



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 828

Arguente: Partido Democrático Trabalhista – PDT

Arguidos: União, Estados e Distrito Federal

Relator: Ministro ROBERTO BARROSO

Direito à moradia. Atos administrativos e judiciais relativos a desocupações, despejos e reintegrações de posse. Alegada violação à saúde, à vida e à moradia, assim como à dignidade humana e ao objetivo de construção de uma sociedade justa e solidária. Preliminares. Ausência de indicação precisa dos atos do Poder Público impugnados. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Inadequação do uso do processo objetivo para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo. Inépcia parcial da petição inicial. Impossibilidade de atuação desse Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Ausência de fumus boni iuris. O direito à moradia está salvaguardado nos planos constitucional e infraconstitucional. A Lei nº 14.118/2021 institui o Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais. A divisão constitucional de atribuições sobre o tema não autoriza à União a elaboração minuciosa de políticas públicas de interesse local. A pretensão autoral não encontra lastro na jurisprudência dessa Suprema Corte. Em casos de ocupações irregulares, deve-se sopesar, em cada caso concreto, os direitos fundamentais potencialmente violados. Especialmente em situações de crise, revelam-se imprescindíveis o exercício do poder de polícia administrativa e a garantia do acesso à justiça. O Governo Federal tem adotado medidas para a promoção de programas habitacionais. O quadro de proteção à moradia deve ser analisado em conjunto com as ações de responsabilidade dos demais entes federativos. O problema habitacional, no Brasil, é histórico e deve ser enfrentado no âmbito das políticas públicas sobre o tema. Necessidade de deferência aos Poderes Legislativo e Executivo sobre a matéria. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento dos pedidos liminares.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 20 de abril de 2021, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, “*contra atos do Poder Público relativos a desocupações, despejos e reintegrações de posse (...)*” (fl. 01 da petição inicial).

De início, o autor expõe dados e notícias que demonstram a ocorrência de operações realizadas para remover famílias de áreas irregularmente ocupadas, mediante desocupações, despejos e reintegrações de posse, apesar do atual estado sanitário, o que ocorreria “*muitas vezes sem qualquer notificação prévia ou possibilidade de defesa administrativa e judicial, e com grande aparato logístico e repressivo (...)*” (fl. 02 da petição inicial).

Argumenta a invalidade dessas medidas, que incidiriam, inclusive, sobre ocupações anteriores à pandemia e não observariam instrumentos normativos editados para assegurar direitos fundamentais, como leis estaduais sobre a matéria e a Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

A situação de reiterado desalojamento familiar, como aduz o requerente, vulneraria os direitos fundamentais à saúde (artigos 6º; 23, inciso II; 24, inciso XII; 194, e 196 a 200, todos da Constituição da República¹), à vida

¹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;”

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (...)”

(artigos 5º, *caput*; 227 e 230, do Texto Constitucional²) e à moradia (artigos 6º e 23, inciso IX, da Carta de 1988³).

Nessa linha de ideias, argumenta que a atual conjuntura recomendaria a proteção de pessoas que se encontram em ocupações irregulares, preservando-as nos locais que atualmente habitam, ainda que precariamente.

O autor salienta a relação entre o direito à moradia e a preservação da saúde, afirmando a escassez de políticas públicas habitacionais. Reporta-se aos artigos 182 e 183 da Constituição da República, assim como à Lei nº 10.257/2021 (Estatuto da Cidade), para afirmar que *“essas diretrizes têm sido reiteradamente negligenciadas por governos, sendo raríssimas ou mesmo inexistentes a gestão democrática, a adoção de políticas públicas e a realização de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas”* (fl. 39 da petição inicial).

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. (...)

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)”

² *“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)*”

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (...)”

“Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.”

³ *“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)*

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

Menciona, ainda, que o Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre moradia adequada teria solicitado ao Brasil a suspensão das medidas de despejo durante a pandemia.

Além disso, afirma que haveria vulneração do postulado da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal⁴) e do objetivo fundamental de construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º, inciso I, da Carta de 1988⁵).

O autor também argumenta que o contexto contra o qual se insurge denotaria *“uma grave situação de insegurança jurídica e instabilidade, seja pelo renitente descumprimento de legislações estaduais e de recomendações de órgãos nacionais e internacionais, além de decisões conflitantes e contraditórias, umas com as outras, a denotar a completa ausência e/ou o total de desrespeito de uma orientação nacional”* (fl. 06 da petição inicial).

Refere-se ao Projeto de Lei nº 1.179/2020, de autoria do então Presidente desse Supremo Tribunal Federal, proposto com o objetivo de evitar despejos durante o período de calamidade pública. Afirma que, apesar de sua aprovação célere pelo Congresso Nacional, a medida teria sido vetada pelo Presidente da República.

Além disso, afirma que as medidas questionadas comporiam um quadro higienista e que, se houver dano urbanístico ou ambiental, *“já está consolidado há muito tempo, não sendo crível que, no contexto atual de pandemia, seja a preservação urbanística e ambiental priorizada em detrimento*

⁴ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

⁵ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;”

da saúde das famílias que ali estão alojadas há muito tempo” (fl. 29 da petição inicial).

Com esteio nesses argumentos, o partido autor requer, em sede liminar, que esse Supremo Tribunal Federal suspenda, imediatamente:

1. 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
2. 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; (Fl. 45 da petição inicial).

No mérito, requer:

- a) a determinação aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário atual, devendo:
 - i) interromper imediatamente as remoções em todo território do nacional, a fim de resguardar a saúde de famílias por sua manutenção em suas respectivas habitações durante o curso da pandemia, e fazer cumprir a Leis estaduais que visam salvaguardar a saúde pública;
 - ii) promovam o levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar e resolver os problemas referentes às crianças e aos adolescentes presentes na ocupação;
 - iii) sejam criados Planos Emergenciais de Moradias Populares em caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) para garantir a subsistência das famílias, devendo garantir o amplo debate para com as famílias, bem como a participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle;
 - iv) sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente, com o devido debate com a sociedade, buscando resguardar a ampla participação social das tomadas de decisões com poder de veto popular, sob pena de nulidade dos atos administrativos;
- b) Subsidiariamente, para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B

determina os procedimentos legais para a atuação do poder público em situações "suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos", adicionando-se os necessários cuidados inerentes à situação de contágio do Covid-19, garantindo-se medidas alternativas de moradia nos termos da lei.

c) em caso de acolhimento dos pedidos acima, principalmente referente à interrupção das dos despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas, de ocupações objeto de disputa judiciais ou não, a fixação de multa diária pelo descumprimento dessa decisão; (Fls. 45/46 da petição inicial).

O processo foi distribuído ao Ministro Relator ROBERTO BARROSO, que, nos termos do artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações aos Estados, assim como a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.1 – Ausência de indicação precisa dos atos do Poder Público impugnados

Inicialmente, cumpre observar que o arguente não se desincumbiu, adequadamente, do ônus de indicar os atos do Poder Público que, a seu ver, violariam os preceitos fundamentais mencionados na petição inicial, deixando de observar o disposto nos artigos 1º, *caput*; e 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

(...)

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

(...)

II - a indicação do ato questionado;

Na espécie, embora tenha aludido, genericamente, a atos administrativos e judiciais que tenham como consequência o desalojamento de famílias, bem como à prática de ações insuficientes e omissões perpetradas pelo Poder Público, em todas as esferas federativas, na elaboração e concretização da política pública atinente à moradia, os autores não identificaram, de maneira formalmente apropriada, qual o objeto de impugnação, quando era perfeitamente possível fazê-lo para o benefício da instrução do processo.

Os autores aludem, ao longo da fundamentação, apenas a circunstâncias vagas e não abrangentes de todas as políticas indicadas em seus respectivos pedidos, conforme bem denotam, a título exemplificativo, os trechos a seguir aludidos da peça exordial. Com efeito, ao basear o pleito de intervenção para a suspensão de quaisquer desocupações, despejos ou reintegração de posse enquanto durar a atual pandemia, o autor constrói, sinteticamente, a seguinte narrativa (fls. 37/38 da petição inicial):

Pontua-se, portanto, que o direito à moradia dos ocupantes não só é legítimo, como amparado pelo ordenamento pátrio e internacional.

E, não obstante a gama de normas e recomendações nacionais e internacionais, **os Poderes Públicos municipal, estadual e federal, não têm se inibido de continuar a desalojar famílias**. O que se vê, no entanto, é a ausência de políticas públicas para moradias, sendo esta a principal razão das ocupações de modo geral, não apenas das que se encontram *sub judice*.

O Poder Público e suas poucas ações habitacionais costumam ser inalcançáveis à parte considerável desta população. Diante de tal cenário, não há o que se falar como fundamento **de decisões judiciais e administrativas**, que exista em risco à Ordem Pública de incentivo às invasões, se a raiz do problema se encontra pela ausência de políticas públicas de moradia, inclusive provisória. Um plano emergencial de moradias provisórias pode ser feito abarcando todas as pessoas que se encontram em ocupações, com instalações muito mais seguras e dignas, mas não há vontade política para resolver o problema, há tão somente de “higienizar” regiões das cidades. Assim, é de se reconhecer a violação ao preceito fundamental relacionada à moradia, materializada nos artigos 6º e 23, inc. IX da CF/88.

Como se nota, conquanto tenha apontado a necessidade de suspender decisões administrativas e judiciais que impliquem, dentre outros, provimentos de despejo ou reintegração de posse, o arguente não apresentou um recorte preciso das decisões judiciais e administrativas que estariam colocando em risco os aventados direitos à moradia.

Além disso, o autor requer provimento direcionado ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário de todos os Estados, do Distrito Federal e da União.

Claramente, não há indicação pormenorizada das práticas ou omissões eventualmente perpetradas pela União ou pelos Estados e que, segundo afirma o autor, estariam a provocar lesões aos suscitados preceitos consagrados pelo Texto Constitucional. Apesar disso, o autor chega ao extremo de pedir a cominação de astreintes, para o caso de descumprimento de eventuais ordens que acolham os pedidos formulados.

O referido modo de agir dificulta sobejamente o pleno exercício do direito de defesa dos arguidos, inviabilizando o conhecimento acerca do contexto fático que, verdadeiramente, pauta os pedidos subscritos na presente arguição.

Assim, não pode a inicial ser conhecida a partir de informações genéricas, cujas imprecisões dificultam a compreensão da extensão da controvérsia ora submetida à apreciação da jurisdição constitucional, assim como a construção da correspondente defesa.

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 petição inicial. 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 nº 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 (...)"** (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 nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma 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 Advogado-Geral da União (fls. 260):

"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o 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 nº 9.882, 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 argüição (§ 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).

Pronunciamento em sentido semelhante foi manifestado pelo Ministro CELSO DE MELLO em decisão que negou seguimento à ADPF nº 624, e que recebeu a seguinte ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS ESTATAIS OBJETO DO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO FORMULADO DE MODO ABRANGENTE E IMPRECISO QUANTO A SEUS LIMITES. CIRCUNSTÂNCIA ESSA QUE, POR IMPEDIR A ADEQUADA COMPREENSÃO EM TORNO DO CONTEÚDO DO PROVIMENTO JUDICIAL POSTULADO, INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO (Lei nº 9.882/99, art. 3º, inciso II, c/c o art. 4º, “caput”). ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA. (ADPF nº 624, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Publicação no DJe em 30/09/2020).

Sendo assim, diante da ausência de indicação adequada do respectivo objeto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida.

II.II – Inobservância do requisito da subsidiariedade

Cumpre asseverar, além disso, que o conhecimento da ação constitucional aviada também encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *in verbis*:

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.

§ 1º **Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** (Grifou-se).

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

ARGÜIÇÃO 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 EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O ajuizamento da ação constitucional de argüição 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 argüição 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 argüição 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 nº 17 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003; grifou-se).

