



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

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 976/DF

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE – REDE

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL

REQUERENTE: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO – MTST

ADVOGADOS: ANDRÉ MAIMONI E OUTROS

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**INTERESSADOS: GOVERNADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO
FEDERAL**

INTERESSADOS: PREFEITOS MUNICIPAIS

PARECER AJCONST/PGR Nº 360795/2022

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. DIGNIDADE HUMANA. SAÚDE. VIDA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. O Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST não tem legitimidade para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.

3. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária.

4. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar.

— Parecer pelo não conhecimento da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta por Rede Sustentabilidade – Rede, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST contra o *“estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, por omissões estruturais e relevantes sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo, em seus três níveis federativos, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas de inovação legislativa necessária e de falhas na reserva de orçamento público em quantum suficiente”*.

Após defenderem sua legitimidade ativa e o cabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, alegam os requerentes que *“não há política pública eficaz de atendimento à população em situação de rua, não existindo, sequer, um censo nacionalmente coordenado”*. Dizem que *“o descaso e violação dos direitos elementares são decorrência direta da invisibilização desta população”* e que *“inexistem ou são ineficazes medidas de efetivação de direitos fundamentais, mesmo com a vigência do Decreto nº 7.053/2009, que Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento”*.



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

Afirmam não ser *“possível permitir a reiterada conduta dos Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais em negligenciar tal situação”*. Segundo os requerentes, *“somente o fornecimento de cobertores não é suficiente para comportar as necessidades de se combater o frio”*. Haveria *“uma outra série de medidas que precisam ser tomadas para garantir direitos fundamentais, como a destinação de recursos, estudo ampliado sobre o tema, e a garantia de estrutura que comporte a população como um todo”*.

Arguem que *“a omissão estrutural questionada viola de forma direta o princípio republicano, o princípio da igualdade, o vetor constitucional da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais à vida, à saúde e à integridade física”*. Segundo os requerentes, seria *“possível falar, também, e sem exageros argumentativos, em violação à vedação à tortura, uma vez que a omissão estrutural e consciente por parte do Estado acaba, sim, implicando a existência de uma verdadeira situação de tortura em face das pessoas em situação de rua”*.

Aduzem que *“o estado não é capaz de promover políticas públicas que garantam emprego, alimentação e acesso aos benefícios sociais. Muito ao revés disso, as parcas políticas públicas direcionadas a essas populações são relacionadas à segurança, especulação imobiliária e à limpeza públicas, visando principalmente o ‘bem estar’ de outros segmentos da sociedade”*.

Nas palavras dos requerentes:



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

a necessidade de procedência dos pedidos veiculados na presente ADPF decorre da vulneração maciça e generalizada de preceitos fundamentais da população brasileira como um todo; a histórica omissão dos Poderes Públicos no cumprimento de suas obrigações constitucionais relativas à saúde e moradia, que ganhou contornos gravíssimos com a pandemia decorrente do Covid-19 e o agravamento das condições econômicas do país; da constatação de que a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas; e, por fim, potencialidade de congestionamento do Judiciário, se todos aqueles que tiverem direitos violados valerem-se, individualmente, dos mecanismos processuais difusos, em detrimento, inclusive, da necessária segurança jurídica e atuação concertada na implementação de políticas públicas de saúde.

Questionam: “como justificar que o Estado, por uma simples escolha orçamentária – ao não destinar recursos e esforços suficientes para o fornecimento da dignidade mínima para as pessoas em situação de rua –, resolva cegar-se deliberadamente à realidade e não cumprir seu papel constitucional”.

Ao final, formulam os seguintes pedidos:¹

1. Diante do exposto, requer-se:
A – Seja recebida e julgada procedente a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

