

## **MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 49.997 AMAPÁ**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**RECLTE.(S)** : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**  
**RECLDO.(A/S)** : **JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**BENEF.(A/S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO:** Trata-se de reclamação constitucional ajuizada pela Defensoria Pública da União (DPU), por meio da Defensoria Regional de Direitos Humanos do Amapá e Pará, na qual requer liminarmente a suspensão dos efeitos de decisão da 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Amapá processo nº 2008.31.001047-8 (Processo Físico) que ordenou a imediata reintegração de posse na área “J” – Bairro INFRAERO II, abrangendo, inclusive, os terrenos próximos ao Hospital de Amor, em Macapá/AP, a ser executada no dia 18 de outubro de 2021 às 06:00h.

Aduz, em síntese, que a decisão judicial reclamada afronta o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) firmado em decisão monocrática do eminente Ministro Luís Roberto Barroso no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828.

É o breve relato do necessário.

Inicialmente, destaco que o ajuizamento da presente reclamação deu-se na data de hoje (17 de outubro de 2021), tendo o feito sido distribuído ao meu gabinete às 15h:50m, conforme certidão de distribuição (eDOC 11).

A provocação desta Suprema Corte por parte da DPU se fez necessária, dentre outras razões, porque, conforme alegado pela reclamante, apesar de a DPU e o Ministério Público Federal terem requerido ao juiz de origem a suspensão da reintegração de posse respectivamente nas datas de 31.08.2021 e de 10.09.2021, somente ontem, sábado (16 de outubro de 2021), teria sido proferida decisão que se presume ter negado tais pedidos de suspensão.

## RCL 49997 MC / AP

Ocorre que, também na data de ontem, o juízo de origem proferiu despacho que sugere que a decisão acerca do pedido suspensão da reintegração de posse “estará disponível para visualização por cada usuário externo somente após o registro da ciência pelo respectivo destinatário” (eDOC 6).

A reclamante, mesmo não tendo acesso à decisão judicial de ontem, afirma ter recebido “de um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados” o documento intitulado “Ordem de Operação n. 195/2021 – DOP/PMAP”, ora juntada aos autos (eDOC 7).

Referido documento, que se reputa idôneo, foi assinado pelo Diretor de Operações da Polícia Militar do Amapá e nele se indica que a operação de reintegração de posse autorizada pela decisão reclamada efetivamente ocorrerá na data de amanhã, 18 de outubro de 2021, a partir das 6h.

Segundo a DPU, a área a ser reintegrada se cumprida a ordem judicial é ocupada por mais de **900 famílias em situação de vulnerabilidade, totalizando quase 5 mil pessoas que viveriam em 1.824 lotes há mais de dois anos.**

Feito esse breve registro acerca da situação fática subjacente a este feito, passo a decidir exclusivamente sobre o pedido de medida cautelar.

A reclamação constitucional, tal como prevista no art. 102, I, I, da Constituição e regulamentada nos artigos 988 a 993 do Código de Processo Civil e 156 a 162 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, tem cabimento para preservar a competência do tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, bem como contra ato administrativo ou decisão judicial que contrarie súmula vinculante (CF/88, art. 103-A, § 3º).

No caso, indica-se como paradigma de confronto a decisão monocrática do eminente ministro Luís Roberto Barroso proferida na ADPF 828, assim ementada:

Direito Constitucional e Civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19. Medida cautelar parcialmente deferida. I. A hipótese 1. Ação que tem por objeto a tutela

dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Pedido cautelar de suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19. II. Fundamentos de fato

2. O requerente destaca dados da Campanha Despejo Zero, segundo a qual mais de 9.000 (nove mil) famílias foram despejadas durante a pandemia e em torno de 64.000 (sessenta e quatro mil) se encontram ameaçadas de remoção. Notícia de casos de desocupações coletivas realizadas sem suporte assistencial às populações, que já se encontravam em situação de vulnerabilidade. III. Fundamentos jurídicos

3. No contexto da pandemia da COVID-19, o direito social à moradia (art. 6º, CF) está diretamente relacionado à proteção da saúde (art. 196, CF), tendo em vista que a habitação é essencial para o isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus. A recomendação das autoridades sanitárias internacionais é de que as pessoas fiquem em casa.

