



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828/DF**

**RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO**

**REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – P-SOL**

**ADVOGADOS: ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI E OUTROS**

**INTERESSADOS: UNIÃO, DISTRITO FEDERAL E ESTADOS-MEMBROS**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 157019/2021**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXECUÇÃO DE MEDIDAS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE, DE REMOÇÃO E DESPEJO DURANTE A EPIDEMIA DE COVID-19. PRETENSÃO DE SUSPENSÃO EM ESCALA NACIONAL. AÇÕES ORDINÁRIAS INDIVIDUAIS OU COLETIVAS. CABIMENTO. MICROSSISTEMA DE DIREITOS COLETIVOS. INSTRUMENTOS EFICAZES. SUBSIDIARIEDADE. DEFINIÇÃO DE MEDIDA DE ENFRENTAMENTO DIRETAMENTE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SOBREPOSIÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS MATERIAIS E LEGISLATIVAS DE CADA ENTE PARA SUA ADOÇÃO. ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO. POSTURA VEDADA MESMO NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ABSTRATA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER.

1. Não se admite a ADPF quando existir outros meios eficazes para neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental, em atenção ao princípio da subsidiariedade – Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. Não há indicação de ato do poder público sindicável por arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não cabimento. Precedentes.
3. A inobservância de leis estaduais/distritais que impeçam a execução de atos de desalojamento em atenção à epidemia de Covid-19 é impugnável por ações ordinárias, individuais ou coletivas, não sendo cabível ADPF para obtenção de determinação judicial ampla que, desconsiderando as peculiaridades de cada caso, determine a suspensão generalizada de todas as medidas de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos em todo o território nacional.
4. Decisão judicial dotada de indeterminabilidade e de abstração possui conteúdo normativo típico de lei em sentido estrito, a indicar a inviabilidade do provimento judicial em respeito à função precípua do Poder Legislativo (CF, arts. 2º e 60, § 4º, III).
5. Compete a cada ente federativo a tomada de medidas materiais e legislativas que visem a obstar o cumprimento de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de desalojamento durante a epidemia de Covid-19, sem prejuízo da viabilidade da edição lei pelo Congresso Nacional diante da relevância da matéria. Precedentes: ADIs 6.341 e 6.343/DF, ADPF 672 e Rcl. 45.319.
6. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que em controle abstrato de constitucionalidade, definir políticas públicas com força cogente em substituição aos demais Poderes na tomada de decisões relativas ao enfrentamento da Covid-19.  
— Parecer pelo não conhecimento da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – P-SOL em face de *“atos do Poder Público relativos à desocupações, despejos e reintegrações de posse, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde (art. 6º; art. 23, II; art. 24, XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade humana (art. 1º, inc. III); o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I), e o direito fundamental à moradia (art. 6º e 23, inc. IX)”*.

O arguente afirma que, a partir da contribuição de entidades que promovem a defesa da moradia e de direitos humanos, especialmente do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, verificou-se que, mesmo diante da calamidade pública causada pela epidemia de Covid-19, populações hipervulneráveis estão sendo desalojadas de suas casas.

Afirma que *“os governos continuam a desalojar famílias no período mais gravoso da pandemia, num total desrespeito à condição humana e os direitos de saúde e moradia”*. Nesse sentido, sustenta que determinação geral e coordenada, de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

caráter nacional, proveniente do STF é medida necessária para que cessem os descumprimentos à ordem constitucional.

Narra que Defensorias Públicas e Ministério Público, além de outras entidades, têm se insurgido contra remoções e despejos, especialmente em entes federados que possuem legislação própria proibindo ações públicas ou privadas de despejo, em atenção à Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos e da Recomendação 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, pois existente o potencial de agravamento da vulnerabilidade familiar e dos riscos epidemiológicos.

Relata que em campanha de caráter nacional que visa à suspensão de despejos ou remoções, públicos ou privados, judiciais ou administrativos, denominada “Despejo Zero”, verificou-se o desalojamento de quase 10 mil famílias durante a epidemia de Covid-19.

