

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 828 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ

ADPF 828 MC / DF

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S)	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
INTDO.(A/S)	:ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
INTDO.(A/S)	:ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO PARANA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANA
AM. CURIAE.	:TERRA DE DIREITOS
AM. CURIAE.	:CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS

ADPF 828 MC / DF

	HUMANOS
ADV.(A/S)	:DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
ADV.(A/S)	:JULIA AVILA FRANZONI
ADV.(A/S)	:DIEGO VEDOVATTO
ADV.(A/S)	:ANDRE FEITOSA ALCANTARA
ADV.(A/S)	:LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
ADV.(A/S)	:NATALIA BASTOS BONAVIDES
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
ADV.(A/S)	:DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
ADV.(A/S)	:ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
ADV.(A/S)	:LETICIA MARQUES OSORIO
AM. CURIAE.	:CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	:OLIMPIO DE MORAES ROCHA
ADV.(A/S)	:HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
AM. CURIAE.	:COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
ADV.(A/S)	:RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	:PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE

DECISÃO:

ADPF 828 MC / DF

Ementa: 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.

ADPF 828 MC / DF

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

ADPF 828 MC / DF

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

ADPF 828 MC / DF

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

ADPF 828 MC / DF

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

ADPF 828 MC / DF

judiciais anteriores que confirmam maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão.

I. SÍNTESE DA DEMANDA

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, “contra 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, inciso II; art. 24, inciso 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 da pessoa humana (art. 1º, inciso 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)”.

2. O autor argumenta que “as Defensorias Públicas, Ministério Público e entidades têm se insurgido contra as remoções e despejos requerendo a suspensão das operações, uma vez que as operações são ilegais, pois (i) violam disposições expressas de lei estaduais, (ii) atingem ocupações antigas e anteriores ao período pandêmico e do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo 06, de 20 de março de 2020); e (iii) são desproporcionais, ilegítimas e inadequadas por desconsiderar qualquer medida garantidora de direitos, como a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos e da Recomendação 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, e são levadas a cabo no pior momento da pandemia no Brasil, carregando um potencial de agravar a situação de vulnerabilidade daquelas famílias e intensificar

ADPF 828 MC / DF

os riscos epidemiológicos e o colapso da saúde em todo o país” (Doc. 1, fl. 3).

3. Na petição inicial, o autor relata a existência de um número relevante de famílias desalojadas e ameaçadas de remoção. Afirma que, segundo dados da Campanha Despejo Zero, 9.156 (nove mil, cento e cinquenta e seis) famílias foram despejadas em quatorze estados da federação¹, e outras 64.546 (sessenta e quatro mil, quinhentas e quarenta e seis) se encontram ameaçadas de despejo. Afirma que “muitas vezes sem qualquer notificação prévia ou possibilidade de defesa administrativa e judicial, e com grande aparato logístico e repressivo (servidores, policiais e agentes públicos), os governos continuam a desalojar famílias no período mais gravoso da pandemia, num total desrespeito à condição humana e aos direitos de saúde e moradia” (Doc. 1, fl. 2).

4. Destaca casos ocorridos no Distrito Federal e em São Paulo, este último objeto de denúncia junto ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Relata a edição de leis estaduais e distrital que restringem a possibilidade de remoções e cumprimentos de ordens de despejo durante a pandemia, a fim de resguardar o direito de o ocupante permanecer em sua moradia enquanto vigorar o estado de emergência de saúde pública. Menciona, ainda, a Recomendação nº 90, do CNJ, de acordo com a qual os órgãos do Poder Judiciário devem avaliar com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, enquanto perdurar a situação de pandemia da COVID-19. Sustenta o cabimento da ADPF diante da existência de preceitos

1 Número de famílias por Estado da Federação, de acordo com a petição inicial: 3.004 no Amazonas; 2.852 em São Paulo; 550 em Minas Gerais; 320 em Pernambuco; 555 em Roraima; 175 em Goiás; 730 no Paraná; 140 em Santa Catarina; 6 no Rio Grande do Sul; 27 no Rio de Janeiro; 27 no Rio Grande do Norte; 67 no Maranhão; 150 no Piauí; 80 na Bahia e 235 no Sergipe.

ADPF 828 MC / DF

fundamentais envolvidos e da falta de outro meio igualmente eficaz de sanar a lesividade. Defende a necessidade de concessão da medida cautelar, em razão da crise sanitária e humanitária. Aponta a violação do direito à saúde, a ausência de políticas públicas de moradia à população em situação de hipervulnerabilidade, o descumprimento de normas relativas à regularização fundiária e gestão das cidades e a ameaça ao direito à vida. Pontua que as ações colocam em risco não só as famílias, mas também os agentes públicos envolvidos. Menciona o precedente da Medida Cautelar na Reclamação 45.319/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, no qual se restabeleceu a validade de dispositivo de lei estadual que impôs a suspensão de “mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejo e remoções judiciais ou extrajudiciais” enquanto durar a pandemia.

5. Ao final, formula os seguintes pedidos cautelares:

“a) conceda a medida cautelar, nos termos do §1º do art. 5º da Lei 9.882, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário, ordenando-se a **suspensão imediata de:**

1. **todos os processos, procedimentos** ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais **de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população brasileira da crise sanitária da Covid-19;** e

2. **toda e qualquer medida judicial,** extrajudicial ou administrativa que resulte em **despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19;”**

6. No mérito, requer:

“a) a determinação aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação,

ADPF 828 MC / DF

os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário atual, devendo:

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

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

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

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

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

c) em caso de acolhimento dos pedidos acima,

ADPF 828 MC / DF

principalmente referente à interrupção das dos despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas, de ocupações objeto de disputa judiciais ou não, a fixação de multa diária pelo descumprimento dessa decisão;

d) Pelo deferimento total e, não sendo possível, parcial de todos os pedidos e argumentos da presente demanda;

e) sejam requisitadas informações à União Federal, ao Presidente da República e aos Estados, responsáveis pelos atos e ações violadores de preceitos fundamentais;

f) Nos termos do art. 6º e parágrafos da Lei 9.882, o Partido Arguente requer a produção de toda prova eventualmente necessária ao deslinde desta ADPF, tais como a requisição de informações adicionais e designação de peritos;

g) sejam o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República intimados para se manifestarem, nos termos do disposto no art. 103, §§ 1º e 3º, da CF.”