O atendimento da cláusula da subsidiariedade é mandatório não apenas em argüições que tenham por objeto atos normativos, mas, igualmente, naquelas que se voltam contra atos concretos, conforme também tem sido enfatizado em precedentes dessa Suprema Corte:

AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO.

SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Após a interposição do recurso, sobreveio a extinção do ato de nomeação que motivou, no particular, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em decorrência disso, a ADPF perdeu o elemento concreto que dava lastro ao interesse processual, tornando-se prejudicada. 2. **A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outros meios.** No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF nº 390 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em: 30/06/2017, Publicação em: 08/08/2017; grifou-se).

A experiência jurisprudencial desse Supremo Tribunal Federal tem demonstrado que o juízo de subsidiariedade funciona como crivo para evitar que a arguição de descumprimento de preceito fundamental seja mobilizada como atalho contra o princípio do devido legal. Nesse sentido, é ilustrativa a seguinte decisão:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO DE NATUREZA INFRALEGAL. DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

A arguição por descumprimento de preceito fundamental encontra previsão constitucional no artigo 102, § 1º, dispositivo que prevê que essa via processual será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Coube à Lei 9.882/1999 regular especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, dispondo, em seu artigo 4º, § 1º, que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. É como bem sintetiza em sede doutrinária o Ministro Luís Roberto Barroso, *in verbis*:

“O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de

uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva. Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.” (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016, grifos nossos)

Deveras, havendo outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional, revela-se inviável essa ação do controle concentrado e constitucionalidade, cuja utilização é excepcional e subsidiária, na linha do que assentam os seguintes precedentes: (...)

***In casu*, o autor apresenta como objeto da ação Instrução Normativa editada pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, ato normativo infralegal que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.**

Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos infralegais também não foram conhecidas por esta Corte (v.g.: ADPF 87, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 41, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 247, rel. Min. Luiz Fux).

Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.

Ex positis, NÃO CONHEÇO a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

(ADPF nº 679, Relator: Ministro LUIZ FUX, julgado em 06/05/2020, publicado em 08/05/2020; grifou-se).

Na medida em que o âmbito cognitivo da ADPF é polivalente, é necessário evitar que o seu emprego seja explorado de forma artificiosa, de

modo a servir como atalho para supressão de instâncias, impedindo o exercício da ampla defesa e o amadurecimento do debate judicial de temas complexos.

Nessa linha de discernimento, cumpre evitar que dissídios constitucionais sejam tratados sob o discurso da “*inconstitucionalidade sistêmica*” apenas para a conveniência processual dos arguentes, que buscam acesso direto à jurisdição abstrata dessa Suprema Corte. Afinal, o uso indiscriminado do argumento da “*inconstitucionalidade sistêmica*”, via arguição de descumprimento de preceito fundamental, pode resultar no afastamento do seu caráter subsidiário, tornando-se uma alternativa preferencial.

No particular, tem-se um claro exemplo de uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental de modo não subsidiário.

Como visto, o arguente pretende, através da presente causa, interromper quaisquer medidas administrativas ou judiciais que impliquem remoção, desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos da atual crise sanitária, além da elaboração de planos e políticas públicas. Verifica-se, pois, que a inicial veicula pedidos de natureza variada, com injunções mandamentais, de obrigação de fazer e, inclusive, relativas à suspensão de um conjunto indeterminado de processos judiciais que tenham por objeto discussões quanto ao exercício da posse.

Ocorre que o controle judicial requerido pode e deve ser adequadamente exercido através da via difusa, a qual oferta instrumentos processuais que viabilizam às partes a imprescindível dilação probatória quanto às supostas ações e inações levadas a efeito pelo Poder Público, a instrumentalizar, nessa medida, a realização da Justiça em cada caso concreto.

Tanto assim o é que diversos processos judiciais de ordem subjetiva estão sendo ajuizados na busca de tutelas jurisdicionais similares às pleiteadas

na presente arguição.

Nesse sentido, o próprio autor traz, aos autos, duas situações em que a análise do Poder Judiciário, à luz dos casos concretos, levou a conclusões distintas, o que evidencia a necessidade de analisar-se a questão conforme os contornos judicialmente apresentados.

Com efeito, o autor se refere, de um lado, à Reclamação nº 45319, em que o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI restabeleceu, em sede liminar, a eficácia da Lei nº 9.020/2020 do Rio de Janeiro, que suspende o cumprimento de ordens de despejo, reintegrações e imissões de posse e remoções no referido Estado durante a pandemia.

De outro lado, menciona a Suspensão Liminar de Sentença nº 2910, em que o Presidente do Superior Tribunal de Justiça considerou correta remoção realizada no Distrito Federal, com forte fundamento na preservação do meio ambiente urbano e na redução do contágio pelo novo coronavírus. Confira-se:

No caso, verifica-se a ocorrência de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, na medida em que se demonstrou relevante dano urbanístico e grande tumulto administrativo, pois a liminar deferida impede a ação fiscalizadora e o poder de polícia do Estado na preservação do interesse público do ordenamento do território e do meio ambiente urbano.

Com efeito, o dano à ordem pública sob o aspecto urbanístico está evidenciado, porquanto uma área pública localizada próxima ao centro da capital da República está sendo aceleradamente ocupada de forma irregular e desordenada, considerando ainda que não há estimativa da duração da pandemia de covid-19, o que pode tornar a ocupação irreversível ou de difícil reversão.

O requerente apresentou dados de que não se trata de ocupação antiga, pois os novos barracos foram invadidos em setembro de 2020, não se aplicando, portanto, a vedação prevista no art. 2º, I, da Lei Distrital n. 6.657/2020. Ao meu sentir, as medidas excepcionais decorrentes de covid-19 não impedem o imediato desalojamento das famílias ali presentes.

Do contrário, no caso da não remoção, a aglomeração pode contribuir para a disseminação do vírus, diante da falta de saneamento básico no local que garanta a higienização necessária. Como bem ressaltado pela própria decisão impugnada, o Distrito

Federal informou nos autos o oferecimento de abrigo e assistência às famílias invasoras, de modo que tal ação lhes proporciona segurança, dignidade e saneamento básico.

Revela-se, assim, que os meios de natureza subjetiva disponibilizados pelo processo civil possibilitam a análise pormenorizada de cada uma das hipóteses aventadas na presente arguição, a qual, conforme já ressaltado, traz à apreciação dessa Corte Constitucional matérias que, além de extremamente complexas sob o ponto de vista pragmático, envolvem a atuação de diversas vertentes especializadas do Poder Público.

Além disso, é natural que haja respostas diferentes do Poder Judiciário, à luz da realidade normativa e concreta de cada caso de ocupação de espaços públicos ou privados para fins de moradia. Não é possível adotar-se, em todo o território nacional e para todos os casos de posse supostamente irregular, a mesma solução. As ocupações se dão sobre espaços territoriais distintos, e analisar cada realidade, assim como sua proteção normativa e os riscos envolvidos, é imprescindível para que seja conferida uma resposta adequada.

Assim, diante da existência de outros meios processuais dotados de idêntica eficácia para a persecução das finalidades objetivadas por esta arguição, não pode ser ela conhecida, sob pena de violação à cláusula de subsidiariedade e de ofensa ao devido processo legal.

II.III – Inadequação do uso do processo objetivo para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas

Conforme narrado, os pedidos formulados pelo requerente voltam-se, de um lado, à formatação, em sede judicial, de uma política pública permanente de moradia e, de outro, à suspensão de medidas judiciais ou administrativas tendentes ao desalojamento.

Sob o primeiro aspecto, a controvérsia retratada na causa sob exame tem como pano de fundo supostas falhas estruturais na execução de política pública de moradia, em todo o território nacional. Ela formata uma vertente de controle de constitucionalidade fático-substancial, isto é, uma avaliação sobre fatos, que desembarcou apenas muito recentemente no cenário judicial brasileiro.

Essa perspectiva esteve longe de ser visualizada pelo Constituinte Brasileiro na idealização originária do controle concentrado, que era sabidamente restrita à fiscalização da higidez de atos de perfil normativo, como pontua a doutrina de Alexandre Vitorino Silva⁶:

Essa categoria – a indicar estados de fato persistentes desconformes com preceitos constitucionais – não foi objeto de disciplina em controle principal (ou abstrato) de constitucionalidade.

A lacuna do texto constitucional quanto a sujeição de falhas estruturais e duradouras de fruição de direitos às ações de fiscalização abstrata, longe de ser acidental, é, em tese, justificável, pois a inconstitucionalidade fático-substancial ora parece resumir-se a simples situações de descumprimento direto do texto constitucional, ora a situações de violação reflexa, dependentes do prévio exame de normas infraconstitucionais.

(...)

Assim, apenas por catacrese, ou seja, à falta de termo melhor, fala-se em inconstitucionalidade fático-substancial, ou, ainda, como querem os colombianos, em estado de coisas inconstitucional, pois, em rigor, o que se tem é quadra de descumprimento normativo (ainda que sistemático) resultante do mau funcionamento de instituições encarregadas de executar políticas públicas.

Seja lá como for o nome a atribuir-se ao fenômeno, algo parece desde logo evidente: o sistema de controle de constitucionalidade na via principal desenhado em 1988, apesar da riqueza de instrumentos, buscava, em sua compreensão original, permitir o ataque somente a atos e omissões do Poder Público de caráter puro e exclusivamente normativo. (Grifou-se)

O silêncio constitucional nesse aspecto de fato não foi casual. Ao ensejar a intervenção judicial sobre um amplo horizonte de programas

⁶ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, pp. 45/46.

governamentais, esse tipo de pretensão processual inevitavelmente catalisaria um grande abalo para o postulado da separação de poderes.

Não obstante, experiências de jurisdição constitucional estrangeiras cativaram a atenção da doutrina, estabelecendo uma reivindicação para que a categoria do “estado de coisas inconstitucional” fosse explorada no Brasil. Desde os primeiros ecos desse apelo, contudo, algumas vozes sinalizavam para os problemas institucionais e até mesmo epistemológicos que poderiam ser criados com esse transplante, caso de Lênio Streck⁷:

Sigo. Se a Constituição não é uma carta de intenções (e todos pensamos que não o é), o Brasil real, comparado com a Constituição, pode ou é um país inconstitucional, na tese de quem defende a possibilidade de se adotar o ECI. Pensemos no artigo 3º (objetivo de construir uma sociedade justa e solidária; a norma do salário mínimo, o direito à moradia, à segurança pública etc).

Portanto, vamos refazer o dito: se a Constituição Federal não é uma carta de intenções e se é, efetivamente, norma, então o Brasil está eivado de inconstitucionalidades. Mas, de novo: levando isso a fundo, é o Judiciário que vai decidir isso? E como escolherá as prioridades dentre tantas inconstitucionalidades?

(...)

Não há, portanto, um suposto “abismo” entre norma e realidade, mas uma construção normativa, hermenêutica e argumentativamente inadequada da compreensão da situação de aplicação. Afinal, a compreensão da realidade dos “fatos” faz parte do próprio processo de concretização de sentido da norma, no sentido de Friedrich Müller; não sendo, portanto, uma mera circunstância externa ao processo hermenêutico de interpretação e aplicação do direito, uma simples limitação a uma suposta realização plena da normatividade da norma.

Dito de outro modo, não se pode declarar a inconstitucionalidade de coisas, mesmo que as chamemos de “estado de ou das coisas. E nem se tem como definir o que é um “estado dessas coisas” que sejam inconstitucionais no entremeio de milhares de outras situações ou coisas inconstitucionais. **Do contrário, poder-se-ia declarar inconstitucional o estado de coisas da desigualdade social e assim por diante.** (Grifou-se).

Com a fixação do *leading case* da ADPF nº 347, esse Supremo

⁷ STRECK, Lênio. Estado de coisas inconstitucional é uma nova forma de ativismo. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>>, acesso em 30/04/2021.