Salienta que as tentativas de contenção dos desalojamentos foram infrutíferas, sendo medida salutar a definição *erga omnes* e vinculante dos órgãos públicos dos estados, dos municípios e da União, além de todos os poderes, especialmente o Judiciário e o Executivo, a fim de garantir a paz social e a estabilidade das relações.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Descreve medidas administrativas e judiciais tomadas no Distrito Federal, especialmente a remoção forçada de grupo de mais de 30 famílias que residem nas proximidades do Centro Cultural Banco do Brasil – CCBB e a Ação Civil Pública 0701705-34.2021.8.07.0018, em que deferida cautelar para impedir atos de *“demolição, desocupações, despejos e remoções na ocupação do CCBB, durante a pandemia do coronavírus”*, decisão essa reformada pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos SLS 2.910 sem, no entender no autor, observância dos termos da Lei distrital 6.657/2020, que impede a realização de remoções e de despejos durante a epidemia de Covid-19.

Descreve situações semelhantes ocorridas em Piracicaba/SP (Comunidade Taquaral); em Curitiba/PR (Ocupação Nova Guaporé); em São Paulo/SP (Ocupação Viva do Jardim Julieta); em São Bernardo do Campo/SP (Vila São Pedro).

Afirma que o Projeto de Lei 1.179/2020, que impedia despejos enquanto perdurasse o período de calamidade pública, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, foi vetado pelo Presidente da República, sendo imprescindível a determinação do STF para que cessem os desalojamentos, imediatamente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Traz o teor das leis do Distrito Federal, Amazonas, Rio de Janeiro, Pará, Paraíba, que tratam de restrições ao despejo durante a epidemia de Covid-19, e aponta desrespeito às determinações legais pelos Executivos estaduais.

Cita que a Recomendação 90/CNJ, inspirada na Resolução 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, orientou que todos os órgãos do Poder Judiciário tenham “*especial cautela*” na concessão de liminares para desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, especialmente se envolver vulnerabilidade social e econômica.

Em caráter cautelar, requer que a suspensão imediata de (i) “*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 (ii) “*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*”.

No mérito, busca 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*”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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) promover 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) ser 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) ser 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”.*

*Subsidiariamente, “para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público, requer 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 “susceptíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”,*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*adicionando-se os necessários cuidados inerentes à situação de contágio do Covid-19, garantindo-se medidas alternativas de moradia nos termos da lei”.*

Ao fim, requer seja fixada multa pelo descumprimento da ordem geral para suspensão de desalojamentos administrativos ou judiciais.

Adotou-se o rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, requisitou informações dos interessados e determinou a intimação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República para manifestação em prazo comum.

A Advocacia-Geral manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da medida cautelar (peças 154 a 156).

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, é de se observar que não há indicação de ato do poder público sindicável por arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Apesar da amplitude do pedido formulado na inicial, nota-se a ausência de delimitação, de indicação precisa, dos atos ou omissões do poder público merecedores de controle de constitucionalidade pela via da ADPF.

Busca-se, de forma ampla, geral e abstrata, que o Supremo Tribunal Federal determine, em caráter nacional e em sobreposição aos entes federados,





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que não se executem medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de desalojamento durante a epidemia de Covid-19.

Inexiste delimitação do objeto da ADPF, requisito essencial à cognição judicial, nos termos do art. 3º da Lei 9.882/1990.

Há firme entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da inépcia da petição inicial de ADPF que não indica com precisão e com clareza o ato do poder público objeto da impugnação, de forma a tornar o pedido indeterminado quanto aos seus limites:

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ATO DO PODER PÚBLICO – INEXISTÊNCIA – INADEQUAÇÃO. É imprópria arguição de descumprimento de preceito fundamental ausente ato do Poder Público cujos efeitos impliquem violação atual a dispositivo nuclear da Constituição Federal – artigo 1º da Lei nº 9.882/1998. (...)*

(ADPF 696-AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 15.3.2021.)