7. Solicitei informações a todos os Estados da Federação, bem como ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999.

8. A Advocacia-Geral da União se manifesta pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e pelo indeferimento dos pedidos cautelares. Preliminarmente, sustenta que o pleito não pode ser conhecido, pois (i) não foram indicados de forma precisa os atos do Poder Público impugnados e (ii) não se observou o princípio da subsidiariedade, tendo em vista que “o controle judicial requerido pode e deve ser exercido na via difusa” (Doc. 154, fl. 14). Além disso, sustenta que (iii) a arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas, pois, “a se confirmar a tendência de universalização de demandas fundadas no controle de ‘estados de coisas inconstitucional’, perder-se-á qualquer sentido de deferência institucional” (Doc. 154, fl. 22). Destaca a (iv) impossibilidade de

ADPF 828 MC / DF

investigação probatória em processo objetivo. Ainda em sede preliminar, sustenta a (v) inépcia parcial da petição inicial, por ausência de correlação entre a causa de pedir e alguns dos pedidos formulados, pois a fundamentação desenvolvida centra-se no contexto da pandemia e parte dos pedidos de mérito diz respeito à formulação de políticas públicas perenes e não relacionadas à situação emergencial relativa à disseminação da COVID-19 e, por fim, (vi) a impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal atuar como legislador positivo. A fim de afastar a verossimilhança das alegações para o pedido cautelar, sustenta (vii) que o direito à moradia é devidamente tutelado, tanto na ordem constitucional, quanto pela Lei nº 14.118/2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de ampliar o acesso à moradia; (viii) que a União não detém competência para a elaboração minuciosa de políticas públicas de interesse local; (ix) que, nas hipóteses de ocupações irregulares, deve-se sopesar, em cada caso concreto, os direitos fundamentais potencialmente violados e, especialmente em situações de crise, revelam-se imprescindíveis o exercício do poder de polícia administrativa e a garantia do acesso à justiça; (x) destaca que o CNJ editou a Resolução nº 90/2021, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)” e que o art. 9º da Lei nº 14.010/2020 suspendeu em caráter temporário, até 20 de outubro de 2020, a concessão de liminares para a desocupação de imóveis urbanos nas ações de despejo a que se refere o art. 59, §1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245/1991²; (xi) afirma que o problema habitacional, no Brasil, é histórico

2 A Lei nº 14.010/2020 dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Confira-se o art. 9º:

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

Confira-se o teor dos dispositivos da Lei nº 8.245/91 (Lei de Locações) ali referidos:

Art. 59 (...) § 1º Conceder-se-á liminar para desocupação em quinze dias, independentemente

ADPF 828 MC / DF

e deve ser enfrentado no âmbito das políticas públicas sobre o tema, havendo necessidade de deferência aos Poderes Legislativo e Executivo sobre a matéria. Por fim, afasta a existência de *periculum in mora* ao argumento de que, ainda que a política administrativa não seja imune a críticas, ela não é inconstitucional e o eventual acolhimento dos pedidos interferiria no andamento das políticas públicas existentes, a revelar a existência de *periculum in mora* inverso.

9. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação. Afirma que não foi atendido o requisito da subsidiariedade e que “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”. Além disso, argumenta que não houve indicação de ato do

da audiência da parte contrária e desde que prestada a caução no valor equivalente a três meses de aluguel, nas ações que tiverem por fundamento exclusivo:

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

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

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

VII – o término do prazo notificador previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a segurança inaugural do contrato; [\(Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009\)](#)

VIII – o término do prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até 30 (trinta) dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada; [\(Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009\)](#)

IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo. [\(Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009\).](#)

ADPF 828 MC / DF

Poder Público sindicável por arguição de descumprimento de preceito fundamental e que a atuação judicial com tamanha generalidade e abstração o aproximaria da condição de legislador positivo. Indica que cabe a cada ente da federação adotar as medidas materiais e administrativas que visem a impedir os desalojamentos, não cabendo ao Poder Judiciário definir políticas públicas.

10. Nas manifestações dos estados, algumas alegações foram apresentadas por praticamente todos eles. Sustentam a inépcia da inicial devido à amplitude do pedido, que é formulado de maneira genérica e sem que tenha havido a comprovação de ato de suas administrações, comissivo ou omissivo, que possa ser considerado atentatório a preceito fundamental. Defendem que, nos casos de cumprimento de mandado de reintegração de posse decorrente de decisão judicial, não se pode falar em ilegalidade da atuação, nem tampouco de descumprimento de preceito fundamental. Ainda em sede preliminar, argumentam que não foi preenchido o requisito da subsidiariedade, tendo em vista que haveria outros mecanismos processuais aptos a alcançar o mesmo objetivo.

11. No mérito, articulam a incompatibilidade dos pedidos formulados com o princípio da separação de poderes, na medida em que limitam o exercício do poder de polícia administrativa e que as políticas públicas de habitação devem ser elaboradas pelo Poder Legislativo. Argumentam que cabe ao Poder Judiciário apenas o controle pontual de eventuais desvios, e não a atuação na qualidade de legislador positivo. Alertam para possíveis efeitos sistêmicos do deferimento da medida cautelar, que geraria um estímulo para a ocupação desordenada de novas áreas, com incremento do risco sanitário de toda a comunidade. Impedir que o Poder Público, em todo e qualquer caso, realize atos de remoção, ensejaria a instalação de um quadro de instabilidade social, caracterizado pelo incentivo das ocupações irregulares, com grave risco de comprometimento de estruturas públicas essenciais à manutenção dos serviços públicos. Além disso, alegam que as questões possessórias e

ADPF 828 MC / DF

fundiárias envolvem a colisão de direitos fundamentais, que devem ser sopesados à luz dos casos concretos e peculiaridades locais, sendo descabida uma solução apriorística e uniforme para todo o território nacional. Sustentam, nessa linha, a inadequação da utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental para a tutela de direito que já tenha sido objeto de consideração por órgão jurisdicional competente. Afirmam, ainda, que o pedido formulado, na realidade, se traduz em formulação de política pública por meio de ação judicial, exigindo a criação de despesas sem a devida previsão orçamentária. Destacam a necessidade de observância do princípio da reserva de administração na formulação de políticas públicas.