4. Diante dessa situação excepcional, os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral.

5. É preciso distinguir três situações: (i) ocupações antigas, anteriores à pandemia; (ii) ocupações recentes, posteriores à pandemia; e (iii) despejo liminar de famílias vulneráveis. Também merecem solução específica: a) ocupações conduzidas por facções criminosas; e b) invasões de terras indígenas. IV. Decisão quanto a ocupações anteriores à pandemia

6. Justifica-se a suspensão, por 6 (seis) meses, da remoção de ocupações coletivas instaladas antes do início da pandemia. Trata-se da proteção de comunidades estabelecidas há tempo razoável, em que diversas famílias fixaram suas casas, devendo-se aguardar a normalização da crise sanitária para se cogitar do deslocamento dessas pessoas. V. Decisão quanto a ocupações

posteriores à pandemia 7. Os agentes estatais poderão agir para evitar a consolidação de novas ocupações irregulares, desde que com a devida realocação em abrigos públicos ou em locais com condições dignas. Tudo deve ser feito com o cuidado necessário para o apoio às pessoas vulneráveis, inclusive provendo condições de manutenção do isolamento social. VI. Decisão quanto ao despejo liminar por falta de pagamento 8. No que diz respeito às situações de despejo por falta de pagamento de aluguel, a proibição genérica pode gerar efeitos sistêmicos difíceis de calcular em sede de controle concentrado de constitucionalidade, particularmente em medida cautelar de urgência. Isso porque a renda proveniente de locações, em muitos casos, também é vital para o sustento de locadores. Por essa razão, nesse tópico, a intervenção judicial deve ser minimalista. 9. Assim sendo, na linha do que já fora previsto na Lei nº 14.010/2020, que disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, suspendo, pelo prazo de 6 (seis) meses, tão-somente a possibilidade de despejo liminar de pessoas vulneráveis, sem a audiência da parte contrária. Não fica afastada, portanto, a possibilidade de despejo por falta de pagamento, com observância do art. 62 e segs. da Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre a locação de imóveis urbanos. VII. Conclusão 1. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para: i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia:

com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

2. Ficam ressalvadas da abrangência da presente cautelar as seguintes hipóteses: i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmam maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão.

Conforme aduzido pela reclamante, a violação ao paradigma teria se consubstanciado na prolação de decisão judicial pela 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Amapá processo nº 2008.31.001047-8 (Processo Físico) de 24 de setembro de 2021, que determinou o

cumprimento de decisão liminar anteriormente exarada em 13 de abril de 2020:

[...] A decisão liminar de Id. 216764434, exarada em 13/04/2020, determinou a reintegração de posse da área invadida pelos réus (área “J” – Bairro INFRAERO II, abrangendo, inclusive, os terrenos próximos ao Hospital de Amor, pertencentes ao patrimônio da União, registradas sob a matrícula nº 43.582 do Cartório de Registro de Imóveis de Macapá), com determinação para desocupação voluntária em 48 (quarenta e oito) horas.

Em razão da situação de excepcionalidade enfrentada em virtude da pandemia provocada pela Covid-19, a ordem de reintegração de posse foi suspensa temporariamente (Id. 218818869). Entretanto, manteve-se a ordem de notificação dos réus para desocupação voluntária da área, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Em 06/05/2020, a Oficial de Justiça responsável pela diligência certificou a ocorrência da notificação dos réus para desocupação voluntária da área, inclusive informando que, no local, havia aproximadamente 1000 casebres com apenas 300 deles ocupados (Id. 231803364). Vale dizer, desde aquela data, ou seja, há mais de 1 (um) ano, os réus tinham plena ciência de que aquela área deveria ser desocupada.

Por outro lado, sem olvidar as graves questões habitacionais existentes nesta unidade federativa, reportadas por este Juízo na decisão de Id. 216764434, não há como desprezar que aquelas ocupações são irregulares, realizadas, em sua maioria, por pessoas que se aproveitaram de uma ocasião excepcional e vulnerabilidade (Covid-19), em que as atenções da Administração Pública estavam voltadas, quase que integralmente, para conter os graves problemas de saúde pública causados pela pandemia do novo Coronavírus.

A ocupação irregular da área em questão compromete e inviabiliza obras de enorme alcance social, que beneficiará uma parcela maior da sociedade, constituída de pessoas que efetivamente precisam de moradia. A ação dos réus coloca em

risco a própria ordem pública, bem como a destinação e a finalidade específica da área, exigindo providências urgentes por parte do Poder Judiciário com vista a restabelecer, na medida do possível, o status quo ante e evitar maiores prejuízos, inclusive de ordem ambiental, à União.