Tribunal Federal parece ter acolhido a possibilidade de introdução da categoria do “estado de coisas inconstitucional” dentro do microssistema de controle concentrado de constitucionalidade. Na visão dessa Suprema Corte, a existência de uma omissão administrativa persistente poderia ser enquadrada no conceito novidadeiro e, com isso, tornar-se objeto de fiscalização.

Importante pontuar que, apesar de disruptivo, esse precedente não suscitou maiores reflexões sobre as dimensões interventivas que poderiam ser deflagradas judicialmente para o enfrentamento de omissões fático-substanciais. Essa tem sido uma experiência em andamento em outras ações, tais como as ADPFs 635 e 709, que combinaram ambições muito mais amplas, algumas das quais deferidas pelo Plenário dessa Suprema Corte.

Do experimentalismo dessas causas, o que tem transparecido é a imperiosidade de definição de uma fronteira mais clara sobre os limites da atuação jurisdicional na fase executiva dessas ações. Isso porque essas arguições frequentemente formulam pretensões que são manifestamente limitativas – e, em muitos casos, substitutivas – da atuação administrativa. É o caso dos pedidos que buscam a criação de planos emergenciais de moradias populares em caráter provisório e, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, políticas públicas de moradias populares em caráter permanente. Confira-se:

a) a determinação aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário atual, devendo:

i) interromper imediatamente as remoções em todo território do nacional, a fim de resguardar a saúde de famílias por sua manutenção em suas respectivas habitações durante o curso da pandemia, e fazer cumprir a Leis estaduais que visam salvaguardar a saúde pública;

ii) promovam o levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar e resolver os problemas referentes às crianças e aos adolescentes presentes na ocupação;

iii) sejam criados Planos Emergenciais de Moradias Populares em

caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) para garantir a subsistência das famílias, devendo garantir o amplo debate para com as famílias, bem como a participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle;

iv) sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente, com o devido debate com a sociedade, buscando resguardar a ampla participação social das tomadas de decisões com poder de veto popular, sob pena de nulidade dos atos administrativos;

b) Subsidiariamente, para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B determina os procedimento legais para a atuação do poder público em situações "suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos", adicionando-se os necessários cuidados inerentes à situação de contágio do Covid-19, garantindo-se medidas alternativas de moradia nos termos da lei.

c) em caso de acolhimento dos pedidos acima, principalmente referente à interrupção das dos despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas, de ocupações objeto de disputa judiciais ou não, a fixação de multa diária pelo descumprimento dessa decisão; (Fls. 45/46 da petição inicial).

Referido pleito busca substancial troca dos sujeitos responsáveis pela execução das políticas habitacionais, como se fosse possível, em uma espécie de passe de mágica, resolver os complexos, profundos e estruturais problemas de moradia que o Brasil enfrenta.

Postula-se, ainda, que esse Supremo Tribunal Federal controle a política provisória de moradia, quando semelhante tipo de injunção judicial na coordenação, supervisão e monitoramento de política pública não possui respaldo no direito constitucional brasileiro.

Conforme lucidamente registrado por Alexandre Vitorino Silva, em obra de grande atualidade há pouco referida, os processos de controle de falhas de coordenação em políticas públicas conduzidos nas jurisdições estrangeiras (como nos Estados Unidos da América e na Colômbia) possuem 2 fases bem definidas, uma cognitiva ou declaratória e outra remedial. A “fase remedial” é

constituída pela implementação de injunções como as que são postuladas na arguição sob análise⁸.

Com muita proficiência, o autor citado sustenta que, dadas as características do sistema constitucional brasileiro, a fiscalização das omissões fáticas deveria ser articulada apenas por meio de remédios fracos, como a competência declaratória de mora, evitando-se a substituição judicial dos arcos de competências dos demais poderes:

Daí o motivo pelo qual, ao menos enquanto o direito constitucional brasileiro não contar com uma cláusula não obstante, como a inserida no art. 33 da Constituição Canadense, ou ao menos com uma reforma constitucional como a que acresceu o art. 334 à Constituição Colombiana e inseriu um mecanismo de diferimento de ordens da Suprema Corte, **a única forma possível de transplante do estado de coisas inconstitucional para o País, em sede de jurisdição constitucional abstrata, se se quer prestigiar minimamente a separação harmônica entre os Poderes, é a que permite remédios fracos, de natureza puramente declaratória, sem impacto substitutivo das competências constitucionais dos poderes representativos.**

Não se pode permitir que o Supremo Tribunal Federal assumira, ainda, a função de realocar recursos públicos escassos, sem ter sequer condições de prever o impacto global de suas decisões, em pleno controle abstrato de constitucionalidade, funcionando, assim, como legislador orçamentário ao arripio do art. 48, II, da Constituição da República e em substituição a competências do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

A segunda fase do estado de coisas inconstitucional – a remedial –, na formulação do país vizinho, pois, deve ser suprimida, ou ao menos, drasticamente limitada em uma acomodação à tradição

⁸ “A outra fase, de natureza remedial, é, a toda evidência, a que pode causar real tensão com o princípio da separação de poderes e que, tanto na Colômbia e como nos EUA, autoriza, por disposição expressa de lei, a retenção da jurisdição, bem como a adoção de remédios fortes, com prazo determinado, impacto alocativo e substituição da vontade dos poderes eleitos.

Nessa segunda etapa, a Corte direciona ordens que podem ser específicas ou flexíveis contra diversas autoridades que se encontram em estado de inércia administrativa permanente e, em certos casos, até mesmo contra o legislador, a fim de que, em conjunto, elaborem novas políticas públicas.

Ora, nessa fórmula bifurcada, sobretudo se a fase do cumprimento das ordens adotar remédios fortes, que substituam decisões alocativas do Executivo e do Legislativo por decisões alocativas do Judiciário, não há qualquer dúvida de que o estado de coisas à colombiana, caso transplantado para o Brasil sem acomodação, configurará a forma mais radical de ativismo judicial de que se tem notícia na história constitucional pátria.”

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, pp. 202/203

constitucional brasileira⁹. (Grifou-se)

As observações acima referidas são de absoluta pertinência com o caso em exame. A forma como o “estado de coisas constitucional” e as falhas estruturais têm sido mobilizados tem transformado esses conceitos em uma espécie de mantra, de panaceia, um gatilho universal, a partir do qual praticamente todas as frustrações com iniquidades sociais podem, sem maiores cautelas procedimentais, serem transferidas para um processo judicial.

Caso pedidos dessa natureza venham a vingar sem um amadurecimento mais significativo, esses conceitos se converterão em algo muito mais movediço do que uma nova técnica de tutela ou de decisão em processos de controle concentrado. Será como transformar o processo objetivo em um inquérito judicial, algo muito próximo de uma CPI, mas sem a complexa dilação probatória da sede investigativa parlamentar, e mediante um procedimento imprevisível que, no limite, pode ensejar a perda de competências decisórias do Poder Executivo e, **neste caso, inclusive, do Poder Judiciário, que estará impedido – por prazo indeterminado – de tomar decisões sobre o regular exercício do direito de posse.**

A se confirmar a tendência de universalização de demandas fundadas no controle de “estados de coisas inconstitucional”, perder-se-á qualquer sentido de deferência institucional. De um episódio trágico como a propagação de uma pandemia, surgirão críticas generalizadas não só à capacidade de atendimento de minorias, mas de regiões ou municípios com menor nível de desenvolvimento. Essa defasagem pode vir a ser o estopim para a postulação de um plano regionalizado de saúde, tendo em vista a vulnerabilidade das regiões envolvidas. Mais do que isso, o planejamento

⁹ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, p. 209

poderia incluir um argumento de estado de coisas inconstitucional mais versátil, impugnando também o déficit de assistência pela Defensoria Pública local, ou, talvez, um déficit de saneamento básico, que impediria a fruição de condições ideais de higiene. Tudo isso poderia ser comodamente submetido à apreciação judicial, não apenas nesse Supremo Tribunal Federal, mas em qualquer um dos Tribunais de Justiça do país.

A aplicação descomedida desse conceito poderá se tornar justificativa para superação, por via interpretativa, do próprio desenho institucional de controle previsto na Constituição, que não prevê competências para (i) inquéritos judiciais de “inconstitucionalidades sistêmicas”; (ii) troca de sujeitos responsáveis pela coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; e (iii) nem sequer a imposição de prazo para replanejamento administrativo de políticas públicas.

Não é demais enfatizar, no ponto, que esse tipo de pretensão judicial de reconfiguração de políticas públicas está em contravenção com a própria leitura que essa Suprema Corte tem feito sobre o princípio da separação dos poderes. Afinal, segundo a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, nem mesmo o Constituinte Estadual possui autoridade para elaborar esquemas de planejamento administrativo que imponham prazos rígidos ao Poder Executivo.

Em diversos julgados, o Plenário desse Supremo Tribunal Federal invalidou normas constitucionais locais que exigiam elaboração de planos por parte do Legislativo, por entender que determinações dessa natureza colocariam em descrédito a reserva de administração e os poderes de iniciativa dos Governadores Estaduais.

A título ilustrativo, cumpre reproduzir as seguintes ementas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003.** 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. (...) 5. O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo.

(ADI nº 422, Relator: Ministro LUIZ FUX; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 23/08/2019; Publicação em 09/09/2019; grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. **3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (ADI nº 179, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 19/02/2014; Publicação em 28/03/2014)

É contraditório que, sob a premissa de debelar o “*problema estrutural na saúde e no acesso à moradia que é a desigualdade social, manifestada de forma fortemente perversa neste período da pandemia do*

coronavírus” (fl. 38 da petição inicial), o Supremo Tribunal Federal entenda possível determinar, por meio de processo judicial, algo que sequer o Poder Constituinte Derivado poderia fazer sem incorrer em violação à harmonia entre os poderes.

Por tudo o que se vem de expor, tem-se que a aplicação de categorias relacionadas a falhas estruturais sistêmicas deve ser parametrizada pela mesma reserva institucional aplicável à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Tendo em vista, portanto, a ausência de respaldo constitucional aos pedidos de coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas, a inicial também não deve ser conhecida, sobretudo em relação aos itens iii e iv do pedido definitivo.

II.IV – Impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo

Além de não encontrar respaldo no desenho constitucional estabelecido para o controle de constitucionalidade de perfil objetivo, o acionamento de ADPFs para objetivos como os pretendidos aqui também desperta um sério inconveniente procedimental, uma vez que o processo objetivo não é modalidade apta para permitir exames probatórios amplos.

Segundo Anderson Sant’ana Pedra, a observância do devido processo objetivo constitui limite importante à atuação dos Tribunais Constitucionais. Embora reconheça que a interpretação constitucional não pode ser exercida sem conexão com elementos concretos da realidade fática, o referido autor salienta que o processo objetivo não é compatível com um exame probatório mais aprofundado:

Os limites aqui tratados servem para combater o arbítrio e o excesso por parte do Tribunal Constitucional, e legitimar suas decisões.

Assim, deve também o Tribunal Constitucional obedecer a demarcação do percurso estabelecido para o cumprimento de todos os demais limites – o devido processo objetivo, até porque, um dos fatores importantes para a legitimidade das decisões do Tribunal Constitucional diz respeito ao procedimento adotado até a edição do enunciado normativo.

(...)

Nesse sentido, deve considerar-se que o processo objetivo há de se debruçar, sim, sobre o concreto, ainda que trate de um concreto-imaginário, de hipóteses (possíveis, conjecturáveis) de incidência, sem, contudo, levantar ou averiguar, necessariamente, efetivas situações e elementos concretos reais ou específicos (pontuais), que realmente não são – e nem devem ser – resolvidos diretamente pelas decisões pronunciadas em sede de controle abstrato¹⁰.