12. Nas informações, alguns estados informam a edição de leis que suspendem o cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que impliquem em despejos, desocupações ou remoções forçadas enquanto perdurar a pandemia da COVID-19. Além disso, a fim de afastar o argumento de omissão, parte dos Estados relata as políticas públicas adotadas, que contam com estratégias diversas para enfrentar o déficit habitacional. Também foram relatados casos concretos de reintegrações de posse e desocupações que não poderiam ser considerados violadores de preceitos fundamentais. Destacam-se, nesse sentido, as manifestações do Estado de Roraima (Doc. 227), que afirma ter realocado pacificamente um grande número de venezuelanos sob a gestão da Operação Acolhida, e do Estado de Alagoas (Doc. 171), segundo o qual teria havido apenas uma remoção administrativa de famílias que ocupavam prédio público com sérios riscos de desabamento e que todos os ocupantes foram realocados consensualmente.

13. Admiti o ingresso, na qualidade de *amicus curiae*, das seguintes entidades: Conselho de Direitos Humanos do Estado da Paraíba (Doc. 22); Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), Associação Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia (APD) e Coletivo por um Ministério Público Transformador (Doc. 174);

ADPF 828 MC / DF

Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores – GAETS (Doc. 194); Terra de Direitos e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (Doc. 202); Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST e Associação Amigos da Luta dos Sem Teto (Doc. 215); o Partido dos Trabalhadores (Doc. 222); o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU (Doc. 237), o Centro Popular de Direitos Humanos – CPDH (Doc. 255), a Petrobras (Doc. 269); o Acesso Cidadania e Direitos Humanos, o Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, o Núcleo de Amigos da Terra-Brasil e o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES (Doc. 275).

14. A maioria se manifestou a favor da concessão da medida cautelar, exceto a Petrobras. Alertam os *amici curiae* que existe uma dimensão territorial da crise sanitária da COVID-19, tendo em vista que as áreas periféricas dos grandes centros urbanos, em que vive população predominantemente negra e pobre, são mais vulneráveis à disseminação do vírus, além de possuírem acesso reduzido a serviços de saúde. Destacam que mesmo antes da pandemia o Brasil já contava com déficit habitacional relevante e, com a crise econômica, as pessoas têm perdido a capacidade de pagar aluguel, o que tem levado ao surgimento de novas ocupações. Ressaltam que a moradia é um dos principais fatores de defesa contra o coronavírus, imprescindível para o isolamento social. Pontuam que, se as autoridades públicas pedem que as pessoas fiquem em casa, é preciso que tenham uma casa para ficar. Trazem, ainda, normativas de direito internacional, notadamente da Relatoria da ONU para o Direito à Moradia, que recomenda “declarar um fim a todas as remoções forçadas de assentamentos informais e acampamento” até o fim da pandemia. Afirmam que as famílias que perdem suas casas podem passar a viver em abrigos ou acampamentos já lotados, aumentando o risco de transmissão do vírus. Ressaltam, ainda, que há um grande número de pessoas que perderam seus empregos e que passam a desenvolver atividades de geração de renda nas suas próprias casas, além daqueles que vivem em áreas rurais produtivas e tiram o seu sustento da

ADPF 828 MC / DF

exploração da terra em que vivem. Além disso, as manifestações destacam casos de desocupações que se encontram na iminência de acontecer, gerando estado de tensão de um grande número de famílias e, por conseguinte, a urgência da concessão da medida cautelar. Algumas manifestações postulam a convocação de audiência pública nos autos desta ação. A Petrobras, a seu turno, relatou casos de invasão a imóveis de sua propriedade que não teriam relação com a questão do direito à moradia, mas motivações políticas envolvendo disputa sindical e, nesse sentido, sustenta que “invasões com motivação política devem ser rechaçadas do alcance de eventual liminar concedida” (Doc. 269).

15. Além disso, por meio do Ofício nº 1012/2021/CNDH/SNPG/MMFDH, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH encaminhou ao gabinete informações a respeito de casos envolvendo conflitos fundiários, com “exemplos ilustrativos em cada uma das regiões das violações de direitos humanos nas ações de despejos”. Ao final, manifestou-se em favor da concessão da medida cautelar.

16. Em 28.05.2020, o requerente reiterou o pedido cautelar. Na ocasião, relatou a existência de diversas ordens de desocupação de comunidades inteiras desde o ajuizamento desta demanda, reiterando a urgência da concessão da medida cautelar.

17. É o relatório. Decido.

II. CABIMENTO DA ADPF

18. Estão presentes os requisitos de admissibilidade do pedido. De um lado, resta verificada a lesão e a ameaça de lesão dos preceitos fundamentais à saúde, à moradia, à dignidade e à vida humana (arts. 1º, III; 5º, *caput* e XI; 6º e 196, CF³). De outro lado, o requisito da

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

ADPF 828 MC / DF

subsidiariedade também está atendido, tendo em vista que não há outro instrumento adequado a sanar a violação a direitos fundamentais de maneira ampla e uniforme no país, com efeitos gerais e vinculantes. O controle difuso de constitucionalidade não seria capaz de conter com a mesma eficácia a lesão ou ameaça de lesão. O pedido cautelar formulado, na parte em que requer a suspensão dos processos, procedimentos e medidas judiciais que resultem em despejos, desocupações ou remoções, por sua vez, é autorizado pelo art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/1999⁴.