1 Pedidos constantes em aditamento à petição inicial (documento eletrônico 10).



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

B - Seja deferida a concessão da medida cautelar pelo relator, ad referendum do Plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que os Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais promovam ações concretas no sentido de preservar a saúde e a vida das populações em situação de rua, prioritária e imediatamente:

a) Que cidades e estados façam a adesão formal se comprometendo a observar as diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e instituam o “comitê poprua” em sua localidade para acompanhamento e monitoramento da construção democrática e participativa da política para população em situação de rua;

b) a imediata destinação emergencial de vagas na rede hoteleira nas localidades onde houver carência de vagas em abrigos institucionais já existentes, garantindo o ressarcimento dos custos ao estabelecimento por parte dos poderes federais, estaduais, distrital e municipais;

c) a imediata destinação emergencial de escolas, estádios, ginásios, alojamentos galpões, prédios da administração pública e outros espaços públicos das esferas federais, estaduais e municipais, nas localidades onde houver carência de vagas em abrigos institucionais já existentes e onde as vagas na rede hoteleira não sejam suficientes;

d) em situações de emergência, a montagem imediata pela defesa civil federal, estaduais, distrital e municipais e/ou por militares federais e estaduais de barracas para abrigo das pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade;

e) Seja vedado que os agentes públicos recolham compulsória e arbitrariamente os pertences pessoais das pessoas em situação de rua, ressalvados apenas os casos em que haja comprometimento à integridade física da pessoa em situação de rua;

f) Na hipótese da ressalva prevista no item anterior, que haja a informação sobre a destinação dos bens apreendidos, local de armazenamento dos itens e explicação sobre procedimento de recuperação do bem;



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

- g) Vedação do emprego de técnicas de arquitetura hostil contra a população em situação de rua, assim como vedação da remoção e do transporte compulsório;*
- h) a criação de Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua em nível federal, com composição que assegure a paridade entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil, indicados pelo CIAMP Rua Nacional (Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua), modelo que deverá ser replicado em nível estadual e municipal, consultando os respectivos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e os comitês estaduais e municipais similares sempre que necessário;*
- i) A ordem para que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realize pesquisa de dados emergencial para diagnóstico pormenorizado territorial, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação e a inclusão de levantamento da população de rua nos próximos censos demográficos;*
- j) a ordem para que os Municípios assegurem o cadastro de todos os cidadãos que se encontram em situação de rua junto ao Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico);*
- k) a disponibilização de alertas meteorológicos da Defesa Civil e do Ministério da Agricultura para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua;*
- l) a apresentação, em até 15 dias, de planos municipais, estaduais, distrital e federal para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua, além de estudos que visem reduzir a demanda habitacional, sobretudo por meio de programas habitacionais, tais como o programa Moradia Primeiro, a fim de viabilizar a superação da situação de rua de modo mais efetivo;*
- m) que todos os entes federativos realizem treinamento com os agentes responsáveis por atuar com a população em situação de rua,*



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

de modo que os serviços prestados não violem os direitos humanos da população em situação de rua;

n) garantir, nas soluções temporárias e permanentes, a qualidade e a diversidade dos equipamentos de atendimento à população em situação de rua, respeitando as especificidades dos diferentes grupos familiares e evitando a separação de núcleos familiares;

o) a imediata adoção de providências que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes;

p) a disponibilização de apoio das vigilâncias sanitárias municipais e estaduais para garantir o abrigo aos animais de pessoas em situação de rua, inclusive em contato com eventuais clínicas veterinárias privadas;

q) a disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua por parte dos poderes federais, estaduais, distrital e municipais;

r) que os entes federados adotem medidas que assegurem o acesso à alimentação gratuita pela população em situação de rua, independente do uso de equipamento de acolhimento institucional, assegurando-se, no mínimo, três refeições diárias (café-da-manhã, almoço e jantar), acompanhadas por profissional de nutrição e que respeitem as demandas individuais de saúde dos usuários (como diabetes, alergias alimentares, dentre outros elementos);

s) que os entes federados adotem medidas que assegurem o acesso à água potável, independentemente de atendimento em um equipamento de acolhimento institucional;

t) que todos os entes federados, especialmente municípios, assegurem o acesso a banheiros públicos pelos usuários em situação de rua;

u) que agentes públicos lotados em serviços socioassistenciais prestados à população em situação de rua promovam de forma diária abordagem social, de modo a comunicar às pessoas em situação de rua a existência de vagas em equipamentos de acolhimento institucional, além de eventuais alertas quanto às condições meteorológicas (especialmente frio);