Todavia, para proceder ao escrutínio demandado na petição inicial, é indispensável o acesso a um amplíssimo prontuário de provas, incluídos aí não só documentos administrativos diversos, mas avaliação técnica especializada, de cunho semelhante ao de avaliações periciais. A rigor, para um diagnóstico fidedigno do estado de inconstitucionalidade alegado na inicial, o processo objetivo deveria ser convertido em um verdadeiro inquérito judicial.

Ponderações nesse sentido são também manifestadas por Alexandre Vitorino Silva¹¹:

Um outro limite que torna a via da ADPF bastante limitada para o exame de um litígio de natureza estrutural como o estado de coisas inconstitucional deriva da própria sistemática processual probatória disciplinada pela Lei nº 9.882/99, algo refratária, em princípio, à instrução ampla, necessária à concretização de um modelo de constatação rigoroso, que somente deveria admitir a declaração de um estado de coisas inconstitucional se provado este além de qualquer dúvida.

Para uma empreitada tão radical, que, sobretudo na fórmula colombiana, desafiaria a nossa separação de poderes tal como concebida classicamente, o mínimo que se pode exigir é a demonstração da falha estrutural, ou, como queiram, da omissão persistente para muito além do standard ordinário da preponderância

¹⁰ PEDRA, Anderson Sant'Ana. **A jurisdição constitucional e a criação do direito na atualidade: condições e limites**. Fórum, 2017, pp. 353 e 359.

¹¹ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, p. 226.

da prova, praticado, de forma geral, no processo civil pátrio.
O direito pleno à produção de provas, como se sabe, é característico de lides de perfil subjetivo.
No caso do estado de coisas inconstitucional, essa investigação (*fact-finding*) detalhada seria, em princípio, necessária, não sendo difícil prever que, para o aprofundamento cognitivo das questões tratadas, a ADPF pode oferecer dificuldades do prisma da adequação procedimental para a apuração da verdade real das condições da burocracia. (Grifou-se)

Portanto, também esse aspecto probatório deve ser considerado para evidenciar a incompatibilidade procedimental das pretensões da inicial com o processo objetivo.

II.V – Inépcia parcial da petição inicial

Ainda quanto aos pedidos sobre a formulação de políticas públicas, note-se que a petição inicial formulada pelo autor apresenta vício insanável consistente na ausência de correlação entre a causa de pedir e os pedidos de mérito, a implicar o reconhecimento da correspondente inépcia. Isso porque, a construção teórica e fática declinada na peça vestibular que possibilitou o deslinde do presente processo objetivo pautou-se, essencialmente, na existência atual de estado de calamidade pública, declarado em razão da ocorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Em consonância com o autor, supostas condutas adotadas pelo Poder Público **no curso da pandemia**, consistentes na remoção de famílias, mediante desocupações, despejos e reintegrações de posse, estariam causando lesões a direitos fundamentais. Como é possível observar, o pressuposto da causa de pedir apontada pelo requerente circunscreve-se à crise sanitária.

Ocorre, no entanto, que os pedidos da presente arguição não guardam necessário nexos de causalidade com a causa de pedir apontada, abrangendo a fixação de políticas públicas que, além de estruturais e complexas, não possuem origens e soluções vinculadas à crise de saúde que assola o mundo.

Com efeito, a causa de pedir relacionada ao reconhecimento por parte dessa Suprema Corte da necessidade de proteção de famílias desalojadas por atos do Poder Público para protegê-las de contaminação pela Covid-19 poderia corresponder a pedidos pontuais e relacionados à pandemia. Exigir, no entanto, a construção de planos ou políticas públicas de moradias populares ultrapassa, e muito, o escopo declinado pelo autor como causa de pedir.

A demonstrada inexistência de nexo de causalidade entre a causa de pedir e os pedidos formulados pelo requerente, portanto, atrai a incidência do artigo 4º da Lei nº 9.882/1999 e implica, nessa medida, o indeferimento parcial da petição inicial.

II.VI – Impossibilidade de atuação desse Supremo Tribunal Federal como legislador positivo

Além disso, o acolhimento da pretensão autoral implicaria na **criação de hipótese de impossibilidade de adoção de medidas administrativas e judiciais em matéria possessória**. O autor pretende, assim, que essa Suprema Corte atue como legislador positivo, conferindo-lhe, em sede judicial, providência que já foi pleiteada no âmbito próprio, qual seja, o Poder Legislativo.

De fato, a própria petição inicial atesta que a providência requerida na presente arguição constituiu objeto de proposição legislativa. Confira-se, nesse sentido, o seguinte trecho da exordial:

A preocupação trazida à baila se torna ainda mais evidente se analisado o Projeto de Lei nº 1.179/20, que impedia os despejos enquanto perdurasse o período de calamidade pública em território nacional. De autoria do então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, o projeto foi rapidamente aprovado pelo Congresso Nacional, ante a enorme preocupação de todos os atores políticos, sociais e econômicos envolvidos. Entretanto, em que pese o esforço do Poder Judiciário e Poder Legislativo, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República. (Fl. 13 da petição inicial).

Registre-se, por oportuno, que o referido veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, que promulgou o artigo 9º da Lei nº 14.010/2020, que restringiu, específica e pontualmente, a concessão de liminares para a desocupação de imóveis urbanos nas ações de despejo, nos seguintes termos:

Art. 9º Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020.

Observa-se, pois, que o acolhimento da pretensão do requerente implicaria a modificação da sistemática instituída na legislação de regência, mediante a definição, de forma genérica e abstrata, de regra não editada pelo legislador federal. Essa Suprema Corte já decidiu pela impossibilidade jurídica de pleitos dessa natureza, conforme se depreende dos seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. **Argüição de inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I e do inciso II do § 2º, do § 3º e do § 4º do artigo 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**, ou quando não, do artigo 47, incisos I, III, V e VI, exceto suas alíneas “a” e “b” de seu § 1º, em suas partes marcadas em negrito, bem como dos incisos e parágrafos do artigo 19 da Instrução nº 35 - CLASSE 12ª - DISTRITO FEDERAL, aprovada pela Resolução nº 20.106/98 do TSE que reproduziram os da citada Lei 9.504/97 atacados. - Em se tratando de instrução do TSE que se limita a reproduzir dispositivos da Lei 9.504/97 também impugnados, a argüição relativa a essa instrução se situa apenas mediatamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que não se conhece da presente ação nesse ponto. - **Quanto ao primeiro pedido alternativo sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 9.504/97 impugnados, a declaração de inconstitucionalidade, se acolhida como foi requerida, modificará o sistema da Lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo.** - No tocante ao segundo pedido alternativo, não se podendo, nesta ação, examinar a constitucionalidade, ou não, do sistema de distribuição de horários com base no critério da proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo. **Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.**

(ADI nº 1822, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/06/1998, Publicação em 10/12/1999; grifou-se);

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE PROVENTOS DE APOSENTADORIA OU REFORMA. REQUISITOS LEGAIS CUMULATIVOS E RAZOÁVEIS. IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DA ISENÇÃO POR DECISÃO JUDICIAL. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E LEGALIDADE ESTRITA (ARTS. 2º E 150, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO). CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º DA LEI 7.713/1988. IMPROCEDÊNCIA. 1. A concessão de isenção tributária configura ato discricionário do ente federativo competente para a instituição do tributo e deve estrito respeito ao princípio da reserva legal (art. 150, § 6º, da Constituição Federal). 2. A legislação optou por critérios cumulativos absolutamente razoáveis à concessão do benefício tributário, quais sejam, inatividade e enfermidade grave, ainda que contraída após a aposentadoria ou reforma. Respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), aos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF) e ao princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF). **3. Impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, ampliando a incidência da concessão de benefício tributário, de modo a incluir contribuintes não expressamente abrangidos pela legislação pertinente. Respeito à Separação de Poderes. Precedentes.** 4. Os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI nº 6025, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/04/2020, Publicação em 26/06/2020; grifou-se).

Assim, também por essa razão, não merece ser conhecida a presente arguição.

III – AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR

III.I – Da ausência de fumus boni iuris

Conforme relatado, o autor se insurge, genericamente, “*contra atos*

do Poder Público relativos a desocupações, despejos e reintegrações de posse (...)” (fl. 01 da petição inicial).

Com base em direitos fundamentais, como a moradia, a vida e a saúde, o requerente pleiteia, em sede liminar, a suspensão (i) de todos os processos e procedimentos, judiciais, administrativos ou extrajudiciais de remoção, desocupação, reintegração de posse ou despejos, enquanto perdurarem os efeitos da atual pandemia e (ii) de quaisquer medidas já adotadas nos referidos termos.

No mérito, postula que se impeça o Poder Público, em todas as esferas federativas, de violar direitos fundamentais e, especificamente, que seja determinado o seguinte: (i) a interrupção imediata de remoções em todo o território nacional, durante a pandemia; (ii) o levantamento “*das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar e resolver os problemas referentes às crianças e aos adolescentes presentes na ocupação*”; (iii) a criação de planos emergenciais de moradias populares em caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos, sob o controle desse Supremo Tribunal Federal e (iv) a criação de políticas públicas permanentes de moradias populares, no prazo de 60 (sessenta) dias, conferindo-se à sociedade o poder de veto popular sobre o tema.

De forma subsidiária, o autor postula que, nos casos de áreas de risco em que a intervenção do Poder Público seja inadiável, observe-se o disposto no artigo 3º-B da Lei nº 12.340/2010, com a garantia de medidas alternativas de moradia.

Por fim, no caso de acolhimento dos pedidos, pede que seja fixada multa diária pelo descumprimento da decisão.

Diante da multiplicidade dos pedidos e de seus fundamentos, a presente manifestação argumentará, inicialmente, a ausência de *fumus boni iuris* e, em um momento posterior, a inexistência de *periculum in mora*.

No item referente à implausibilidade jurídica dos pedidos formulados, o item *III.I.1* fará um levantamento do arranjo constitucional e legal do direito à moradia; o item *III.I.2* versará sobre o referido direito na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, argumentando a necessária distinção entre o caso dos autos e o precedente fixado na ADPF nº 742; o item *III.I.3* discorrerá sobre a necessidade de sopesamento, em cada caso concreto, dos direitos fundamentais, inclusive de titularidade difusa, potencialmente violados quando há ocupações irregulares, assim como a essencialidade de preservar-se o direito de acesso à justiça e a independência dos magistrados e, no item *III.I.4*, a presente manifestação demonstrará que há políticas públicas em curso no âmbito do Poder Executivo federal em matéria de moradia e habitação, argumentando que tal circunstância recomenda a deferência judicial às medidas adotadas, em um gesto de respeito à separação dos poderes.

III.I.1 – O arranjo constitucional e legal do direito à moradia

A complexidade e extensão dos pontos impugnados e dos pedidos formulados pelo requerente exigem uma análise preambular das bases institucionais das políticas públicas referentes ao direito à moradia, nomeadamente diante de cenário de crise sanitária atualmente vivenciado em nosso país.

Como se sabe, a moradia é direito social fundamental (artigo 6º, da Constituição da República), que encontra instrumentos de materialização em diversos dispositivos constitucionais.

De fato, a Carta Política exige que o salário mínimo seja suficiente

para custear a moradia dos trabalhadores e de suas famílias (artigo 7º, inciso IV¹²); atribui aos entes federativos competência comum para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX¹³) e prevê hipóteses de usucapião em áreas urbanas e rurais (artigos 183 e 191¹⁴).

Portanto, na dinâmica constitucional, a habitação digna também está relacionada ao desenvolvimento urbano e rural.

No plano infraconstitucional, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) foi a primeira lei que previu a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como uma das diretrizes gerais para a política urbana. A Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009, regulamentou o tema em nível federal.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, aperfeiçoou os instrumentos referentes à

¹² “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

¹³ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

¹⁴ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

“Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

regularização fundiária urbana, observando as mesmas bases principiológicas e diretrizes que orientam a legislação vigente sobre a matéria.