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS 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,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO (LEI 9.882/99, ART. 3º, INCISO II, C/C  
O ART. 4º, CAPUT) (...)*

*(ADPF 549-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 24.9.2020.)*

No mesmo sentido foi o decidido na ADPF 55/DF, quando afirmou o Ministro Ayres Britto que, *“omitindo-se a arguente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial”* (ADPF 55/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 30.8.2007).

Dessa forma, verificada a ausência de delimitação do objeto e a imprecisão do pedido quanto aos seus limites, tem-se por inepta a ADPF em apreço, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 9.882/1999.

De outro lado, a despeito da amplitude do art. 1º da Lei 9.882/1999, o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental é limitado pelo art. 4º, § 1º, da mesma lei, que atrela o cabimento da ação à falta de outro meio capaz de neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental.

Trata-se a ADPF de ação constitucional que completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para examinar atos variados do Poder Público, atividade que, por vezes, recai em interseção com outros meios processuais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica objetiva. Não é particularmente guarnecido, nessa espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente, no seu aspecto fático, encontram determinados limites no curso procedimental da ADPF.

Assim, o princípio da subsidiariedade há de ser vislumbrado como requisito de procedibilidade da ADPF que visa a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”* (ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 11.2.2014).

É essa a razão de ser do princípio da subsidiariedade, que condiciona a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado, o qual, ressalte-se, não depende do efetivo alcance da pretensão em maior ou menor abrangência pela via difusa, mas, tão somente, da existência instrumentos processuais aptos a neutralizar a alegada situação de lesividade a preceito fundamental.

Os pedidos veiculados nesta ação envolvem a imposição de obrigações não fazer à totalidade dos entes federados. O arguente busca imposição judicial



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

para que todos os Poderes da República, nas diferentes esferas, abstenham-se de praticar atos materiais voltados ao desalojamento de cidadãos, notadamente daqueles em situação de hipervulnerabilidade, durante a epidemia de Covid-19.

Tais provimentos podem ser eficazmente buscados em vias distintas.

De forma individual, cidadãos prejudicados e vulneráveis podem procurar tanto a Defensoria Pública quanto a assistência judicial gratuita fornecidas por Núcleos de Prática Jurídica a fim de se opor à execução de medidas de desalojamento, sem prejuízo da via coletiva.

Medidas de caráter preventivo, repressivo, de urgência e de evidência são aptas a sanar a lesividade de ações de despejo, remoção e reintegração de posse durante a epidemia de Covid-19. Além disso, há possibilidade de utilização do microsistema de direitos coletivos, também contemplado no modelo judiciário definido pela Constituição Federal.

Exemplificativamente, poder-se-ia mencionar a ação civil pública, o mandado de segurança ou a ação popular, instrumentos também contemplados no modelo judiciário definido pela Constituição Federal, com aptidão para questionar a legitimidade de ações ou omissões praticadas pela Administração Pública, inclusive com a mesma amplitude que se busca na presente ADPF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, que limitava territorialmente a decisão em ação civil pública (RE 1.101.937-RG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 8.4.2021), de modo que a tutela judicial do direito coletivo em sentido estrito em apreço pode ter abrangência nacional por decisão proferida em ação civil pública intentada pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público ou por outro legitimado, nos termos do art. 1º, IV e 5º, da Lei 7.347/1985.

O próprio arguente narra que tanto Defensorias Públicas estaduais quanto o Ministério Público, em entes federados diversos, promoveram ações em âmbito administrativo e judicial a fim de impedir medidas que promovam o desalojamento de indivíduos em situação de hipervulnerabilidade em razão do contexto pandêmico.

Convém registrar que o Ministério Público brasileiro movimentou-se a fim de evitar a concretização de ações de despejo durante a epidemia diante da indisponibilidade dos direitos fundamentais em questão. A título ilustrativo, tem-se Recomendação expedida pelo MPSP à Prefeitura de São Paulo, nos autos do Inquérito Civil 14.0279.000293/2015, que constata a ausência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de política habitacional na região e a necessidade de suspensão de desalojamentos como medida sanitária voltada à contenção da Covid-19.<sup>1</sup>

A atuação do Ministério Público, a quem incumbe a adoção das *“medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal”* (CF, art. 129, II, e arts. 2º e 5º, V, da LC 75/1993), constitui atos preparatórios para o ajuizamento futuro das eventuais medidas judiciais cabíveis, em não sendo viável a resolução extrajudicial do conflito.