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

- v) *Em períodos de frio intenso, os agentes públicos responsáveis pela abordagem social deverão providenciar roupas de inverno, cobertores e alimentos quentes aos cidadãos em situação de rua que não possuam interesse em utilizar os serviços de acolhimento institucional;*
- w) *a imediata contratação, em caráter emergencial e temporário ou definitivo, de servidores das carreiras de assistência e serviço social, para o necessário auxílio às pessoas em situação de rua, atentando-se ao número de profissionais estabelecido por cada tipificação de equipamento prevista no NOB/SUAS, bem como às demandas vivenciadas em cada equipamento;*
- x) *a utilização do pessoal de defesa civil federal (Lei 12.608/2012), estaduais e municipais, para atuarem nas ações de enfrentamento;*
- y) *a disponibilização de atendimento médico em hospitais públicos, inclusive os hospitais militares, e nos hospitais privados, em caso de qualquer dificuldade na rede pública, em especial nos casos de suspeita de hipotermia;*
- z) *a liberação e disponibilização imediata dos recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil para os fins da presente ação (Lei 12.340/2010);*
- aa) *a inserção da população em situação de rua em programas federais, estaduais, distrital e municipais de educação e profissionalização, conforme o caso;*
- bb) *a criação de incentivos à contratação de pessoas que estejam ou tenham estado em situação de rua ou a aplicação de benefícios já existentes, como, por exemplo, às contratações de egressos do sistema carcerário, incluindo a inserção, quando for o caso, nos editais de licitação para a contratação de serviços, da exigência de que a contratada destine percentual mínimo de sua mão de obra para pessoas que estejam ou tenham estado em situação de rua, por analogia ao art. 25, § 9º, II, da Lei 14.133/2021;*
- cc) *o cadastramento de todas as pessoas em situação de rua no Programa Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021) e a disponibilização imediata da primeira parcela do auxílio, independentemente de eventual “fila” para o cadastro, bem como no Programa Renda Básica de Cidadania;*



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

- dd) a caracterização de urgência a autorizar a dispensa de licitação para os fins determinados na presente ação (art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021 e dispositivos similares nas demais leis de contratação);*
- ee) a imediata execução, por parte dos Poderes Executivos de todos os entes federativos, de campanhas institucionais de arrecadação de doações de mantimentos, gêneros alimentícios, roupas, cobertores e afins, inclusive com a concessão de eventuais benefícios fiscais a entidades sem fins lucrativos que atuem em tais searas;*
- ff) a aplicação do abatimento de até 100% (cem por cento) do valor da doação de pessoas naturais e jurídicas para os fins da presente ação, dos impostos devidos, como por analogia à Lei 7.752/1989;*
- gg) a intimação dos Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais a fim de enviaar esforços para liberação de recursos que permitam a adoção de medidas emergenciais para abrigo, alimentação e cuidados médicos das pessoas em situação de rua;*
- hh) a destinação das sobras orçamentárias dos Poderes Legislativos e Judiciário federal, estaduais, distrital e municipais para complementar o financiamento das atividades estabelecidas pela presente ação;*
- ii) a intimação do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, e do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE), a fim de que contribuam com a matéria da presente ação, sobretudo na conscientização dos membros quanto à necessidade de atuação em prol da solução definitiva dos problemas aqui enfrentados;*
- jj) a intimação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para que apresente as contribuições que entende necessárias para a atuação em prol das pessoas em situação de rua. C.*

Também cautelarmente e inaudita altera parte e ad referendum do plenário, nos termos do art. 21, inciso V, do RISTF, para impor que os Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais, especificamente sobre as zeladorias urbanas, seja determinando a:

- a) Divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana nos sites das prefeituras e outros meios em atendimento ao*



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

princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos;

b) Definição, ouvindo as prefeituras e a sociedade civil que comprovadamente atue na defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, de limites e procedimentos das ações de zeladoria urbana: trato com a população em situação de rua, limitação de horário e vedações de ações que afetem a população em situação de rua em dias de chuva ou em períodos com baixas temperaturas;

c) O respeito às vedações e procedimentos destacados nas alíneas “e” e “f” do item B.

d) Responsabilização objetiva dos agentes de estado que agirem em desacordo com os direitos humanos das pessoas em situação de rua por meio de processo administrativo, garantido o contraditório e ampla defesa;

e) Abertura de bagageiros para as pessoas em situação de rua terem onde guardar seus pertences;

f) Que os locais onde haja grande concentração de pessoas em situação de rua, cujas ações de zeladoria possam gerar conflitos, sejam envolvidos agentes do serviço social e saúde para alinhamento das ações necessárias

D – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarado o estado de coisas inconstitucional da conjuntura das pessoas em situação de rua, para determinar a adoção de providências de índole legislativa, orçamentária e administrativa no sentido de combater o descaso com as pessoas nessa específica condição de vulnerabilidade, não só, mas especialmente, as já descritas no pedido cautelar.