Nos termos da Lei nº 13.465/2017, o instituto da regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Em outras palavras, a regularização fundiária objetiva concretizar o direito constitucional à moradia no âmbito dos núcleos urbanos informais (assentamentos clandestinos, irregulares ou cujos ocupantes não possuem título de propriedade, e de difícil reversão).

A adoção desse conjunto de medidas se mostrava extremamente necessária para debelar a informalidade, um problema crônico que se infiltrava nos processos de urbanização ocorridos no Brasil.

O crescimento desordenado das aglomerações urbanas implica prejuízos transversais, atingindo o bem-estar do cidadão em pelo menos três dimensões diferentes, a saber: (i) a fixação em núcleos informais priva o cidadão de uma moradia adequada, impedindo o acesso aos serviços públicos; (ii) por outro lado, a consolidação de núcleos informais sobrecarrega as prestações oferecidas pelas cidades, impedindo que sejam exigidas as contrapartidas tributárias necessárias; e (iii) simultaneamente, a informalidade das ocupações dificulta o planejamento dos centros urbanos, processo indispensável para que os núcleos clandestinos possam ser adequadamente incorporados na dinâmica das cidades.

A Lei nº 11.977/2009, nos artigos 61 e 62, já condicionava a regularização fundiária de interesse específico à emissão de licenças urbanística e ambiental e à aprovação, pela autoridade licenciadora, de um projeto de regularização fundiária, que deveria contemplar, entre outros requisitos, “*as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e*

ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei”.

De sua vez, a Lei nº 13.465/2017 estabelece, de forma mais minuciosa, os requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária, prevendo, ainda, que as obras de infraestrutura urbana e as medidas de compensação urbanística e ambiental devem estar contidas em termo de compromisso. Veja-se, a esse respeito, o teor do artigo 35 da referida lei:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

No que diz respeito à regularização fundiária de interesse social, a qual é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente

por população de baixa renda, a Lei nº 13.465/2017 ampliou os benefícios previstos pela legislação anterior, simplificando o respectivo processo.

No âmbito rural, o artigo 186 do Texto Constitucional oferece parâmetros para aferir o cumprimento da função social da propriedade¹⁵. Não há dúvidas de que a reorganização das terras no campo é um instrumento de promoção da justiça social e de direitos fundamentais básicos, ínsitos à própria existência digna, como a moradia e alimentação.

Nesse sentido, esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213, reconheceu a relevância da questão fundiária¹⁶, o que não significa, contudo, que a promoção da reforma agrária se opere autonomamente, sem correlação com os planos e projetos governamentais. De fato, a redistribuição fundiária encontra lugar no quadro amplo das políticas públicas, submetendo-se às prioridades alocativas, o

¹⁵ “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

¹⁶ “(...) RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - **O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.** - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. (...)” (ADI nº 2213 MC, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/04/2002, Publicação em 24/04/2004; grifou-se)

que, aliás, ocorre com todas as ações estatais.

Sobre o tema, recorde-se, ademais, que o Título VII da Constituição da República, que trata da ordem econômica e financeira, dispõe, em seu Capítulo III, sobre a política agrícola e fundiária e sobre a reforma agrária. Os dispositivos que o compõem estão relacionados à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (artigos 184 e 185); à definição de parâmetros para a função social da propriedade (artigo 186); à forma de execução da política agrícola e sua compatibilização com a reforma agrária (artigo 187); à destinação de terras públicas e devolutas, em harmonia com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (artigo 188); à titulação dos imóveis dos beneficiários da reforma agrária (artigo 189); à aquisição de propriedade rural por pessoas estrangeiras (artigo 190) e à usucapião (artigo 191).

A definição legal de reforma agrária está prevista no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), e o detalhamento normativo sobre o tema está em diplomas legais e infralegais, a exemplo da Lei nº 8.629/1993, que “*dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*”. O referido diploma legislativo minudencia as etapas do processo de redistribuição fundiária, desde os requisitos para a desapropriação até a classificação e cadastro dos beneficiários.

Pode-se citar, ainda, a Lei nº 11.952/2009, que “*dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal*” e o Decreto nº 10.592/2020, que a regulamenta.

Além disso, é de se ressaltar que – abrangendo tanto as habitações no campo quanto na cidade – foi recentemente editada a Lei nº 14.118/2021, que “*institui o Programa Casa Verde e Amarela (...)*”, cujo artigo 1º dispõe o

seguinte:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

§ 1º Na hipótese de contratação de operações de financiamento habitacional, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e de agricultores e trabalhadores rurais em áreas rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais).

§ 2º Na hipótese de regularização fundiária, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias na situação prevista no inciso I do *caput* do art. 13 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§ 3º Os benefícios temporários de natureza indenizatória, assistencial ou previdenciária não integram o cálculo da renda familiar para as finalidades previstas neste artigo.

Nos termos do artigo 3º do aludido diploma legal, o Programa Casa Verde e Amarela tem por objetivos: i) ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; ii) promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais; iii) estimular a modernização do setor da construção, para reduzir custos e promover a sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade da produção habitacional; iv) desenvolver institucionalmente e capacitar os agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do programa e v) estimular a inserção de microempresas, pequenas empresas e microempreendedores individuais no setor da construção civil e de entidades envolvidas nas ações do programa.

Portanto, mesmo no cenário pandêmico, revela-se a preocupação dos Poderes da União com o cumprimento da tarefa atribuída ao ente central

para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal.

O acervo normativo exposto, que não exclui a existência de outras normas e atos administrativos existentes sobre o tema, evidencia que as atribuições relativas à implementação das políticas públicas de habitação devem ser formatadas e levadas a efeito pelos Poderes Legislativo e Executivo, cabendo ao Poder Judiciário apenas o controle pontual de eventuais desvios.

Além disso, não se pode exigir o mesmo nível de concretude nas medidas adotadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios sobre a matéria, pois a divisão constitucional de atribuições sobre o tema não autoriza o ente central a elaborar, minuciosamente, políticas públicas de interesse local.

Essas conclusões são especialmente relevantes quando se leva em consideração a conduta ativa dos órgãos federais competentes, no âmbito de suas atribuições sobre a matéria, como se demonstrará no item III.I.4 *infra*.

III.I.2 – O direito à moradia na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal. A necessária distinção entre o caso dos autos e a decisão proferida na ADPF nº 742.

Além do panorama normativo, é imprescindível compreender os limites em que esse Supremo Tribunal Federal tem admitido o controle judicial de atos do Poder Público referentes à moradia, inclusive no que diz respeito à jurisdição constitucional.

Nesse sentido, é seguro afirmar que a jurisprudência dessa Suprema Corte confere especial relevância ao direito à moradia, notadamente em razão de sua essencialidade constitucionalmente reconhecida.

Um caso paradigmático sobre o assunto é o Recurso Extraordinário nº 605709, em que se decidiu que o bem de família do fiador, em razão de sua destinação à moradia, não poderia ser constrito em razão de dívida principal de locação de imóvel comercial. Confira-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO MANEJADO CONTRA ACÓRDÃO PUBLICADO EM 31.8.2005. INSUBMISSÃO À SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. PREMISSAS DISTINTAS DAS VERIFICADAS EM PRECEDENTES DESTA SUPREMA CORTE, QUE ABORDARAM GARANTIA FIDEJUSSÓRIA EM LOCAÇÃO RESIDENCIAL. CASO CONCRETO QUE ENVOLVE DÍVIDA DECORRENTE DE CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL COMERCIAL. PENHORA DE BEM DE FAMÍLIA DO FIADOR. INCOMPATIBILIDADE COM O DIREITO À MORADIA E COM O PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 1. A dignidade da pessoa humana e a proteção à família exigem que se ponham ao abrigo da constrição e da alienação forçada determinados bens. É o que ocorre com o bem de família do fiador, destinado à sua moradia, cujo sacrifício não pode ser exigido a pretexto de satisfazer o crédito de locador de imóvel comercial ou de estimular a livre iniciativa. Interpretação do art. 3º, VII, da Lei nº 8.009/1990 não recepcionada pela EC nº 26/2000. 2. A restrição do direito à moradia do fiador em contrato de locação comercial tampouco se justifica à luz do princípio da isonomia. Eventual bem de família de propriedade do locatário não se sujeitará à constrição e alienação forçada, para o fim de satisfazer valores devidos ao locador. Não se vislumbra justificativa para que o devedor principal, afiançado, goze de situação mais benéfica do que a conferida ao fiador, sobretudo porque tal disparidade de tratamento, ao contrário do que se verifica na locação de imóvel residencial, não se presta à promoção do próprio direito à moradia. 3. Premissas fáticas distintivas impedem a submissão do caso concreto, que envolve contrato de locação comercial, às mesmas balizas que orientaram a decisão proferida, por esta Suprema Corte, ao exame do tema nº 295 da repercussão geral, restrita aquela à análise da constitucionalidade da penhora do bem de família do fiador em contrato de locação residencial. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE nº 605709, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Relatora para o Acórdão: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 12/06/2018, Publicação em 18/02/2019).

Na oportunidade, estabeleceu-se a prevalência do direito à moradia sobre o direito de satisfação do crédito do locador de imóvel comercial.

Pode-se mencionar, ainda, os casos em que houve reconhecimento

de repercussão geral de questões que tangenciam o direito à moradia, como o ARE nº 1289782, em que se discutirá se a imunidade tributária recíproca se estende a sociedades de economia mista responsáveis pela construção de moradias para pessoas de baixa renda e o RE 860361, que trata sobre execução extrajudicial no âmbito do sistema financeiro imobiliário.

Não se ignora, por certo, que esse Supremo Tribunal Federal tem admitido a legitimidade da intervenção do Poder Judiciário para determinar medidas assecuratórias em ocupações irregulares, especialmente no intuito de evitar a ocorrência de catástrofes. Nesse sentido, por exemplo, são os seguintes julgados:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Constitucional. Direito à moradia e aluguel social. **Catástrofe Natural. Chuvas. Interdição de imóvel.** Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Violação do princípio da reserva de plenário. Inexistência. Precedentes. **1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à moradia, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes.** 2. Não há violação do art. 97 da Constituição Federal ou da Súmula Vinculante nº 10 do STF quando o Tribunal de origem, sem declarar a inconstitucionalidade da norma e sem afastá-la sob fundamento de contrariedade à Constituição Federal, limita-se a interpretar e aplicar a legislação infraconstitucional ao caso concreto. 3. Agravo regimental não provido.

(ARE nº 914634 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 15/12/2015, Publicação em 29/02/2016; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 29.12.2016. **DIREITO À SEGURANÇA E MORADIA. CONSTRUÇÃO EM ENCOSTAS. RISCO DE DESABAMENTO. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DE MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA EVITAR DESMORONAMENTO.** POSSIBILIDADE. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à segurança e moradia. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável o artigo 85, §

11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (RE nº 909943 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 02/06/2017, Publicação em 30/06/2017; grifou-se).

Os precedentes mencionados demonstram que essa Suprema Corte tem entendido que a atuação do Poder Judiciário, quando intervém em políticas públicas de moradia, deve se pautar pela tônica da excepcionalidade e é legítima na medida em que se presta a evitar graves lesões à vida das pessoas, como é o caso de iminentes desmoraamentos.

Ressalte-se, além disso, que esse Supremo Tribunal Federal já reconheceu a legitimidade da imposição ao Poder Público, em determinadas circunstâncias, de medidas compensatórias ou mitigadoras, em caso de demolições em locais irregularmente ocupados. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. IMÓVEL PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. 3. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para **mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares**. 4. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE nº 913304 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão julgador: Segunda Turma, Julgamento em 11/10/2019, Publicação em 18/10/2019; grifou-se).

No entanto, a jurisprudência dessa Suprema Corte não autoriza a suspensão irrestrita de quaisquer medidas – judiciais ou administrativas – destinadas a desocupações, desalojamentos ou regularizações possessórias, como pretende o autor.