Outrossim, tanto no caso da *“Ocupação do CCBB”*, em Brasília/DF, quanto em âmbito estadual e federal, as Defensorias Públicas têm se mobilizado a fim de suspender e impedir a imediata execução de ações de despejo tanto por intermédio de ações individuais quanto coletivas.<sup>2</sup>

As medidas já buscadas têm propósito e fundamentação aparentemente coincidentes com as dos presentes autos, a demonstrar que demandas dessa natureza encontram espaço em via processual distinta, o que obsta o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não atendimento ao princípio da subsidiariedade.

1 Íntegra do documento disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2664256.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2664256.PDF). Acesso em: 4 maio 2021.

2 Sobre o tema: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=47945> e <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=47819>. Acesso em: 4 maio 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No mérito, o requerente formula pedido para que o Supremo Tribunal Federal, em caráter genérico e abstrato, determine que todos os Poderes e entes federados abstenham-se de praticar atos materiais capazes de desalojar indivíduos, enquanto perdurar a crise sanitária.

O Supremo Tribunal Federal foi provocado, no contexto da epidemia decorrente da Covid-19, para a apreciação de demandas semelhantes, com pedidos mais ou menos abrangentes, também direcionados a impor a autoridades e órgãos públicos atuação na contenção da crise.

Contudo, o pleito ora analisado busca típico provimento jurisdicional equivalente à lei em sentido estrito.

A circunstância de petição inicial não indicar e nem identificar com clareza os atos do Poder Público questionados, somada à circunstância de o pedido ser direcionado à suspensão **generalizada** de medidas voltadas à execução de ordens de desalojamento durante a crise sanitária, faz com que a pretensão buscada de forma abrangente e imprecisa alcance situações futuras, desconhecidas, indeterminadas e incertas, conferindo ao provimento judicial verdadeira índole normativa, estranha à função jurisdicional.

A propósito, observou o Ministro Celso de Mello em caso similar:





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*A pretensão ora formulada pela arguente, nos termos em que deduzida, estende-se de maneira ampla e geral, a todos os atos estatais, atuais ou futuros, emanados de quaisquer unidades da Federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), quer se trate de atos legislativos, quer se cuide de decretos do Poder Executivo ou, ainda, de decisões de caráter jurisdicional, que eventualmente infrinjam os preceitos constitucionais que orientam a educação e o ensino nacionais.*

*Constata-se, pois, presente tal contexto, tratar-se de pedido formulado de modo abrangente e impreciso quanto aos seus limites, especialmente se considerar que a autora, ao não especificar quais atos estatais teriam transgredido ou poderiam vir a ofender os preceitos fundamentais que disciplinam o sistema educativo brasileiro, nem identificar os atos sobre os quais deve recair o provimento judicial pleiteado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, descumpriu, ela própria, o que prescreve o art. 3º, inciso II, da Lei 9.882/99 (...).*

***Eventual concessão do provimento requerido nos termos preconizados pela arguente implicaria transformá-lo em verdadeira medida de índole normativa, eis que destinada a neutralizar situações futuras, desconhecidas, indeterminadas e incertas (...).***

*(ADPF 624-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 30.9.2020.) - Grifos nossos.*

Todavia, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, conceder provimento judicial que consubstancie norma jurídica não desejada pelo legislador, sob pena de violação do princípio da divisão funcional do Poder (CF, art. 2º).