E - Não sendo decidida monocraticamente tutela acautelatória, pede o envio ao Plenário do STF, para a apreciação da medida cautelar, com prioridade;

F - A aplicação de rito abreviado disciplinado no art. 5º da Lei nº 9.882/1999, em virtude da relevância da questão articulada na presente inicial e seu inegável impacto para os direitos fundamentais, a ordem social e a segurança jurídica;



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

G - Seja notificado o Exmo. Procurador Geral da República para que emita o seu Parecer e intimado o Advogado-Geral da União para se manifestar, na forma do art. 103, §3º, da CF/88;

H - Seja, ao final, proferida por este e. STF acórdão confirmando os efeitos da medida liminar pleiteada.

Adotou-se o rito do § 2º do art. 5º da Lei 9.882, de 3.12.1999, e solicitaram-se *“informações definitivas sobre o objeto da presente arguição, a serem prestadas pelo Presidente da República, pelos Governadores dos Estados e, por razões de viabilidade e celeridade do rito, pelos Prefeitos Municipais das capitais dos Estados, no prazo de 5 (cinco) dias”*.

Prestaram informações os Prefeitos dos Municípios de Vitória (doc. 68), São Paulo (doc. 88), Recife (doc. 95), Porto Alegre (doc. 126), Rio de Janeiro (doc. 158), Belo Horizonte (doc. 165), Manaus (doc. 177), Belém (doc. 183), Palmas (doc. 193) e Porto Velho (doc. 290), os Governadores dos Estados do Amazonas (doc. 69), Mato Grosso do Sul (doc. 79), Pará (doc. 82), Amapá (docs. 86 e 111), Distrito Federal (doc. 106), Piauí (doc. 114), Goiás (doc. 117), Rio Grande do Norte (doc. 121), Santa Catarina (doc. 156), Acre (doc. 167), Rondônia (doc. 187), Sergipe (doc. 199), Roraima (doc. 214), Minas Gerais (doc. 220), Rio Grande do Sul (doc. 224), São Paulo (doc. 228), Maranhão (docs. 230 e 287), Paraíba (doc. 232), Espírito Santo (doc. 239), Pernambuco (doc. 243), Mato Grosso (doc. 247), Ceará (doc. 251), Paraná (doc. 257) e Alagoas (doc. 296), além do Presidente da República (doc. 174).



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

Embora notificados, não prestaram informações os Governadores dos Estados da Bahia, Rio de Janeiro e Tocantins, bem como os Prefeitos dos Municípios de Rio Branco, Maceió, Macapá, Salvador, Fortaleza, Goiânia, São Luís, Cuiabá, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Boa Vista, Florianópolis, Aracaju e Natal.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

Eis, em síntese, o relatório.

O Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST há de ser excluído do polo ativo desta ação. Segundo o inciso I do art. 2º da Lei 9.882/1999, podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental “os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade”. Estes, por sua vez, estão elencados nos incisos do art. 103 da Constituição Federal.² O MTST, que sequer trouxe aos autos seus documentos constitutivos, não se amolda a nenhum deles.

2 Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.



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

Ainda que os demais requerentes detenham legitimidade ativa para propor a ADPF, a ação não há de ser conhecida por outros fundamentos.

Não se há de negar a centralidade que o princípio da dignidade humana e os direitos fundamentais à vida, saúde e alimentação adequada assumem no ordenamento jurídico brasileiro. Ocorre que, entre a previsão abstrata dos direitos fundamentais que demandam uma prestação do Estado e sua materialização no mundo real, há a necessária interveniência dos Poderes Legislativo e Executivo, que formulam e executam as políticas públicas.