Mesmo no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742, ocasião em que se determinou a suspensão de processos judiciais de reintegração de posse em localidades ocupadas por quilombolas, esse Supremo Tribunal Federal o fez de forma pontual e com atenção à condição desses povos tradicionais.

Como é notório, esta Advocacia-Geral da União manifestou-se, na ocasião, pelo indeferimento da medida cautelar. Assim, não se pretende, nesta quadra, aliar-se aos fundamentos que rejeitaram a referida manifestação.

O que se pretende, neste momento, é evidenciar que, ainda que considerada essa recente decisão desse Supremo Tribunal Federal, não haveria lastro jurisprudencial que amparasse a extensão e a plenitude dos pedidos formulados na presente arguição. Isso porque não se confunde suspender processos judiciais de índole possessória em territórios ocupados por quilombolas – o que é uma medida específica e pontual – com a suspensão irrestrita de quaisquer medidas administrativas ou judiciais que possam implicar desalojamento, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia, como postulado na presente arguição.

Confira-se, por oportuno, a ementa do referido julgado:

LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO
PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Associação possui legitimidade para
ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando
verificada pertinência temática, ou seja, ele considerados o ato atacado
e os objetivos estatutários. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABIMENTO
SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de

descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público gênero. **PROCESSO OBJETIVO PEDIDO DE LIMINAR CONVERSÃO JULGAMENTO DE MÉRITO POSSIBILIDADE.** Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, é possível a conversão do exame da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes. **PANDEMIA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUILOMBOLAS PROVIDÊNCIA.** Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento. **PANDEMIA VACINAÇÃO FASE PRIORITÁRIA PROVIDÊNCIA.** Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária. **PANDEMIA GRUPO DE TRABALHO PROVIDÊNCIA.** A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. **PANDEMIA CASOS REGISTRO QUESITO PROVIDÊNCIA.** A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária. **PANDEMIA ACESSO À INFORMAÇÃO PROVIDÊNCIA.** Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade. **PANDEMIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus.** **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.** (ADPF nº 742 MC, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator para o Acórdão: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/02/2021, Publicação em 29/04/2021; grifou-se).

Na ocasião, o Ministro MARCO AURÉLIO fez constar o seguinte em seu voto:

Os remanescentes de quilombos constituem grupo tradicional constituído a partir da resistência e luta pela liberdade, considerado o período de escravidão. **Situam-se, majoritariamente, em zona rural, dedicando-se a atividades atinentes a agropecuária e extrativismo.** O que nos vem da Constituição Federal? Dever do Estado de proteger e promover o patrimônio cultural material e imaterial, inclusive modos

de criar, fazer e viver, sítios, artefatos e expressões: (...) (Fl. 33 do inteiro teor do acórdão). (Grifou-se).

O voto do Ministro EDSON FACHIN, que prevaleceu quanto à suspensão dos processos, ostentou o seguinte fundamento:

De uma parte, concretamente, as ações que envolvem questões de titularidade e posse em locais remanescentes de quilombos são deveras sensíveis, com dilação probatória de grande complexidade e que, ordinariamente, abrangem uma diversidade de temas. Nada obstante, de outra parte, vivenciamos uma emergência de saúde pública, assim reconhecida no território nacional em face do surgimento do novo coronavírus (COVID-19) pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Posteriormente, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS caracterizou a dissipação da infecção causada pelo vírus Sars-CoV-2 como uma pandemia.

Como essa pandemia ainda não possui data para se encerrar, uma vez que a ciência ainda não descobriu remédio e, embora felizmente já tenha descoberto vacina, a sua aplicação ainda é incipiente para esse vírus que tem demonstrado grande potencial de contágio e de letalidade, especialmente em populações vulneráveis, a OMS persiste orientando governos e populações, dentre outras medidas, a adotar práticas de isolamento social, a fim de impedir ao máximo a disseminação da infecção.

A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. (Grifou-se)

Por lealdade processual, ainda é necessário mencionar que, nos autos da Reclamação nº 45319, esse Supremo Tribunal Federal suspendeu decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no âmbito de representação de inconstitucionalidade, restabelecendo os termos da Lei estadual nº 9.020/2020, que suspende o cumprimento de ordens de despejo, reintegrações e imissões de posse e remoções naquela unidade federativa durante a atual pandemia.

Essa Suprema Corte considerou que a decisão reclamada representaria provável ofensa ao quanto decidido quando do julgamento da

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341, em julgado que restou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. COVID-19. ADPF 672/DF E ADI 6.341-MC/DF. POSSÍVEL AFRONTA AO QUE DECIDIDO NOS REFERIDOS PARADIGMAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS CAUTELARES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Para o deferimento da tutela de urgência, é indispensável a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC). II - Já a tutela de evidência pode ser deferida liminarmente, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documental e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante (art. 311, caput, parágrafo único, do CPC). III- A decisão reclamada, ao menos aparentemente, pode estar a afrontar o entendimento que prevaleceu nos paradigmas invocados na presente reclamação (ADPF 672/DF E ADI 6.341-MC/DF), no sentido de que medidas de proteção à saúde pública durante a pandemia são matéria de competência legislativa concorrente, não havendo hierarquia entre os entes da federação. IV - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

(Rcl nº 45319, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 12/03/2021, Publicação em 19/03/2021).

Apesar da duvidosa constitucionalidade formal do referido diploma legal estadual, a decisão proferida por esse Supremo Tribunal Federal representa a reafirmação de um **ato praticado pelo Poder Legislativo local**. Em outros termos, a decisão sobre a suspensão de processos judiciais não partiu dessa Suprema Corte, que apenas avaliou a justeza de uma medida adotada pelo Parlamento local.

Como se afirmou, embora já tenha determinado ao Poder Público a adoção de medidas de mitigação de danos em caso de desalojamento e mesmo restabelecido a vigência de lei que veda remoções no curso da pandemia, a jurisprudência dessa Suprema Corte não confere amparo para impedir-se, de forma irrestrita, a atuação tendente à ordenação territorial urbana e rural pela via

judicial.

Nesse sentido, recorde-se, por exemplo, que, ao julgar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213, esse Supremo Tribunal Federal caracterizou como ilícitos os atos de esbulho possessório, ainda que realizados sobre propriedades alegadamente improdutivas. Confira-se, pois, este trecho da ementa da decisão aludida:

(...) O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - **O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que "ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV). - O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional.** - O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). - Os atos configuradores de violação possessória, além de instaurarem situações impregnadas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória. Precedentes. (...) RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBERAÇÃO, DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001. - Não é lícito ao Estado aceitar, passivamente, a

imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social, quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integridade e à autoridade da ordem jurídica. - O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve chancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, **cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento das formas e dos requisitos previstos nas leis e na Constituição da República.** - (...) O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar - considerada a própria ilicitude dessa conduta - grave situação de insegurança jurídica, de intranqüilidade social e de instabilidade da ordem pública. (...) Precedentes (RTJ 179/35-37, v.g.).
(ADI nº 2213 MC, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/04/2002, Publicação em 24/04/2004; grifou-se)

Verifica-se, assim, que nem a forma mais incisiva de atuação desse Supremo Tribunal Federal com base na proteção do direito à moradia, até o momento, adotou a amplitude pretendida na petição inicial, com interferência grave na separação dos poderes e possíveis prejuízos irreparáveis à preservação do meio ambiente, do direito à cidade e da proteção urbanística, como se argumentará em seguida.

III.1.3 – A necessidade de sopesamento, em cada caso concreto, dos direitos fundamentais potencialmente violados em caso de ocupação irregular. A relevância do poder de polícia e do acesso à justiça em situações de crise.

A pretensão de retirar do Poder Executivo a faculdade de adotar atos administrativos, e do Poder Judiciário a possibilidade de analisar medidas possessórias ou de outra espécie, tendentes à regularização urbana e à proteção ao meio ambiente configura clara restrição abstrata e apriorística de direitos fundamentais de titularidade coletiva e, em última análise, no acesso à justiça e na própria independência funcional dos magistrados.

Isso porque as desocupações forçadas, via de regra, não são adotadas com o objetivo de prejudicar ou inviabilizar o direito à moradia dos cidadãos. Pelo contrário, ocorrem para proteger outros direitos fundamentais, também assegurados pela Constituição da República, muitos dos quais são de titularidade difusa e cuja proteção está atribuída, precipuamente, ao Poder Público.

Isso acontece, por exemplo, quando a proteção do meio ambiente impõe a retirada de pessoas de ocupações irregulares localizadas em áreas *non aedificandi*, ou quando há ocupação de locais urbanos com destinações específicas. Nessas hipóteses, não se pode impedir a atuação do Poder Público.

Com efeito, tal é a importância do meio ambiente na ordem jurídica brasileira que esse Supremo Tribunal Federal¹⁷, acompanhando a doutrina nacional e internacional, tem-lhe reconhecido o caráter de direito fundamental de terceira geração. A proteção ao meio ambiente é, assim, pressuposto da própria manutenção da vida e da dignidade humana.

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece o direito à cidade como uma garantia difusa dos cidadãos, como demonstra o artigo 2º, inciso I da Lei nº 10.257/2001, que elenca, dentre as diretrizes gerais da política urbana, a “*garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*”.

A solidariedade intergeracional que marca esses direitos exige que haja instrumentos administrativos e judiciais hábeis a assegurar a sua garantia,

¹⁷ MS nº 22164, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/10/1995, Publicação em 17/11/1995.

especialmente nos casos de provável irreversibilidade de danos, em razão da consolidação de ocupações irregulares.

Note-se, também, que, ao lado dos direitos de titularidade difusa, a Constituição da República também conferiu caráter fundamental ao direito de propriedade. Sendo assim, também os cidadãos que tiverem essa garantia lesada, podem socorrer-se do Poder Judiciário, que, como é certo, avaliará a pretensão à luz dos parâmetros constitucionais.

Como se sabe, em nome da segurança jurídica, o ordenamento constitucional e legal contém diversos institutos que aliam o transcurso do tempo e a consolidação de situações possessórias ao reconhecimento de direitos reais. Por isso, tanto o Poder Público quanto os particulares precisam ter garantido o acesso a instrumentos que obstem a consolidação de ocupações irregulares.

Assim, não se trata, no caso, de minimizar o direito à moradia, mas de afirmar que ele não se trata – mesmo no atual momento vivenciado – de uma garantia absoluta e que se sobrepõe, de forma genérica, apriorística e abstrata, ao direito ao meio ambiente, ao direito à cidade e nem ao direito de propriedade.

A solução mais adequada para a controvérsia trazida aos presentes autos impõe o reconhecimento de que, especialmente em situações de crise, o exercício regular do poder de polícia administrativo é relevante para a ordem social. Assim, deve-se permitir que a atuação administrativa ocorra normalmente, assim como que eventuais abusos ou desvios sejam levados ao Poder Judiciário, que decidirá à luz de cada caso concreto sobre que direitos fundamentais devem prevalecer, em cada momento.

Sobre o tema, embora tenha restado vencido no ponto, é oportuno reconhecer a precisão do seguinte trecho do voto do Ministro Marco Aurélio na

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742:

D) Suspensão, nos termos do artigo 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/1999, da tramitação de demandas judiciais e recursos vinculados envolvendo direitos territoriais das comunidades quilombolas, tais como ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse e anulatórias de demarcação:

Improcede, no ponto, a irresignação. Eventual pronunciamento jurisdicional contrário à ordem jurídica há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsitas ao devido processo legal, sendo dado chegar-se, se for o caso, à Presidência do Supremo visando o afastamento da determinação.

O deslinde da controvérsia há de encontrar guarida no direito instrumental, tão desprezado em tempos de crise, mesmo sendo essencial à adequada realização do direito material, inclusive no âmbito do processo objetivo.

