

Após várias tentativas de diálogo com o Estado brasileiro para assegurar assistência à população quilombola no enfrentamento da pandemia de COVID-19, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) constatou que não houve a elaboração e a implementação de um “Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de COVID-19 nas Comunidades Quilombolas”, garantindo acesso às medidas de proteção recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) às comunidades quilombolas, tais como itens de higiene, álcool em gel, equipamentos de segurança individual, acesso à água potável e segurança alimentar. A omissão em assegurar essas medidas acaba por inviabilizar o isolamento social para a população quilombola.

Em relação à omissão indicada pela CONAQ, considera-se que:

- (A) cabe mandado de injunção, à medida que a falta de norma regulamentadora vem tornando inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
- (B) cabe a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pois a violação a direitos fundamentais só pode ser suscitada no controle concentrado por esta via;
- (C) cabe Ação Direta de Inconstitucionalidade para sanar todas as violações que por ação ou omissão do poder público se concretizem contra a máxima efetividade da Constituição da República de 1988;
- (D) cabe Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes;
- (E) cabe a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, por se tratar de impugnação de comportamento concreto da Administração Pública.

E) cabe a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, por se tratar de impugnação de comportamento concreto da Administração Pública.

ADPF 742

EMENTA: LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Associação possui legitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando verificada pertinência temática, ou seja, elo considerados o ato atacado e os objetivos estatutários. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABIMENTO SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público gênero. PROCESSO OBJETIVO PEDIDO DE LIMINAR CONVERSÃO JULGAMENTO DE MÉRITO POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, é possível a conversão do exame da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes. PANDEMIA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUILOMBOLAS PROVIDÊNCIA. Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento. PANDEMIA VACINAÇÃO FASE PRIORITÁRIA PROVIDÊNCIA. **Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária.** PANDEMIA GRUPO DE TRABALHO PROVIDÊNCIA.

A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. PANDEMIA CASOS REGISTRO QUESITO PROVIDÊNCIA. A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária. PANDEMIA ACESSO À INFORMAÇÃO PROVIDÊNCIA. Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade. PANDEMIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.

Art. 102

§ 1º A argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Norma de eficácia limitada

Cabe salientar que, antes do advento da Lei n. 9.882/99, o STF decidiu que o art. 102, § 1.º, da CF/88 materializava norma constitucional de **eficácia limitada**, ou seja, enquanto não houvesse lei descrevendo a forma da nova ação constitucional, a Suprema Corte não poderia apreciá-la (cf. Pet 1.140 AgR, j. 02.05.1996, *DJ* de 31.05.1996).

REVISÃO

As normas constitucionais, segundo José Afonso da Silva, podem ser de eficácia: plena, contida e limitada.

PLENA: Normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral são aquelas normas da Constituição que, no momento que esta entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma integrativa infraconstitucional. Ex. gratuidade de transporte coletivo urbano para os maiores de 65 anos. Art. 230, § 2.º

CONTIDA: eficácia contida ou prospectiva têm aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral. Embora tenham condições de, quando da entrada em vigor, produzir todos os seus efeitos, poderá haver a redução de sua abrangência.

LIMITADA: São aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada ou entra em vigor, não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de norma regulamentadora. São, portanto, de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, ou, segundo alguns autores, aplicabilidade diferida.

LEGITIMIDADE ATIVA

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

(...)

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 103, IX, E 102, 'I', 'A', DA CF/1988. CARÊNCIA DA AÇÃO RECONHECIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA. I - **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige, para configuração do caráter nacional da entidade de classe, comprovação da existência de associados ou membros em pelo menos 9 Estados da Federação.** Precedente: ADI 108/QO, Relator Ministro Celso de Mello. II - Reconhecimento da carência da ação, por força da ilegitimidade ativa da associação. III - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 3287, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 27-08-2020 PUBLIC 28-08-2020)

Voto divergente, Marco Aurélio:

A requerente é parte legítima. Trata-se de entidade de âmbito nacional, representativa de locadores de equipamentos para a construção civil domiciliados em oito entes da Federação, conforme rol juntado ao processo à folha 54 à 76. É preciso interpretar o inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal de modo a viabilizar, tanto quanto possível, desde que não se discrepe do texto constitucional, o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Voto vencedor, Lewandowski:

A jurisprudência do STF tem consignado, no que concerne ao requisito da especialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação. Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente,

PRECEITO FUNDAMENTAL

Tanto a Constituição como a lei infraconstitucional deixaram de conceituar preceito fundamental, cabendo essa tarefa à doutrina e, em última instância, ao STF. Até o momento, os Ministros do STF não definiram, com precisão, o que entendem por preceito fundamental. Em algumas hipóteses, disseram o que não é preceito fundamental.

VIA ELEITA

Conforme art. 4.º, § 1.º, da Lei n. 9.882/99, não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz capaz de sanar a lesividade. Trata-se do princípio da subsidiariedade (caráter residual), que, segundo o Ministro Celso de Mello, condiciona o ajuizamento da ação à “... ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a lesividade indicada pelo autor” (ADPF-6/RJ, DJ de 19.09.2000. Evoluindo, o STF entendeu que o princípio da subsidiariedade deve ser interpretado no contexto da ordem constitucional global e em relação aos processos de índole objetiva (ADI, ADC, ADO): “(...) inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação” (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07.12.2005, DJ de 27.10.2006. No mesmo sentido: ADPF 47-MC, Rel. Min. Eros Grau, j. 07.12.2005, DJ de 27.10.2006).

Os requerentes sustentam adequada a via escolhida, uma vez atendidos os requisitos de inobservância de preceitos fundamentais, impugnação de atos do Poder Público e inexistência de outro meio capaz de sanar a lesividade. Tenho-os como satisfeitos.

Os direitos à vida, à dignidade da pessoa humana, à saúde, à autodeterminação, à diversidade étnico-racial e à proteção, valorização e difusão das manifestações culturais das comunidades quilombolas, apontados como violados, revelam preceitos fundamentais.

Há relação de causa e efeito considerados atos comissivos e

6

digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço [portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp](http://portal.autenticacao/autenticarDocumento.asp) sob o código 1AED-D6F5-CA4E-55B2 e senha 3ED1-3632-EB24-3C91

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 27 de 79

ADPF 742 MC / DF

omissivos do Governo Federal, atacados nesta arguição, e o quadro de transgressão às garantias fundamentais dos quilombolas. A irresignação veiculada na peça primeira é específica, direcionada à atuação da União no enfrentamento da crise sanitária, ante a condição de vulnerabilidade territorial, socioeconômica e de acesso a serviços públicos dos remanescentes dos quilombos.

Verifica-se a harmonia com o princípio da subsidiariedade, encerrado no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, porquanto inexistente, no âmbito do controle abstrato de normas, instrumento diverso mediante o qual possam ser impugnados, de forma abrangente, linear, os atos relacionados às lesões apontadas.

ADPF 742