Assim é que os programas governamentais de proteção da população em situação de rua foram formulados por leis que vêm sendo aplicadas há vários anos, como expõe o Presidente da República, os governadores de estado e os prefeitos que se manifestaram nos autos. A maior ou menor disponibilidade de recursos a cada ano também é matéria de deliberação legislativa, via aprovação da lei orçamentária anual.

Não cabe ao Poder Judiciário, mediante invocação da dignidade humana, alterar as escolhas legitimamente feitas pelo legislador. Nesse sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO. GESTÃO COLETIVA DE DIREITOS AUTORAIS. LEI Nº 12.583/2013. NOVO MARCO REGULATÓRIO SETORIAL. ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS À CONS-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

TITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. ESCOLHAS REGULATÓRIAS TRANSPARENTES E CONSISTENTES. MARGEM DE CONFORMAÇÃO LEGISLATIVA RESPEITADA. DEFERÊNCIA JUDICIAL. PEDIDO CONHECIDO E JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A interpretação ampliativa dos princípios constitucionais não deve se convolar em veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário, que também é um intérprete legítimo da Lei Maior, devendo, nesse mister, atuar com prudência e cautela de modo que a alegação genérica dos direitos fundamentais não asfixiem o espaço político de deliberação coletiva. (...).

(ADI 5.062, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 21.6.2017) – Grifos nossos.

Da leitura da petição inicial, emerge com clareza a intenção dos requerentes em fazer com que o Supremo Tribunal Federal substitua os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de uma parcela relevante das políticas sociais do Estado.

Sob o argumento de completa inoperância dos governos, pretende-se que o STF, por meio da ADPF, passe a decidir o quanto dos recursos públicos (e por quanto tempo) será investido em programas sociais e quais os contornos desses programas.

Reconheçam-se as boas intenções dos requerentes, mas as medidas postuladas não se impõem como decorrência direta dos preceitos fundamentais. Ainda que fundamentado na garantia do mínimo existencial, não cabe ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Poder Judiciário escolher quais políticas públicas são mais adequadas para a concretização dos direitos fundamentais.

Há de se respeitarem as competências institucionais de cada poder, e o debate que esta ADPF traz ao Supremo Tribunal Federal é típico das searas legislativa e executiva. A propósito, confirmam-se alguns precedentes em que o STF realça a necessidade de autocontenção do Poder Judiciário, em respeito à capacidade institucional de cada poder do Estado:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.

2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.



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

3. *A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.*

4. *A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o **Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos** (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvord University Press, 2006, p. 248–251).*

5. *A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos. (...).*

(RE 1.083.955-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.6.2019) – Grifos nossos.

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E DE REGISTRO DO ESTADO DO MARANHÃO. FASE DE TÍTULOS. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE PONTOS A DELEGATÁRIOS BACHARÉIS EM DIREITO QUE INGRESSARAM NA ATIVIDADE HÁ PELO MENOS TRÊS ANOS. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO NO CNJ. LIMINAR CONCEDIDA E POSTERIORMENTE REVOGADA APÓS JULGAMENTO DE LEADING CASE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA PELO PLENÁRIO DO CNJ QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO, POR PRECLUSÃO, DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DELIBERAÇÃO NEGATIVA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CNJ. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE, ABUSO DE PODER OU TERATOLOGIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DEFERÊNCIA. SEGUIMENTO NEGADO AO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

4. Consectariamente, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.

(...).

(MS 36.884-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.6.2020) – Grifos nossos.

Direito administrativo. Ação de retificação de demarcação de limite interestadual marítimo. Royalties de petróleo extraído do mar. Critérios para definição dos Estados confrontantes. (...) 4. Por expressa disposição legal (art. 9º, I, da Lei nº 7.525/1986) e regulamentar (arts. 1º e 3º do Decreto nº 93.189/1986), é atribuição do IBGE determinar os “pontos apropriados”, valendo-se, para tanto, de discricionariedade técnica. Não cabe ao Judiciário, por falta de capacidade institucional, interferir em tal tarefa, salvo ilegalidade manifesta ou ausência de razoabilidade, o que não ocorre.

(...)

(ACO 444, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 10.11.2020) – Grifo nosso.