Não cabe tomar a arguição, instrumento nobre de controle concentrado e de excepcionalidade maior, como verdadeira advocatória, manietando Tribunais de determinadas unidades da Federação. (Fls. 37/38 do inteiro teor do acórdão; grifou-se).

Deve-se ter em mente, além disso, que o impedimento, por esse Supremo Tribunal Federal, da atuação administrativa do Poder Público destinada à retirada de pessoas de ocupações com iminente risco de desabamento ou catástrofes teria o condão de vulnerar, muitas vezes irremediavelmente, o direito à vida.

Essa circunstância é admitida, aliás, ainda que de forma implícita, pelo autor da presente demanda, ao formular o pedido subsidiário. Com efeito, em sede principal, o arguente postula:

a) a determinação aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário atual, devendo:

i) interromper imediatamente as remoções em todo território do nacional, a fim de resguardar a saúde de famílias por sua manutenção em suas respectivas habitações durante o curso da pandemia, e fazer cumprir a Leis estaduais que visam salvaguardar a saúde pública; (...)

A ideia principal do autor, a toda evidência, é que, independentemente dos locais onde estejam situadas, as ocupações irregulares sejam mantidas. Apenas em caso de não atendimento desse pedido, o autor formula a seguinte pretensão subsidiária:

b) Subsidiariamente, **para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público**, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B determina os procedimentos legais para a atuação do poder público em situações "susceptíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos", adicionando-se os necessários cuidados inerentes à situação de contágio do Covid-19, garantindo-se medidas alternativas de moradia nos termos da lei. (Grifou-se).

Assim, o requerente preocupa-se, apenas subsidiariamente, com as áreas de risco iminente. Nesses casos, pretende devolver a responsabilidade ao Poder Público para decidir sobre a urgência da intervenção.

Em outros termos, o pedido principal formulado na presente arguição objetiva a manutenção irrestrita das ocupações irregulares em todo o território nacional, com a proibição de que o Poder Público atue, seja administrativa, seja judicialmente, para proteger o meio ambiente, o direito à cidade, o direito de propriedade e, em determinados casos, a própria vida das pessoas.

Trata-se de uma restrição excessiva e por tempo indeterminado do acesso à justiça e do exercício desses direitos.

Diante disso, tem-se que a questão trazida aos presentes autos demanda a análise pormenorizada, com amplo exame probatório, apto a evidenciar em que condições se encontra cada ocupação reputada irregular. Não é possível concluir, na linha adotada pela petição inicial, que a manutenção das referidas ocupações sempre resguardará o direito à saúde. Considere-se, neste

ponto, que é comum tratar-se de locais onde, em razão da precariedade, não há saneamento básico ou acesso à água potável.

Esse Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido, para fins de inadmissão de recursos extraordinários, que a matéria referente à reintegração de posse exige dilação probatória incompatível com aquela via. Confira-se, por todos, os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À MORADIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONSTRUÇÃO ÀS MARGENS DE FERROVIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. DESPROVIMENTO. 1. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal de origem, quanto à razoabilidade da demolição das moradias e o consequente desalojamento das famílias da área de trilho às margens da ferrovia, demandaria o reexame dos fatos e provas. Incidência da Súmula 279 do STF. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista nos arts. 81, § 2º e 1.021, § 4º, do CPC. (RE nº 1100655 AgR, Relator: Ministro Edson Fachin, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 29/04/2019, Publicação em 07/05/2019);

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo e Ambiental. Direito à moradia. Desocupação forçada e demolição de imóvel. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes. 1. Não se presta o recurso extraordinário para o reexame dos fatos e das provas constantes dos autos (Súmula nº 279/STF), nem para a análise da legislação infraconstitucional. 2. Agravo regimental não provido. (AI nº 868318 AgR, Relator: Ministro Dias Toffoli (Presidente), Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/04/2020, Publicação em 14/05/2020).

Além disso, atento à agudez da situação, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 90/2021, que “*recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)*”. O referido ato está redigido nos seguintes termos:

O PRESIDENTE CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 30 de janeiro de 2020, assim como a declaração pública de pandemia em relação à Covid-19 da OMS, de 11 de março de 2020;

CONSIDERANDO que diversas entidades da federação vêm adotando medidas de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus causador da Covid-19, como distanciamento social e quarentena, com determinação de fechamento do comércio e atividades econômicas não essenciais;

CONSIDERANDO que os mandados de desocupação coletiva de imóveis podem ter impacto indesejado sobre a manutenção das condições socioambientais e sanitárias necessárias à contenção da Covid-19;

CONSIDERANDO os deveres assumidos pelo Estado brasileiro, no plano interno e externo, visando à proteção dos direitos humanos e fundamentais;

CONSIDERANDO que a proteção da dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da CRFB) e de tratados sobre direitos humanos do qual o Brasil é signatário;

CONSIDERANDO a Resolução no 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos; e

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Ato Normativo no 0010578-51.2020.2.00.0000, ocorrida durante a 325ª Sessão Ordinária, realizada em 23 de fevereiro de 2021;

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Portanto, já existe recomendação para que os magistrados atuem em atenção às peculiaridades e ao agravamento das vulnerabilidades inerentes à atual conjuntura. Não cabe, no entanto, impedir a atuação dos membros do Poder Judiciário sobre o tema.

Anote-se, por fim, quanto aos pleitos relacionados à suspensão de eventuais ações possessórias, que o artigo 9º da Lei nº 14.010/2020, de caráter naturalmente temporário, contemplou a vedação à concessão de liminares para desocupação de imóveis urbanos nas ações de despejo a que se refere o artigo 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991¹⁸, até o dia 20 de outubro de 2020. Ao referir-se apenas a ações de despejo, fica evidenciada uma clara opção legislativa de alcance do dispositivo.

O provimento jurisdicional buscado na presente arguição, por outro lado, sendo abstrato, abrange situações fáticas e jurídicas indeterminadas, por um prazo também indeterminado (enquanto perdurarem os efeitos da pandemia), cujas consequências, conseqüentemente, não podem ser previstas na presente sede.

¹⁸ “Art. 59. Com as modificações constantes deste capítulo, as ações de despejo terão o rito ordinário.

§ 1º Conceder - se - á liminar para desocupação em quinze dias, independentemente da audiência da parte contrária e desde que prestada a caução no valor equivalente a três meses de aluguel, nas ações que tiverem por fundamento exclusivo:

I - o descumprimento do mútuo acordo (art. 9º, inciso I), celebrado por escrito e assinado pelas partes e por duas testemunhas, no qual tenha sido ajustado o prazo mínimo de seis meses para desocupação, contado da assinatura do instrumento;

II - o disposto no inciso II do art. 47, havendo prova escrita da rescisão do contrato de trabalho ou sendo ela demonstrada em audiência prévia;

(...)

V - a permanência do sublocatário no imóvel, extinta a locação, celebrada com o locatário.

(...)

VII - o término do prazo notificatório previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a segurança inaugural do contrato;

VIII - o término do prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até 30 (trinta) dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada;

IX - a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo.”

III.1.4 – As políticas públicas habitacionais do governo federal. Ausência de inação. O respeito à separação dos poderes.

As soluções legislativas apresentadas atualmente pelo ordenamento jurídico demonstram que as atribuições concernentes à idealização e à implementação de políticas públicas, como as ora demandadas desse Supremo Tribunal Federal, se inserem na margem de conformação do Poder Legislativo e de atuação do Poder Executivo, em cada esfera de atribuição dos entes federativos.

Dessa forma, eventual intervenção judicial no referido mister representaria afronta indiscutível ao basilar princípio da separação dos poderes.

Além disso, a formatação constitucional das responsabilidades institucionais sobre os programas de moradia revela que o papel da União está relacionado ao estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal. Confira-se:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

É em conjunto com essa atribuição que deve ser lido o artigo 23, inciso IX, do Texto Constitucional, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Sobre o tema, Fernanda Dias Menezes de Almeida afirma o seguinte:

Mas o fato é que as leis complementares de que se espera a orientação sobre a forma concertada de atuação das entidades federativas não poderão desatender as regras constitucionais de repartição de

competência que, estas sim, efetivamente comandam e limitam a colaboração na espécie (FERREIRA FILHO, 1990: v. I, 188).

Referimo-nos, em particular, às regras de competência legislativa pelas quais se haverá de pautar a regulamentação normativa, que é pressuposto para o exercício das competências materiais comuns. Ora, essas regras sinalizam, no caso, para a preponderância da União.

De fato, como se percebe pelo cotejo dos artigos 23 e 24, as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão, em sua maior parte, fruto de competência legislativa concorrente, **em que caberá à União editar normas gerais** e às demais esferas a legislação suplementar. Assim, por exemplo, tarefas como cuidar da saúde e da proteção dos deficientes; proteger o patrimônio cultural; proporcionar o acesso à cultura e à educação; proteger o meio ambiente; preservar florestas, a fauna e a flora, **pressupõem a observância de normas gerais da União, com base no disposto nos incisos VI; VII; VIII; IX; XII e XIV do artigo 24. Cabendo, por igual, à União estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX)**, essas diretrizes não podem ser desrespeitadas pelas leis estaduais e municipais voltadas ao exercício da competência material comum prevista no artigo 23, IX¹⁹.

Como se expôs inicialmente, a União editou diversas leis com o objetivo de cumprir a atribuição constitucional do estabelecimento de diretrizes habitacionais. Entretanto, o âmbito de atuação do ente central sobre a matéria deve respeito às esferas de atribuição dos demais entes federativos.

Ressalte-se, neste ponto, que a pandemia agravou diversos problemas verificados nos programas habitacionais. Sobre o tema, as informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (doc. nº 1, anexo) evidenciam o esforço do Poder Executivo federal no diálogo com o Poder Legislativo, para aliviar os efeitos da atual crise econômica sobre a participação financeira mensal das famílias beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida. Confira-se:

No entanto, é pública e notória a mobilização global em favor do combate à disseminação da pandemia do coronavírus (COVID-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março

¹⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 117.

de 2020, tamanhos os prejuízos causados à saúde e à economia da população de diversos países.

Uma das providências adotadas pela Presidência da República foi solicitar ao Congresso Nacional o reconhecimento da situação de calamidade pública, até 31 de dezembro de 2020, formalizada com a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, para os fins previstos no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, com o objetivo de dispensar o Governo Federal do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da mesma lei complementar.

Nesse cenário, é de suma importância que a União promova ações com a finalidade de reduzir os efeitos danosos da pandemia, primeiramente sob o prisma da saúde pública em si, e complementarmente sob os aspectos econômicos. Nesse sentido, entende-se como altamente meritórias medidas de proteção econômicas dirigidas à população de baixa renda, que sofre de forma mais significativa os efeitos do isolamento social, seja por estarem em situação de desemprego, momentâneo ou preexistente, seja pela inviabilidade de manutenção de trabalho informal.

Embora a SNH/MDR, reconhecendo a necessidade da adoção de medidas de proteção econômica, tenha apresentado proposta de Portaria Interministerial visando a suspensão da exigência de pagamento da participação financeira dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV nas modalidades FAR, FDS e PNHR (59000.006556/2020-12), a respectiva análise dos aspectos jurídico-formais do ato administrativo então proposto concluiu que a iniciativa somente poderia prosperar mediante alteração legal.

Nesse sentido, considerando que há vários Projetos de Lei sobre o tema em trâmite no Congresso Nacional, esta Secretaria Nacional de Habitação tem apresentado manifestações favoráveis a alguns Projetos de Lei no sentido de viabilizar a suspensão do pagamento de parcelas por parte dos beneficiários da faixa 1, sem comprometer o fluxo de recursos destinado ao pagamento das obras em andamento do PMCMV e das tarifas de remuneração do Agente Operador e das instituições financeiras do Programa.