É o que afirmam os trechos das ementas dos seguintes julgados:

— *Ao Supremo Tribunal Federal, em controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*compete, em consequência, praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo (...).*

*(ADI 779-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 11.3.1994.)*

*O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: A ação direta não pode ser utilizada com objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar.*

*Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir de supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador.*

*(ADI 1.063-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.)*

A providência requerida pelo arguente, nos termos em que formulada, é incompatível com as funções típicas do Poder Judiciário. A determinação geral e abstrata para que não haja remoções, despejos e desalojamentos colocaria o Supremo Tribunal Federal na posição anômala de legislador positivo, figura incompatível com a divisão funcional de Poderes na República.

Convém observar que há pronunciamento da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Rcl 45.319-MC/RJ, em que se verificou a possibilidade de lei do Estado do Rio de Janeiro suspender o cumprimento de ordens de despejo, de reintegrações, de imissões de posse e de remoções no território do Estado durante a epidemia de Covid-19.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em caráter liminar, o Relator entendeu que a Lei estadual 9.020/2020 do Estado do Rio de Janeiro promove medidas de proteção à saúde pública de competência legislativa concorrente, sem hierarquia entre os entes da federação, em consonância com o entendimento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 6.341 e 6.343/DF, bem como da ADPF 672/DF.

Em agravo regimental, a Segunda Turma do STF manteve a decisão do Ministro Ricardo Lewandowski, em acórdão 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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*IV - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.*  
(Rcl. 45.319-MC-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 19.3.2021) – Grifo nosso.

Além do Rio de Janeiro, ao menos Distrito Federal, Amazonas, Pará, Paraíba possuem leis recentes que buscam impedir o desalojamento de famílias durante a epidemia como mecanismo de contenção da propagação da Covid-19 e como medida salutar à proteção da saúde pública.

O Congresso Nacional, após derrubar veto do Presidente da República, promulgou o art. 9º da Lei federal 14.010/2020 (Regime Jurídico Emergencial e Temporário nas Relações Privadas – RJET), e proibiu o despejo liminar de inquilinos até 30.10.2020, a reforçar tratar-se de questão cujo tratamento adequado é por meio de lei formal editada pelos estados, Distrito Federal e municípios, dentro de suas esferas de competência, ou pela União em caráter nacional.

Dessa forma, não cabe ao Supremo Tribunal Federal sobrepor-se às competências materiais e legislativas dos entes federativos para determinar, com generalidade e abstração, provimento revestido de índole normativa que refoge das competências atribuídas pela Constituição Federal ao Poder Judiciário.

Não se está aqui a dizer que é possível o desalojamento de famílias em situação hipervulnerabilidade de ocupações irregulares de forma indiscriminada,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tampouco compactuando com o descumprimento de leis estaduais, distritais ou federais que impeçam tal medida durante a epidemia de Covid-19.

É ínsito ao Estado Democrático de Direito que os poderes instituídos nas três esferas de governo cumpram fielmente as leis e, sobretudo, a Lei das Leis. É necessário que, no caso de imprescindibilidade da adoção da medida de desocupação, o Poder Público providencie tratamento humanitário das pessoas e das famílias que demandem proteção especial, com realocação dos grupos para centros de atenção ou abrigos onde sejam asseguradas todas as medidas sanitárias para impedir o contágio e a disseminação do novo coronavírus.

Daí a razão de Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em atenção à Resolução 10, de 17.10.2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos,<sup>3</sup> ter editado a Recomendação 90, de 2.3.2021,<sup>4</sup> que orienta “*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)*”, sobretudo nas hipóteses que envolvam pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

---

3 Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-a-provada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-a-provada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf). Acesso em: 4 maio 2021.

4 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 4 maio 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A avaliação há de ser feita caso a caso, levando-se em consideração, por exemplo, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19 (art. 1º, parágrafo único), bem como se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (art. 2º).

O que não é possível é a pretensão formulada nesta ADPF de obtenção de provimento judicial amplo e indiscriminado que dispense as particularidades de cada caso para determinar, com índole normativa, a **suspensão generalizada** de medidas futuras, desconhecidas, incertas e indeterminadas de remoção e/ou desocupação, de reintegrações de posse ou de despejos em todo o território nacional, em sobreposição das esferas de competências material e legislativa de cada um dos entes federativos para disciplinar a matéria.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

TSS/PC