19. Afasto, ainda, a preliminar de inépcia da petição inicial. Alegou-se que o pedido foi formulado de maneira genérica, sem que tenham sido comprovados atos atentatórios a direitos fundamentais por

tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

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

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

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

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

4 Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na argüição de descumprimento de preceito fundamental. (...)

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

ADPF 828 MC / DF

parte de todos os estados e que as desocupações que resultam do cumprimento de decisões judiciais não podem ser consideradas atos ilícitos. Há, contudo, elementos que indicam que existe uma situação generalizada, por todo o país, de famílias que perderam suas moradias durante a pandemia da COVID-19, sendo que a recomendação técnico-científica é manter o isolamento social e *ficar em casa*. Ainda que não se tenham comprovado individualmente atos de todos os estados, fato é que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não se presta apenas a reparar lesão já consumada a direitos, mas também a evitá-la (art. 1º, Lei nº 9.882/1999). Aqui, está em questão tanto o direito das famílias em situação de vulnerabilidade, quanto o interesse de toda a coletividade de conter a propagação da COVID-19. Especialmente no contexto de pandemia, recomenda-se a intervenção da Corte Constitucional para a defesa de direitos fundamentais.

20. Em diversos precedentes, o Supremo Tribunal Federal conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental como via processual adequada para a tutela de direitos fundamentais no enfrentamento da crise oriunda do estado de calamidade pública da COVID-19. Vale mencionar, nesse sentido, a ADPF 690-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADPF 709-MC-Ref, de minha relatoria; ADPF 742-MC, Rel. Min. Marco Aurélio; e ADPF 754 TPI-segunda-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

21. Ante o exposto, conheço do pedido cautelar. Passo, então, a analisá-lo.

III. DEFERIMENTO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR

22. A medida cautelar deve ser deferida parcialmente, a fim de evitar que remoções e desocupações coletivas violem os direitos à moradia, à vida e à saúde das populações envolvidas.

ADPF 828 MC / DF

III.1. Breve panorama: a pandemia, populações vulneráveis, atos normativos e recomendações.

23. A pandemia da COVID-19 impacta de maneira mais grave pessoas pobres e negras. Diversos fatores contribuem para esse impacto desproporcional, a exemplo das condições precárias de saneamento básico e acesso à água potável, a dificuldade de praticar o isolamento social e a necessidade de sair para trabalhar. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA aponta que existe uma dimensão territorial da crise sanitária da COVID-19 e que “a perspectiva territorial, sobretudo nos espaços intraurbanos, ganha importância na medida em que há um reconhecimento da relação existente entre a taxa de contaminação, a disponibilidade da infraestrutura urbana e a densidade demográfica (Connoly et al., 2020)”⁵.

24. Diante da crise instaurada pela pandemia, a principal estratégia de combate à COVID-19 é o isolamento social. A recomendação é que as pessoas *fiquem em casa* a fim de achatar a curva de contágio da doença. No atual contexto, a residência passou a ser um escudo relevante contra o vírus. A garantia do direito à moradia, fundamental *per se*, agora também é um instrumento de promoção da saúde.

25. Por isso, algumas medidas normativas já foram adotadas a fim de assegurar que as pessoas não percam a moradia nesse contexto. Os estados do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 9.020/2020), Pará (Lei Estadual nº 9.212/2021), Amazonas (Lei Estadual nº 5.429/2021) e o Distrito Federal (Lei Distrital nº 6.657/2020) editaram leis que suspendem ações e/ou o cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação

5 IPEA. Nota Técnica nº 15. *Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200423_nt_dirur%20n%2015_web.pdf

ADPF 828 MC / DF

decorrente do novo coronavírus (COVID-19)⁶. A Paraíba (Lei Estadual nº 11.676/2020), por sua vez, editou lei que proíbe o despejo por falta de pagamento durante a pandemia⁷.

26. No âmbito federal, a Lei nº 14.010/2020 disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, e seu art. 9º estabeleceu que “não se concederá liminar para desocupação de imóvel

6 No **Rio de Janeiro**, a Lei nº 9.020, de 15 de setembro de 2020 “determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do Novo Coronavírus (Covid-19)”.

No **Amazonas**, a Lei nº 5.429, de 24 de março de 2021 “determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Amazonas”.

No **Pará**, a Lei nº 9.212, de 14 de janeiro de 2021 “dispõe sobre a suspensão, durante a Pandemia da COVID-19, de ações de despejos, desocupações ou remoções forçadas em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam para moradia ou que tenham se tornado produtivos pelo trabalho individual ou familiar, em todo o Estado do Pará”.

No **Distrito Federal**, a Lei nº 6.657, de 17 de agosto de 2020, estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid19 nas periferias e dentre outras medidas, como a distribuição de kits de higiene, em seu art. 2º, dispõe “Art. 2º **O direito de se manter** isolado em domicílio ou de se afastar dele provisoriamente **compreende**: I – **a proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional**; (grifou-se).

7 Na **Paraíba**, a Lei nº 11.676, de 15 de abril de 2020, dispõe da seguinte forma:

Art. 4º Fica também proibida a realização de despejo por falta de pagamento enquanto durar o período de anormalidade de que trata o caput do artigo 1º.

§ 1º Aplica-se também a proibição que trata o caput do art. 4º a pontos comerciais que se encontram em centros empresariais e shoppings centers no Estado da Paraíba.

§ 2º O descumprimento do art. 4º, § 1º, desta lei por centros empresariais ou shoppings centers no Estado da Paraíba ensejará em multa no valor de 1.000 (um mil) até 2.000 (dois

ADPF 828 MC / DF

urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020”⁸. Trata-se de hipóteses previstas na Lei de Locações nas quais é concedida a liminar para desocupação em quinze dias, independentemente da audiência da parte contrária, desde que prestada caução no valor equivalente a três meses de aluguel.