Diante disso, considerando os claros sinais de que a pandemia da Covid-19 está sendo controlada com a evolução local do Plano Nacional de Vacinação, demonstrando significativa redução do número de novos casos da enfermidade, entendo que não há mais motivo que justifique a postergação do cumprimento imediato da decisão de reintegração de posse da área em questão, inclusive porque os réus já foram notificados para desocupação voluntária da área em 06/05/2020, ou seja, há mais de 1 (um) ano.

Ademais, as razões jurídicas que me levaram a deferir o pedido liminar permanecem inalteradas, mormente porque, no caso concreto, conforme destacou a União em seu requerimento “nesta área a SPU-AP tem gerenciado o desmembramento ordenado de partes da área J, gerando novos RIP’s - Registro Imobiliário Patrimonial – no intuito de proporcionar a construção de imóveis (conjuntos habitacionais) que atendam a questões sócio econômicas da cidade de Macapá e de interesse do Estado do Amapá”.

Ante o exposto, determino o cumprimento IMEDIATO da decisão de Id. 216764434, que deferiu ordem de reintegração de posse da União na área invadida pelos réus (área “J” – Bairro INFRAERO II, abrangendo, inclusive, os terrenos próximos ao Hospital de Amor, pertencentes ao patrimônio da União, registradas sob a matrícula nº 43.582 do Cartório de Registro de Imóveis de Macapá), conforme informações trazidas pela Superintendência do Patrimônio da União (cf. certidão Id. 3446073347).

A SECVA deverá verificar a necessidade e consequente expedição de todo e quaisquer expedientes faltantes para o cumprimento da decisão liminar de Id. 216764434, se houver, inclusive mantendo contato direto com o Oficial de Justiça

responsável pelo cumprimento da diligência, se necessário.

Oficie-se à SPU/AP para que indique um servidor para acompanhar o cumprimento da diligência, inclusive munido de equipamento necessário para a correta identificação da área objeto da reintegração de posse, nos termos das informações trazidas pela Superintendência do Patrimônio da União (cf. certidão Id. 3446073347).

De resto, expeça-se ofício ao Superintendente Regional da Polícia Federal no Estado do Amapá solicitando a disponibilização de viaturas e agentes de polícia federal, em quantidade proporcional à gravidade e extensão da invasão, para garantir a segurança no local da diligência reintegratória, cumprindo-lhe estabelecer contato prévio com o Oficial de Justiça executante do mandado.

Considerando as particularidades deste caso concreto, em que a grande maioria dos invasores é constituída por especuladores, que já possuem moradia própria, fica dispensada a rigorosa observância da realocação para abrigos, que só deverá se aplicar para situações excepcionais de pessoas que, efetivamente, não tenham para onde se estabelecer, o que deverá ser constatado no ato de cumprimento do mandado.

Deverá a União e Estado-membro do Amapá, conjuntamente, providenciarem, durante o cumprimento do mandado de reintegração de posse, abrigo para os que, efetivamente, necessitarem, em atenção ao item “ii”, do capítulo 61 da aludida decisão liminar proferida nos autos da ADPF 828 MC/DF, ressaltando que se trata de uma minoria, se houver, pois, ao que se sabe, a grande maioria dos invasores é constituída de especuladores em busca de censurável enriquecimento ilícito e sem causa.

Cumpra-se com urgência.

Havendo estrita aderência entre a decisão judicial impugnada e o paradigma invocado, **conheço** da presente reclamação constitucional.

O deferimento excepcional da medida cautelar pleiteada, por sua vez, sujeita-se à verificação dos requisitos de (i) plausibilidade do direito e (ii) perigo de dano irreparável.

## RCL 49997 MC / AP

Não é necessário grande esforço para se constatar o perigo de dano irreparável na demora para apreciação do pedido feito nesta reclamação, já que, conforme documentação juntada aos autos que se reputa idônea, a ação de reintegração de posse da área deverá ocorrer na data de amanhã, **18 de outubro de 2021, a partir das 6h:00m** (eDOC 7).

No que se refere à plausibilidade do direito alegado, verifica-se que a ordem de reintegração decorre de decisão judicial proferida inicialmente em 13 de abril de 2020 e, em seguida, reiterada pelo juízo reclamado em 24 de setembro de 2021.

Embora a ordem de reintegração de posse tenha sido inicialmente adiada em razão da pandemia da Covid-19, no pronunciamento judicial mais recente, o juiz da 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Amapá considerou que as ocupações eram irregulares e foram realizadas “em sua maioria, por pessoas que se aproveitaram de uma ocasião excepcional e vulnerabilidade (Covid-19)” (eDOC 8, p. 3).