Ao negar seguimento à ADPF 769/DF, na qual se buscava — de forma similar a esta ADPF — provimento judicial de implementação de inúmeras



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

políticas públicas voltadas a corrigir suposto quadro de paralisação da reforma agrária no Brasil, assentou o eminente Ministro Marco Aurélio:

Ao Supremo não cabe substituir-se ao Executivo federal, implementando política neste ou naquele sentido. A arguição de descumprimento de preceito fundamental alcança controle de constitucionalidade e não a política governamental que deva ser implementada. Há de observar-se em época de crise, como a atual, os parâmetros constitucionais e legais, evitando-se adoção de medidas discrepantes da ordem jurídica. (ADPF 769/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJe de 11.06.2021).

Não se desconhecem os precedentes das Medidas Cautelares nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 e 635. Há de se estar atento, porém, a outro ponto importante e que recomenda o não conhecimento desta ADPF: ao ocupar os espaços institucionais próprios dos Poderes Legislativo e Executivo, o Supremo Tribunal Federal ver-se-á diante, cada vez mais, da inexecuibilidade de suas decisões.

Se acatados os pedidos dos requerentes, não se vislumbra o dia em que a execução do acórdão terá fim. E o Supremo Tribunal Federal será chamado a decidir cada pormenor que se relacione com a proteção da população em situação de rua. Afinal de contas, até que todo o “estado de coisas inconstitucional” esteja solucionado, caberá, em tese, petição nos autos desta ADPF, requerendo tal ou qual medida. A ADPF, contudo, não é instrumento processual apto para esse mister.



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

O Decreto 7.053, de 23.12.2009, por exemplo, instituiu “a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento”. No âmbito dos estados e dos municípios, há, igualmente, extensa legislação que trata da matéria.

Se, no futuro, por qualquer razão imprevista, o legislador entender por bem substituir por outras as políticas públicas encartadas nas leis, a decisão do Supremo Tribunal Federal tornará essas mudanças impossíveis ou estar-se-á diante de um acórdão condicional.³

Quando se constata a necessidade de mudar uma política pública, seja para correção de rumos, seja para o fim de incrementá-la, a lei posterior altera ou revoga a anterior. O mesmo não há de ocorrer quando a política pública é definida por acórdão do Supremo Tribunal Federal transitado em julgado, sob o fundamento de respeito a um direito fundamental. Daí a razão de o Ministro Luiz Fux ter registrado, na ementa da ADI 5.062, um “*veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário*”.

Os requerentes pretendem que o Judiciário atue como verdadeiro legislador positivo. Pleiteiam a elaboração e implementação de uma série de

³ A propósito, confira-se o que determina o parágrafo único do art. 492 do Código de Processo Civil – CPC: “A decisão deve ser certa, ainda que resolva relação jurídica condicional”.



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

medidas administrativas e legislativas que, no seu entender, são as melhores para salvaguardar os direitos das pessoas em situação de rua.

No caso dos autos, portanto, o Supremo Tribunal Federal há de praticar a autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Em acréscimo, é importante destacar a questão orçamentária e financeira. Os pedidos formulados na petição inicial implicam um vultoso acréscimo de despesas públicas, sem que os Poderes Executivo e Legislativo tenham analisado as possibilidades do erário e sem que essas despesas estejam previstas na lei orçamentária.

O acatamento dos pedidos dos requerentes violaria, portanto, os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, segundo os quais são vedados “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Ademais, não houve indicação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro das despesas, em descompasso com o art. 113 do ADCT.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reafirmar que “a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar,



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

sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento”. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA – LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (*Anamatra*). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: **A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL**



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

(PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S). O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE.

1) A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º).

2) O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar.

3) A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque a hipótese normativa impugnada (o Anexo IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar. Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (procedural due process of law) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da pro-



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

posição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99).

4) (...)

5) *O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão-contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático de Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”.*

6) (...)

7) *O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade).*

8) *O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.*

9) ***O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal.***

10) *O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: “Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$ 28,1 bilhões – acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais*



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

foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério Público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões.”

11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's).

12) Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.

13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, § 5º, da CRFB/1988 para que se



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

avaliar "a abertura de créditos suplementares ou especiais" durante a execução orçamentária do exercício.

14) (...)

15) *Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente.*

(ADI 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2.8.2017) – Grifos nossos.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JMR