27. Além disso, em 18.05.2021, foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 827/2020, que atualmente se encontra em análise pelo Senado Federal. A proposta “estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender até 31 de dezembro de 2021 o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público,

mil) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB) por estabelecimento despejado.

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

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

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

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

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

VII – o término do prazo notificador previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a segurança inaugural do contrato; [\(Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009\)](#)

VIII – o término do prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até 30 (trinta) dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada; [\(Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009\)](#)

IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo. [\(Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009\)](#)

ADPF 828 MC / DF

urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para dispensar o locatário do pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel e para autorizar a realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens” (art. 1º).

28. Com relação às ocupações coletivas, o PL nº 827/2020 suspende as medidas que “imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, urbano ou rural, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar” (art. 2º). Superado o prazo de suspensão, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública (art. 2º, §4º). Essa suspensão se aplica somente às ocupações ocorridas após 31 de março de 2021 e não alcançam as desocupações já consumadas quando da entrada em vigor da lei (art. 7º).

29. Com relação às locações de imóvel urbano, o projeto estabelece que não será concedida medida liminar de desocupação nas mesmas hipóteses que foram previstas na Lei nº 14.010/2020 (*i.e.* art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei de Locações), desde que atendidas as seguintes condições: (i) “o locatário demonstre a ocorrência de alteração da situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar” (art. 4º, *caput*); (ii) o valor mensal do contrato não deve ser superior a R\$ 600,00 (seiscentos reais) em caso de locação de imóvel residencial e R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) em caso de locação de imóvel não residencial. Ainda com relação às locações, nos casos em que frustrada a negociação para a melhora nas condições de pagamento, em que exista alteração da equação econômico-financeira decorrente da diminuição de renda do locatário, permite-se a denúncia da locação independentemente (i) do pagamento de multa, nas locações por prazo determinado e (ii) do

ADPF 828 MC / DF

cumprimento do aviso prévio, nos contratos por prazo indeterminado, (iii) desde que “o imóvel objeto da locação [seja] o único de propriedade do locador, excluído o utilizado para sua residência, desde que os aluguéis consistam na totalidade de sua renda” (art. 5º).

30. O Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 90, aprovada em 23 de fevereiro de 2021, que orienta os órgãos do Poder Judiciário a avaliarem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, enquanto perdurar a pandemia da COVID-19. Além disso, também recomenda que verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de acordo com a qual (i) as remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais e não devem resultar em pessoas sem teto (art. 9º)⁹, e (ii) enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, ainda que temporariamente (art. 14)¹⁰.

31. No contexto internacional, também foram editadas

9 Art. 9º Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais. Parágrafo único. A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

10 Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos. §1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território. §2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento. §3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.

ADPF 828 MC / DF

diversas recomendações no sentido de impedir que pessoas e populações percam a sua moradia durante a pandemia. A Organização das Nações Unidas – ONU editou diretrizes gerais sobre a COVID-19 e os direitos humanos e, no documento, afirma que “como as pessoas são chamadas a ficar em casa, é vital que os governos tomem medidas urgentes para ajudar as pessoas sem moradia adequada” e que “as autoridades devem tomar cuidado especial para impedir que outras pessoas fiquem desabrigadas”. O Comitê de Direitos Econômicos e Sociais da ONU, por sua vez, recomenda que os estados adotem medidas específicas para mitigar o impacto da pandemia em populações vulneráveis, dentre as quais “a imposição de uma moratória de despejos ou execuções de títulos de hipoteca de moradia durante a pandemia”. A Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia, por sua vez, recomenda aos estados que, como medida emergencial,

“Declarem um fim a todas as remoções de todas as pessoas, em quaisquer locais, por quaisquer razões, até o fim da pandemia e por um período razoável de tempo posterior. As únicas exceções para essa política geral devem ocorrer apenas quando alguém deve ser removido de seu ou sua residência porque ela ou ele está causando dano a outros ou em situação de ameaça séria à vida dos residentes, por ex. para prevenir morte causada pelo colapso de casas ou desastres naturais, como enchentes. Qualquer pessoa que é evacuada para prevenir dano deve ser provida com uma alternativa decente e segura de moradia” (tradução livre).¹¹

III.2. Existência de lesões e ameaças de lesões dos direitos fundamentais à moradia, à saúde, à dignidade e à vida.

32. Foram trazidos aos autos elementos suficientes a caracterizar a lesão e a ameaça de lesão dos direitos fundamentais à saúde, à moradia, à dignidade e à vida humana (arts. 1º, III; 5º, *caput* e XI;

11

Disponível em: [SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf](https://www.ohchr.org/documents/E/huridocda/huridocda.asp?doc=/humanrights/eng/hr/bodies/economicandsocialandculturalrights/comitee/economicandsocialandculturalrights/ced/2020/session43/20200824/ced_20200824_03_01_01_00_00_00.pdf) (ohchr.org).

ADPF 828 MC / DF

6º e 196, CF¹²). Há diversos casos em que a execução de mandados de reintegração de posse e a remoção de comunidades dos locais que ocupam expõem populações vulneráveis a uma situação de absoluto flagelo. Famílias e pessoas que perderam seus empregos enfrentam dificuldades financeiras, perdem suas moradias e, com isso, passam a ter obstáculos ainda maiores para praticar o isolamento social. O crescimento de populações em situação de vulnerabilidade e das ocupações informais configura verdadeira crise humanitária.

33. Entendo, portanto, que se justifica a intervenção judicial para a proteção de direitos fundamentais, especialmente de pessoas vulneráveis. Como acentuado pela relatoria especial da ONU, a moradia se tornou a linha de frente da defesa contra o coronavírus. Se a recomendação principal para conter a pandemia da COVID-19 é que as pessoas *fiquem em casa*, é preciso realizar um esforço acentuado para evitar que aumente o número de desabrigados.