Ainda de acordo com o magistrado, o adiamento da efetivação da ordem de reintegração de posse não mais se justificaria porque, na sua visão, “considerando os **claros sinais de que a pandemia da Covid-19 está sendo controlada com a evolução local do Plano Nacional de Vacinação**, demonstrando significativa redução do número de novos casos da enfermidade, entendo que não há mais motivo que justifique a postergação do cumprimento imediato da decisão de reintegração de posse da área em questão” (eDOC 8, p. 3).

Ou seja, o ato reclamado, por fundamentação própria, entendeu que não restariam mais razões suficientes para se adiar o cumprimento da ordem de reintegração de posse.

Sem fazer qualquer juízo de mérito sobre a legalidade da ordem de reintegração de posse, entendo que o ato reclamado viola o decidido na ADPF 828/DF-MC, no que se refere à suspensão dos efeitos das medidas judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis.

## RCL 49997 MC / AP

No dispositivo da decisão paradigma, Sua Excelência o Ministro Relator determinou que, em relação às ocupações **anteriores** ao marco de 20 de março de 2020, definido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, deveriam ser suspensas, pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar de 3 de junho de 2021, “as medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis”.

Já em relação às ocupações **posteriores** à data de 20 de março de 2020, a decisão paradigma fixou que “o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada”.

No caso em tela, em juízo de cognição sumária, não há como ter clareza sobre se a ocupação da área objeto da ordem de reintegração de posse se deu antes ou após o marco de 20 de março de 2020, definido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 como o termo inicial de vigência do estado de calamidade pública relacionado à pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

Se a ocupação da área em questão for anterior a esse marco, qualquer medida de reintegração estaria suspensa pelo menos até 3 de dezembro de 2021, data em que se completariam os 6 (seis) meses da decisão proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 828/DF-MC.

Todavia, mesmo que se considerasse que referida ocupação ocorreu após o início da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, ainda assim a atuação do Poder Público deveria se limitar a evitar a consolidação da ocupação irregular e teria que assegurar a moradia adequada aos ocupantes, ressalvas essas que não foram feitas no ato judicial reclamado.

Assim, em todas as hipóteses, restaria verificado o descumprimento da decisão proferida pelo STF.

## RCL 49997 MC / AP

Ademais, cumpre ressaltar que, após a decisão do eminente Ministro Roberto Barroso, o Congresso Nacional promulgou a Lei 14.216/2021, cujo artigo 2º determinou a suspensão, até o dia 31 de dezembro de 2021, dos efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, nos seguintes termos:

**Art. 2º Ficam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar.**

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, aplica-se a suspensão nos seguintes casos, entre outros:

I - execução de decisão liminar e de sentença em ações de natureza possessória e petitoria, inclusive mandado pendente de cumprimento;

II - despejo coletivo promovido pelo Poder Judiciário;

III - desocupação ou remoção promovida pelo poder público;

IV - medida extrajudicial;

V - despejo administrativo em locação e arrendamento em assentamentos;

VI - autotutela da posse.

§ 2º As medidas decorrentes de atos ou decisões proferidos em data anterior à vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, não serão efetivadas até 1 (um) ano após o seu término.

§ 3º Durante o período mencionado no **caput** deste

## RCL 49997 MC / AP

artigo, não serão adotadas medidas preparatórias ou negociações com o fim de efetivar eventual remoção, e a autoridade administrativa ou judicial deverá manter sobrestados os processos em curso.

§ 4º Superado o prazo de suspensão a que se refere o **caput** deste artigo, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio.

Assim, ao menos em um juízo de cognição sumária, entendo que os efeitos do ato judicial reclamado estão suspensos, por decisão do STF e por previsão legal expressa, até a data de 31 de dezembro de 2021.

Por esses motivos, **defiro a medida cautelar de urgência apenas para suspender os efeitos da decisão da 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Amapá processo nº 2008.31.001047-8 (Processo Físico)** que ordenou a imediata reintegração de posse na área “J” – Bairro INFRAERO II, abrangendo, inclusive, os terrenos próximos ao Hospital de Amor, em Macapá/AP, a ser executada no dia 18 de outubro de 2021 às 06:00h, de forma a obstar a remoção forçada dos moradores da ocupação, **até a data de 31 de dezembro de 2021.**

Intimem-se para manifestação acerca do alegado na petição inicial a autoridade do juízo da 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Amapá processo nº 2008.31.001047-8 (Processo Físico) a quem foi imputada a prática do ato impugnado.

Dê-se ciência desta decisão à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria Geral da República.

Brasília, 17 de outubro de 2021.

Ministro **Gilmar Mendes**

Relator

*Documento assinado digitalmente*