Em tempo, informa-se que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 795/2020, já aprovado pela Câmara, o qual dispõe sobre a suspensão de pagamentos das participações financeiras mensais das famílias beneficiárias do PMCMV - Faixa 1, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pela Covid-19.

Desse modo, em que pese as ações empreendidas por este Ministério, foge do campo de competência legal deste órgão a alteração do dispositivo legal instituidor do PMCMV, visto tratar de legitimidade atinente ao poder legislativo, na figura do Congresso Nacional.

Além disso, conforme salientado pela referida Pasta, o Programa Casa Verde e Amarela, anteriormente referido, busca enfrentar o problema de

estoque habitacional. Veja-se:

No que diz respeito a alegação de descumprimento, por parte do Governo Federal, dos preceitos contidos na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), especialmente as contidas nos incisos I ao V, do seu artigo 2º, resta evidenciar que, recentemente o Governo Federal promoveu por meio da Lei nº 14.188, de 12 de janeiro de 2021, a instituição do Programa Casa Verde Amarela (PCVA), cuja regulamentação se deu pelo Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021, trata-se de um Programa de Habitação de Interesse Social, subsidiado com recursos públicos, alinhado com os objetivos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, no âmbito da Política Nacional de Habitação.

O novo programa abarca um conjunto de linhas de atendimento destinadas ao incremento do estoque de moradias, via produção de novas unidades ou requalificação de imóveis para utilização como moradia, e ao tratamento do estoque existente, por meio de programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional.

Por tudo isso, seu lançamento tem gerado importante expectativa, tanto por parte do setor produtivo quanto pela sociedade, em face ao déficit habitacional brasileiro, superior a 5 (cinco) milhões de unidades habitacionais, 80% das quais, concentradas em famílias com renda inferior a dois salários mínimos mensais (Fundação João Pinheiro, 2021). Nessa perspectiva, a SNH, em conjunto com representantes de órgãos governamentais e governos locais parceiros, bem como da Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional, Agente Operador e Agente Financeiro do programa, tem, desde então, envidado esforços em torno da estruturação do novo marco normativo infralegal, que regulamentará a implementação do PCVA.

Mais especificamente, no âmbito das linhas de atendimento destinadas às famílias mais vulneráveis (Grupo 1 de atendimento - renda mensal bruta familiar de até R\$ 2.000,00) e, por isso, mais fortemente subsidiadas pelo governo federal, a pasta tem se empenhado na proposição de melhorias procedimentais e qualitativas para a produção habitacional fomentada com recursos do FAR.

Dessa forma, a União tem se empenhado para cumprir o seu papel de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, nos termos do artigo 21, inciso XX, da Constituição da República. No entanto, como estabelece o próprio Texto Constitucional, a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais é competência comum de todos os entes.

Dessa forma, o quadro ora delineado ainda é composto pelas ações adotadas no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a promoção do direito à moradia digna. Nessa linha de ideias, confira-se, mais uma vez, as informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional:

Nesse passo, cumpre ao Ministério do Desenvolvimento Regional, enquanto órgão da Administração Pública federal, o relevante mister de dar efetividade a comandos insertos no texto constitucional, atuando concretamente no sentido de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, contribuindo, portanto, para a realização de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tal como definido no art. 3º, inciso III, da Constituição da República.

É nesse contexto, pois, que **os programas e ações dos quais o Ministério é gestor qualificam-se como verdadeiros instrumentos de transformação da realidade social à medida que permitem a realização prática da atribuição cometida à União pelo art. 21, inciso XX, da Constituição da República, a saber, a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico.**

Não se pode descurar, todavia, que o sistema federativo, forma adotada pelo Estado brasileiro, pressupõe a existência de duas espécies de ordens jurídicas, a federal, imanente ao poder central, e as federadas, inerentes aos poderes regionais e locais recobertos pelo atributo da autonomia.

Por isso **as demandas citadas são, em sua grande maioria, de responsabilidade dos demais entes federados. Seria ofensivo ao pacto federativo censurar a participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na efetivação de políticas públicas para a adequação da presente situação que a realidade local exige.** (Grifou-se).

Diante do cenário normativo-institucional acima delineado, o que se percebe é a intenção dos autores de substituir o legislador e o administrador público – em todos os níveis federativos – no seu mister constitucional e legal de estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento das políticas públicas referentes à moradia.

As medidas requeridas implicam a mobilização de múltiplas instituições e agentes com expertise técnica e experiência em suas respectivas

áreas de atuação, com drásticas consequências alocativas. As providências ultrapassam ostensivamente as capacidades institucionais do Poder Judiciário.

O quadro acima declinado aponta, portanto, para a necessidade de que a jurisdição constitucional observe o espaço de conformação assegurado aos agentes públicos eleitos, em deferência à sua legitimidade político-democrática e ao princípio da separação dos poderes, como afirmou o Ministro LUIZ FUX no seguinte trecho do voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5062²⁰:

Em uma democracia, a Constituição é o documento fundante, mas não exauriente do Estado. **Isso significa que a resposta para a maioria dos dilemas sociais, embora balizada, não está predefinida na Lei Maior. Cabe a cada geração, através de seus representantes eleitos, disciplinar, com significativa margem de conformação, os conflitos intersubjetivos. Nesse cenário, toda inflação semântica dos enunciados constitucionais implica supressão de espaço de escolha das maiorias eleitas.** Bem por isso já advertia o Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Norte-americana, que "We must never forget that it is a constitution we are expounding" (McCulloch v. Maryland - 1819).

Trata-se não apenas de deferência pela escolha dos representantes eleitos, mas também do reconhecimento de que outros Poderes podem ter maior aptidão para decidir sobre determinados assuntos, como ocorre no presente caso. Afinal, há que se reconhecer a primazia da atuação do Poder Executivo na elaboração e implementação de políticas públicas de moradia.

A necessidade de autocontenção do Poder Judiciário e, em especial do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de temas essencialmente técnicos foi diversas vezes defendida em doutrina do Ministro ROBERTO BARROSO, consoante se observa das seguintes lições por ele desenvolvidas, *in verbis*:

(...) 6. Quando tenha havido atuação do Legislativo ou do Executivo, o

²⁰ ADI nº 5062, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/10/2016, Publicação em 21/06/2017; grifou-se.

Judiciário deve ser deferente. **O Poder Legislativo e o Poder Executivo, cujos membros são eleitos, têm uma preferência geral prima facie para tratar de todas as matérias de interesse do Estado e da sociedade.** Decisão política em uma democracia, como regra, deve ser tomada por quem tem voto. **E quando tenham atuado, os órgãos judiciais devem preservar as escolhas legislativas ou administrativas feitas pelos agentes públicos legitimados pelo voto popular.** A jurisdição constitucional somente deve se impor, nesses casos, se a contrariedade à Constituição for evidente, se houver afronta a direito fundamental ou comprometimento dos pressupostos do Estado democrático²¹. (Grifou-se)

Percebe-se que, em se tratando de decisões relacionadas à definição e implementação de políticas públicas complexas como **a solução do problema habitacional histórico do Brasil**, não dispõe o Poder Judiciário da indispensável capacidade institucional para substituir a escolha técnico-política dos Poderes Legislativos e Executivos de todos os entes federativos.

As providências aqui discriminadas demonstram que a União, longe de manter-se inerte frente aos desafios habitacionais da atual pandemia, tem atuado, **dentro de sua competência constitucional**, de forma coordenada em inúmeras frentes de ação para mitigar os seus efeitos sobre a população mais vulnerável.

Todo o exposto demonstra que não se está, de nenhum modo, diante do cenário de violações estruturais e sistêmicas (ou de qualquer outra espécie) de direitos fundamentais, muito menos a justificar intervenções incisivas do Poder Judiciário. Portanto, não estão presentes, no caso vertente, os requisitos necessários a justificar atuação do gênero – em especial, nos termos em que formulada a petição inicial, a qual propõe o estabelecimento, pelo Poder Judiciário, de detalhamento minucioso acerca dos meios a serem empregados no implemento de políticas habitacionais em todo o território nacional.

²¹ BARROSO, Luís Roberto (2015). **Constituição, direito e política: o Supremo Tribunal Federal e os poderes da República**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 270, p. 377-391, 2015, p. 389.

Diante da comprovada atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo da União, os pedidos da inicial devem ser indeferidos, sob pena de dirigismo institucional indevido, como destacam Jane Reis Gonçalves Pereira e Gabriel Accioly Gonçalves, em artigo sobre o conceito de inconstitucionalidade sistêmica²²:

O alargamento da noção de inconstitucionalidade é resultado das progressivas transformações no constitucionalismo contemporâneo, que tornam esfumadas as fronteiras conceituais que outrora separavam, de forma esquemática, as noções de validade, eficácia jurídica e efetividade. Essa reformulação aparece de forma mais manifesta e exacerbada em sociedades marcadamente desiguais e violentas, que convivem com inúmeras fraturas e zonas de exclusão do Estado de Direito.

É importante destacar, porém, que esse reconhecimento não pode ter como consectário um dirigismo jurisdicional, que converta o Poder Judiciário numa espécie de profeta do constitucionalismo. Do alargamento do conceito de inconstitucionalidade não decorre, logicamente, a ideia de que o Judiciário deve ser o protagonista na sua correção. Nesse sentido, as teorias dialógicas acerca do papel do Judiciário destacam, de forma acertada, a necessidade de encarar o processo de construção dos significados constitucionais de forma participativa e deliberativa, envolvendo todos os agentes públicos e sociais.

Ante todo o exposto, fica evidenciada a falta de verossimilhança do direito alegado pelos arguentes, eis que não demonstrada violação aos preceitos constitucionais suscitados na petição inicial.

III.II – Da ausência de periculum in mora

Ademais, constata-se a inexistência do requisito do *periculum in mora*, igualmente necessário ao deferimento da medida liminar pleiteada na inicial. A esse respeito, o arguente defende a urgência da providência judicial reclamada, ao argumento de que “há severo risco de lesão irreparável de

²² PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; GONÇALVES, Gabriel Accioly. **Inconstitucionalidade sistêmica e multidimensional: transformações no diagnóstico das violações à Constituição.** In: Revista Juris Poiesis ano 18, n° 18, jan-dez. 2015.

“pessoas em situação de hipervulnerabilidade, a configurar periculum in mora coletivo – quiçá difuso – e incomensurável, eis que, como dito, há risco iminente à vida e integridade física das pessoas, famílias e comunidades inteiras” (fl. 44 da petição inicial).

É irrecusável que a pandemia ainda em curso já vitimou milhares de brasileiros, afligindo desde os segmentos mais abastados até os mais vulneráveis da sociedade. Não obstante, o Poder Público brasileiro tem diligenciado ativamente para ampliar a sua capacidade de atendimento, com especial ênfase no cuidado às pessoas em situação de vulnerabilidade.

Ainda que a execução da política administrativa não seja infalível ou imune a críticas, ela certamente não é inconstitucional, e enquadrá-la dessa forma pode criar mais dificuldades do que soluções.

Como antes ressaltado, o acolhimento dos pleitos formulados pelos autores, em sede de cognição sumária, interferiria sobremaneira no andamento de políticas públicas já traçadas pelos entes federativos, a revelar a possibilidade, inclusive, de caracterização de *periculum in mora* inverso na hipótese.

Além disso, quanto aos pedidos de suspensão de todas as medidas administrativas e judiciais, verifica-se que haveria restrição excessiva do poder de polícia administrativo, assim como do acesso à justiça para a reivindicação de direitos ambientais, urbanísticos e de propriedade. Também nesses casos, o perigo seria de consolidação de ocupações irregulares.

Evidencia-se, pois, a ausência de *periculum in mora*, o que impede o acolhimento dos pleitos liminares veiculados na inicial.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se,

preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida liminar, pelo seu indeferimento.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de maio de 2021.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA
Advogada da União