12 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

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

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

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

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

ADPF 828 MC / DF

34. Além disso, também é preciso considerar que os casos de desocupações coletivas costumam envolver a atuação de policiais militares e servidores públicos que igualmente são expostos ao contato social em momento de agravamento da pandemia. Vale mencionar informação trazida aos autos por *amici curiae*, de caso em que o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Tocantins solicitou a suspensão de mandado de reintegração de posse para a proteção da saúde pública dos envolvidos, destacando o elevado número de oficiais contaminados pela COVID-19 (Doc. 202).

35. A partir das informações prestadas, conquanto se reconheça que existam políticas públicas voltadas a diminuir o déficit habitacional, não se verificam medidas emergenciais destinadas a atender as populações de rua e pessoas em situação de hipervulnerabilidade. Além disso, nas disputas judiciais envolvendo conflitos fundiários, os órgãos do Poder Judiciário costumam avaliar a regularidade da posse, sem considerar a excepcionalidade da situação da pandemia e os riscos à saúde e à vida que remoções podem gerar neste momento.

36. Destaco, nesse sentido, a decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na Pet 9.382-MC, na qual foi deferida a tutela de urgência para suspender os efeitos de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a ordem de reintegração de posse nele contida¹³. A hipótese envolve o despejo da comunidade Quilombo Valente, com aproximadamente oitocentas pessoas. De acordo com o relator, a realização do ato nesse momento da pandemia levaria ao risco elevado de infecção. Confira-se trecho da decisão:

“Em primeiro lugar, a presente petição traz questões jurídicas relevantes, seja do ponto de vista processual (ofensa à reserva de Plenário e ao princípio do devido processo legal), seja no que concerne ao direito material (função social da propriedade e direito fundamental à moradia).

13

Pet. 9382, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 13.01. 2021, DJE de 15.01.2021.

ADPF 828 MC / DF

Em segundo lugar, verifica-se risco iminente de dano irreparável, pois **está prestes a ser efetivada a remoção de centenas de famílias, de área ocupada há cerca de três anos. A realização deste ato no presente momento, em que se verifica recrudescimento dos casos de infecções e mortes pelo vírus do COVID-19, certamente elevaria a exposição das pessoas à grave doença. Registre-se estar demonstrado o número exponencial de indivíduos em situação de risco (idosos e enfermos).**

Portanto, deve ser mantido o estado de fato, até que haja definitivo pronunciamento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acerca do RE interposto na ação possessória.

Diante de todo o exposto, com base no parágrafo único do art. 995 do Código de Processo Civil, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA, para (I) suspender os efeitos do do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da Apelação nº 1009619-07.2018.8.26.0292; (II) suspender a ordem de reintegração de posse, até o trânsito em julgado da decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quanto ao Recurso Extraordinário.”

37. Além disso, na Rcl 45.319-MC, o Min. Ricardo Lewandowski concedeu medida cautelar para restabelecer os efeitos da Lei nº 9.020/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da COVID-19¹⁴. A reclamação impugna medida cautelar deferida monocraticamente em representação de inconstitucionalidade, que suspendeu os efeitos da lei por entender que haveria usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil. O relator da reclamação deferiu o pedido liminar, nos seguintes termos:

14 Rcl. 45.319-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 23.12.2020, DJe 11.01.2021. Decisão monocrática mantida pela Segunda Turma do STF em agravo regimental julgado em 15.03.2021.

ADPF 828 MC / DF

“Com efeito, entendo que tal decisão, ao menos aparentemente, pode estar a afrontar o entendimento que prevaleceu nos paradigmas invocados na presente reclamação, 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.

Ademais, embora a Lei Estadual 9.020/2020 imponha a suspensão de “mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejo e remoções judiciais ou extrajudiciais” (art. 1º), ao menos a princípio, tratase de sobrestamento temporário da execução de tais medidas, levando-se em conta a complexidade ora enfrentada em razão da pandemia mundial, somada às peculiaridades daquela unidade federativa.

A urgência da medida está caracterizada pelo fato notório que o contágio do coronavírus é crescente, e que os serviços de saúde podem não suportar a demanda de internações de pacientes infectados, em estado grave de saúde”.

38. Ante o quadro, é possível afirmar que se está diante de ameaças de lesão a preceitos fundamentais e também da urgência na concessão do pedido, notadamente por conta do risco de incremento do contágio pela COVID-19.

III.3. Análise das diferentes situações de fato abrangidas pelo pedido cautelar.

39. Na análise do pedido cautelar, considero relevante explicitar as premissas de que parte a presente decisão. A primeira delas é que, no contexto da pandemia da COVID-19, a tutela do direito à moradia funciona como condição de realização do isolamento social e, por conseguinte, para o enfrentamento da doença. A segunda delas é que a atuação estatal deve ser orientada no sentido de prover atenção especial a pessoas em situação de vulnerabilidade, que são mais propensas a contrair o vírus. A terceira premissa é que, diante da situação de crise

ADPF 828 MC / DF

sanitária, deve-se conferir absoluta prioridade a evitar o incremento do número de desabrigados.

40. Esse registro inicial se faz necessário porque o pedido cautelar foi formulado de maneira ampla. O requerente postula a suspensão dos processos e medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos. Inclui casos individuais e coletivos, com ou sem o ajuizamento de demanda judicial, independentemente da capacidade econômica dos envolvidos. O deferimento integral do pedido, portanto, poderia atingir situações de fato que não estão relacionadas à proteção dos valores constitucionais em questão. Por isso, é relevante pontuar que a intervenção da Corte Constitucional em sede cautelar se justifica diante da situação de absoluta excepcionalidade instaurada pela pandemia da COVID-19, com o objetivo de assegurar direitos fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade, que se encontram particularmente desprotegidas nesse momento.

Abrangência da medida cautelar

41. Começo a expor as razões de decidir, afastando partes do pedido formulado que são mais abrangentes do que o necessário.

42. Em primeiro lugar, rejeito o pedido de suspensão de “todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio” que visem à remoção, desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto durar a crise sanitária. Tendo em vista que o objetivo é tutelar o direito à moradia para permitir que as pessoas possam fazer isolamento social, a medida emergencial deve abranger apenas as medidas judiciais e administrativas que objetivamente possam resultar em desalojamento. Não há motivo para impedir o oferecimento de defesas e recursos, nem a instrução probatória de todas as ações de despejo e todas as ações possessórias do país, de maneira genérica.

