursos com metas e políticas continuadas;
- Propiciar a instalação de um processo permanente de planejamento e fomento ao desenvolvimento habitacional e urbano, impulsionando a consolidação de um Sistema de Habitação de Interesse Social.

Por fim, no que tange ao pedido subsidiário para que sejam observados os limites impostos pelo artigo 3º-B, da Lei Federal nº 12.340/2010¹⁴, no caso de eventual remoção de pessoas em áreas de risco, é de se observar que referida norma se destina especificamente aos Municípios.

¹⁰ Repasse de valor mensal de recursos às famílias removidas emergencialmente de áreas de risco para viabilização de solução provisória de moradia.

¹¹ Repasse de valor mensal de recursos às famílias envolvidas em ações de recuperação urbana para viabilização de solução provisória de moradia.

¹² Disponível em <http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?id=45124>.

¹³ Lei federal nº 11.124/2005.

¹⁴ “Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o **município** adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro” (destaquei).





GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, descabidos, ao menos para o Estado de São Paulo, os pedidos de criação de políticas públicas habitacionais.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante tais ponderações, restam evidenciados: (a) a ausência de indicação na inicial, de maneira **precisa e específica**, de atos **concretos** supostamente lesivos aos preceitos fundamentais invocados; (b) o descabimento da ADPF, ante a existência de outros meios para sanar a alegada lesividade (princípio da subsidiariedade); (c) a ausência dos elementos autorizadores da concessão da cautelar pleiteada; e (d) a existência, no Estado de São Paulo, de programa habitacional permanente e alinhado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Por tudo isso, requero a Vossa Excelência, com fundamento no art. 4º, caput e §1º, da Lei 9.882/99, o liminar indeferimento da inicial e a precoce extinção do processo ou, subsidiariamente, o indeferimento dos pedidos cautelares.

Nesta oportunidade, renovo a Vossa Excelência os meus protestos de elevada consideração e respeito.

JOÃO DORIA
GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ao Excelentíssimo Senhor
Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
DD. Relator da ADPF nº 828
Supremo Tribunal Federal

MS175/2021/CCGS/deb

Palácio dos Bandeirantes – Av. Morumbi, 4.500 – CEP 05698-900 – Fone 2193-8344 (PABX)

9