ADPF 828 MC / DF

43. Evidentemente, a presente decisão não deve ser interpretada de maneira conflitante com precedentes em que o próprio Supremo Tribunal Federal conferiu proteção mais abrangente a grupos vulneráveis específicos, cujos efeitos devem ser respeitados. Refiro-me, particularmente, aos casos em que foi deferida a suspensão nacional de processos que tratam de direitos territoriais de comunidades quilombolas (ADPF 742) e de comunidades indígenas (RE 1.017.365). No mesmo sentido, em linha de coerência com o decidido na ADPF 709, a suspensão de remoções coletivas não deve impedir a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas. Além disso, nos casos em que leis locais determinaram suspensão mais abrangente do que a prevista nesta decisão (v. parágrafo 25), elas deverão prevalecer, desde que compatíveis com a Constituição de 1988.

44. Em segundo lugar, a medida de suspensão não pode alcançar ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos correlatos. Nos casos que envolvam áreas de risco, a remoção poderá acontecer, desde que respeitados os termos do art. 3º-B Lei Federal nº 12.340/2010¹⁵. Essas

15 Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. [\(Incluído pela](#)

ADPF 828 MC / DF

situações demandam a atuação emergencial do Poder Público a fim de evitar desastres e, por isso, a suspensão não deve abarcá-las.

45. Em terceiro lugar, a medida de suspensão não deve impedir a atuação do Poder Público nas situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado. O Estado de Rondônia informou a existência de diversos imóveis públicos dominados por facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), que ocupam unidades habitacionais destinadas ao Programa Minha Casa Minha Vida, e requereu que “a decisão diferencie os casos de ocupação de imóveis abandonados daqueles onde há necessidade de atuação do Estado em face de criminosos, sob pena de manutenção da desordem e da insegurança pública que eles causam” (Doc. 220). No Município do Rio de Janeiro, o Poder Público tem atuado com a finalidade de combater ocupações e construções irregulares erguidas pela milícia, a fim de desarticular esse tipo de facção criminosa¹⁶. Nessas hipóteses, afigura-se legítima a intervenção estatal diante da necessidade de tutelar a segurança pública. Nada obstante, nas hipóteses em que a desocupação resultar na remoção de famílias e pessoas vulneráveis que não estejam diretamente envolvidas na prática de delitos, o Poder Público deverá assegurar a sua realocação de maneira adequada.

46. Tecidas essas ressalvas iniciais, passo a delimitar o escopo da medida cautelar ora deferida.

***Suspensão temporária do despejo liminar de pessoas vulneráveis em
locações residenciais. Hipótese prevista na Lei nº 14.010/2020.***

Lei nº 12.608, de 2012)

16 Confirmam-se as seguintes notícias: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/13/prefeitura-e-pm-derrubam-condominio-da-milicia-em-campo-grande-zona-oeste-do-rio.ghtml>
<https://extra.globo.com/noticias/rio/colonia-juliano-moreira-construcoes-em-area-da-milicia-sao-demolidas-pela-prefeitura-do-rio-imoveis-eram-vendidos-por-ate-70-mil-25014114.html>,
acesso em 02.06.2021.

ADPF 828 MC / DF

47. O pedido cautelar é analisado com as informações preliminares prestadas nos autos e não foram trazidos dados sobre os efeitos sistêmicos que o deferimento da suspensão genérica de despejos em locações poderia gerar. A maior parte dos casos trazidos como exemplos de violações a direitos fundamentais diz respeito a desocupações coletivas envolvendo pessoas vulneráveis. Com relação a locações residenciais, sustenta-se que, com a crise econômica, muitas famílias têm perdido a capacidade de pagar aluguel e, por isso, o direito à moradia resta prejudicado.

48. Ainda que os fundamentos jurídicos sejam, em tese, aptos a justificar a suspensão dos despejos por falta de pagamento de aluguel, temo que o deferimento da medida possa gerar um efeito em cascata, provocando um estímulo para o não pagamento de aluguel mesmo por aqueles que possuem condições financeiras. É preciso considerar que a medida cautelar, tal como postulada, tem o condão de produzir impacto relevante, ensejando a perda da renda proveniente das locações de todo o país. Além disso, não é possível presumir, de maneira genérica, que a suspensão do pagamento de locações residenciais se daria sem prejuízo do sustento do locador.

49. Por isso, ainda que a situação emergencial da pandemia justifique a proteção especial dos locatários – *e.g.* com o estímulo à renegociação do valor da locação, a fixação de moratória ou até mesmo a vedação ao despejo em determinadas situações –, a adoção desse tipo de medida depende de avaliação meticulosa com relação aos critérios a serem adotados. Em sede cautelar, a questão não se encontra suficientemente amadurecida para a suspensão genérica de todos os despejos.

50. Com relação a essas hipóteses, recomenda-se a intervenção judicial minimalista, pautando-se em balizas já fixadas pelo legislador.

ADPF 828 MC / DF

Identifico, nesse sentido, que o art. 9º da Lei nº 14.010/2020, que regulamentou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia, suspendeu por quatro meses – até 30 de outubro de 2020 – a concessão de liminares para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei de Locações. São hipóteses em que a legislação permite a concessão de liminar para que o despejo ocorra no prazo de quinze dias, mesmo sem a oitiva da parte contrária. Confira-se:

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

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

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

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

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

VII – o término do prazo notificadorio previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a segurança inaugural do contrato; (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

VIII – o término do prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até 30 (trinta) dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada; (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da

ADPF 828 MC / DF

locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo. (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

51. A ponderação aqui realizada é que, diante da situação excepcional da pandemia, deve-se evitar o despejo do locatário de maneira abrupta, no prazo exíguo de quinze dias, e independentemente de sua manifestação nos autos. A avaliação que subjaz o regime transitório fixado em lei é a de que é preciso garantir prazo razoável de acomodação para o locatário. **Cumprе esclarecer que não se impede todo e qualquer despejo por falta de pagamento de aluguel, que poderá acontecer nos termos do Capítulo II da Lei de Locações.** A hipótese prevista no seu art. 59, §1º, IX, diz respeito apenas ao despejo liminar no prazo de quinze dias, que se suspende por conta da situação emergencial.

52. Assim, diante da excepcionalidade da crise sanitária da COVID-19, tendo em vista que o próprio legislador erigiu tais parâmetros para evitar o despejo liminar nesse momento e levando em consideração, ainda, que a situação emergencial ainda não cessou, considero razoável estender essa suspensão. É necessário assegurar que as pessoas tenham meios para fazer isolamento social, daí a suspensão dos despejos liminares em prazo exíguo.

53. Registro, por fim, que os órgãos do Poder Judiciário podem avaliar as circunstâncias dos casos concretos, a fim de evitar que a ordem de despejo exponha o locatário e sua família a uma situação de vulnerabilidade. Assim, uma vez demonstrado o decréscimo remuneratório do locatário, a dificuldade de arcar com as despesas locatícias sem prejuízo da subsistência familiar e, de outro lado, a situação do locador, recomenda-se a busca de situação conciliatória, sendo possível cogitar da suspensão temporária da ordem de despejo. A medida cautelar é deferida em menor extensão devido à impossibilidade

ADPF 828 MC / DF

de avaliar os efeitos sistêmicos da suspensão genérica, mas isso não obsta a avaliação específica pelo juiz da causa.

54. Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar postulada, para suspender a possibilidade de concessão de liminar de despejo nas hipóteses previstas no art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.425/1991, nos casos de de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável. Tendo em vista a necessidade de conferir maior segurança jurídica e facilitar a execução da medida cautelar, fixo o prazo de suspensão por seis meses a contar da presente decisão, sendo possível cogitar sua extensão caso a situação de crise sanitária perdure.

Suspensão temporária de despejos de ocupações coletivas anteriores à decretação do estado de calamidade pública.

55. Passo, então, a avaliar a questão relativa às ocupações coletivas. A partir das informações prestadas, é possível identificar algumas situações de fato. Destaco inicialmente as ocupações anteriores à pandemia, que podem ser tanto urbanas quanto rurais. Adoto como marco temporal o dia 20 de março de 2020, data do Decreto Legislativo nº 6/2020 que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública. Trata-se de hipóteses razoavelmente consolidadas no tempo, em que famílias e comunidades vulneráveis se encontram instaladas há mais de um ano. Ainda que exista um justo título possessório apto a justificar a sua remoção, o agravamento da crise sanitária recomenda que se suspenda *temporariamente* a execução da reintegração de posse.

56. A remoção ou despejo de ocupações coletivas envolve o deslocamento de um número considerável de pessoas, o que inevitavelmente prejudica o isolamento social. Em primeiro lugar, porque pessoas e famílias são desalojadas de suas residências e nesse momento encontram maior dificuldade de encontrar um lugar para morar, sendo certo que a recomendação é praticar o isolamento social e *ficar em casa*. Em

ADPF 828 MC / DF

segundo lugar, porque a execução da ordem de reintegração de posse, em si, envolve de maneira inevitável a exposição tanto das pessoas removidas, quanto dos agentes públicos. São diversos os relatos nos autos de casos com emprego de violência e mobilização de aparato policial. Em terceiro lugar, porque a execução dessas ações incrementa o risco de contaminação da população em geral, sendo que é preciso reunir esforços para achatar a curva de contágio.

57. Por essas razões, diante de uma crise sanitária sem precedentes e em vista do risco real de uma terceira onda de contágio, 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 e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral. Se as ocupações coletivas já se encontram consolidadas há pelo menos um ano e três meses, não é esse o momento de executar a ordem de despejo. Razões de prudência e precaução recomendam que se aguarde o arrefecimento da crise sanitária.

58. Diante do exposto, defiro parcialmente a medida cautelar postulada, para suspender pelo prazo de 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).

Possibilidade de atuação do Poder Público para evitar a consolidação de novas ocupações.

59. Por fim, deixo de suspender as medidas de remoção de

ADPF 828 MC / DF

ocupações coletivas recentes, essas consideradas as posteriores a 20 de março de 2020, desde que seja possível ao Poder Público assegurar que as pessoas removidas possam ser levadas para abrigos, ou de alguma outra forma possa garantir-lhes moradia adequada. Trata-se de evitar a consolidação de novas ocupações irregulares.

60. Por mais que nesses casos também exista o risco de contaminação, outros fatores também devem ser considerados. Existe um interesse público legítimo em evitar que se criem novas situações de fato que posteriormente serão de difícil solução. Aqui, a atuação possui viés eminentemente preventivo, que se mostra particularmente relevante para a manutenção da ordem urbana. Mas, evidentemente, a atuação do Poder Público não pode deixar pessoas vulneráveis em situação ainda pior do que já se encontravam. Tratando-se de ocupação recente, a remoção deve ser acompanhada por órgãos de assistência social que garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para abrigos públicos ou locais com condições dignas.

IV. CONCLUSÃO

61. 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

ADPF 828 MC / DF

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.

62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida 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 12.340/2010¹⁷;

ii) situações em que a desocupação se mostre

17 Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

ADPF 828 MC / DF

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.

63. Determino a intimação da União, do Distrito Federal e dos Estados da Federação, assim como da Presidência dos tribunais de justiça e tribunais regionais federais, para ciência e imediato cumprimento da decisão. Intime-se também o Conselho Nacional de Direitos Humanos, para ciência.

64. Submeta-se prontamente a presente decisão a referendo no Plenário Virtual.

Publique-se. Intimem-se pelo meio mais expedito à disposição do Tribunal.

Brasília, 3 de junho de 2021.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Relator