

**CLUSTER:** LegalTech

**CURSO:** Direito

## **A TUTELA JURISDICIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA EM TEMPOS DE PANDEMIA DO CORONAVÍRUS: UMA ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF 828**

Carina Lopes de Souza<sup>1</sup>; Tássia A. Gervasoni<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A presente pesquisa pretende verificar os contornos da tutela jurisdicional do direito fundamental social à moradia no contexto da pandemia do Coronavírus. Busca-se analisar o posicionamento da Suprema Corte acerca do pedido cautelar de suspensão imediata das medidas administrativas e judiciais de despejo, desocupação, remoção e reintegração de posse, enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária, formulado na ADPF 828. Nesse sentido, à luz da ADPF nº 828, questiona-se qual o papel do Judiciário na promoção e proteção do direito à moradia em tempos de pandemia do Coronavírus? Na busca por uma resposta satisfatória ao problema de pesquisa formulado estabeleceu-se como objetivos: a) discorrer acerca dos contornos jurídicos do direito fundamental social à moradia; b) averiguar os impactos sociais provocados pelos despejos forçados durante a pandemia do Coronavírus; c) analisar o posicionamento do STF acerca da proteção do direito à moradia no âmbito da ADPF nº 828.

### **2 METODOLOGIA**

Para conduzir o processo de pesquisa empregou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento o monográfico e como técnica de pesquisa a documentação indireta.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O direito à moradia trata-se de um direito fundamental social previsto expressamente no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal. No entanto, muito antes de tal previsão formal, a Constituição já trazia referências implícitas à moradia ao disciplinar direitos correlatos (a exemplo do artigo 5º, XI, e artigo 23, IX). Oportuno mencionar, no entanto, que a posituação do direito à moradia junto ao texto constitucional representa a concretização de um processo de reconhecimento e afirmação iniciado no plano internacional.

Cabe destacar que o texto constitucional não traz parâmetros explícitos quanto à definição do conteúdo do direito à moradia, por esse motivo é necessário recorrer aos critérios materiais desenvolvidos no âmbito do sistema internacional. Nessa perspectiva, o Comentário Geral nº 4 do PIDESC traz uma importante contribuição ao referir que o exercício do direito à moradia adequada está intimamente relacionado à presença de alguns elementos fundamentais. Dentre estes, destaca-se a segurança jurídica da posse e a disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos moradores, sobretudo no que se refere ao acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação e saneamento básico (ONU, 1991, s/p).

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional – IMED. Membro do grupo de estudos e pesquisas em Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade vinculado ao CNPq. Email: [adv.carinalopes@gmail.com](mailto:adv.carinalopes@gmail.com).

<sup>2</sup> Professora Orientadora. Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Universidad de Sevilla. Professora do Programa de Mestrado na Faculdade Meridional - IMED. Coordenadora do Grupo de estudos e pesquisas em Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade, vinculado ao CNPq. E-mail: [tassiagervasoni@gmail.com](mailto:tassiagervasoni@gmail.com)



Para além de promover condições necessárias à realização do direito à moradia adequada, é preciso resguardar esse direito social de possíveis ingerências e violações. Essa dimensão merece especial atenção, uma vez que tem relação direta com a temática abordada neste resumo: os despejos forçados durante a pandemia do Coronavírus. Nessa linha, o Comentário Geral nº 7 do PIDESC conceitua o termo “despejos forçados” como o ato de remoção de pessoas, famílias ou comunidades das áreas que tradicionalmente ocupam, em caráter permanente ou temporário, sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal (ONU, 1997, s/p). O comentário ainda indica uma série de proteções processuais que devem ser asseguradas aos afetados pelos despejos forçados, sendo elas: a) prazo suficiente e razoável de notificação a todas as pessoas afetadas; b) acesso a informações relativas aos despejos previstos e, quando for o caso, aos fins a que se destinam as áreas; c) não realização de despejos em condições meteorológicas adversas ou à noite; d) assistência jurídica às pessoas afetadas, entre outros (ONU, 1997, s/p).

Os comentários acima mencionados lançam importantes diretrizes no que diz respeito à salvaguarda do direito à moradia. As garantias referidas por ambos os documentos estruturam o que se pode denominar como núcleo contencioso do direito à moradia, que certamente é muito mais amplo que a noção “um teto e quatro paredes”. Dessa forma, percebe-se que a remoção de famílias ou comunidades inteiras de suas casas não representa apenas uma violação ao direito social à moradia, mas também coloca essas pessoas em situação de vulnerabilidade e, por consequência, atinge a esfera de realização de direitos como saúde, vida e a própria noção de dignidade (SOUZA, GERVASONI, 2021, p. 326).

Observa-se assim que a realização do direito à moradia está intimamente relacionada à garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento constitucional resguardado no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal. Para além dessa conexão com a noção de dignidade, o direito à moradia encontra-se vinculado, de forma direta, com o direito à saúde e à vida, de tal sorte que a sua ausência pode provocar danos severos à condição de saúde, à integridade física e à própria existência dos afetados. Desse modo, para que se alcance a fruição integral do direito à moradia é necessário fornecer ao indivíduo não só o acesso à moradia digna, como também a proteção contra possíveis violações e ingerências.

Nessa perspectiva, o direito social à moradia assume duas dimensões, uma positiva e outra negativa. A dimensão positiva é característica dos direitos sociais, está relacionada ao dever do Estado de promover ativamente condições para o exercício destes direitos. Leivas (2006, p.89) destaca que os direitos sociais são direitos a ações positivas fáticas dirigíveis contra o Estado, sobretudo diante da impossibilidade do indivíduo de obtê-las por meios próprios. No que toca à dimensão negativa, verifica-se que a moradia se encontra resguardada contra eventuais ingerências. Trata-se de um direito de defesa, cujo desfrute imediato independe de qualquer prestação material, exigindo, apenas, a não intervenção por parte do destinatário da norma (SOUZA, GERVASONI, 2021, p. 327).

Desse modo, entende-se que a responsabilidade do Estado no que diz respeito à realização do direito à moradia adequada demanda não só a implementação de políticas públicas, como também o dever de não interferência. Evidentemente, não haveria sentido disponibilizar as prestações materiais necessárias ao exercício do direito à moradia, se este não estiver protegido contra as eventuais ingerências por parte do Estado e dos particulares (SARLET *et al.*, 2018, p.689-690). No Brasil, no entanto, aqueles que porventura conseguem exercer o direito à moradia, ainda que de forma precária, estão sujeitos a violações das mais variadas espécies. Nessa perspectiva, vale mencionar o relatório elaborado pelo Tribunal Internacional de Despejos (TID)<sup>3</sup>, que analisa uma série de remoções forçadas ocorridas no

<sup>3</sup> O Tribunal Internacional de Despejos (TID) foi criado em 2011 pela Aliança Internacional de Habitantes e organizações da sociedade civil como uma ação do Dia Mundial Despejo Zero, baseia-se na expertise de um Júri de indivíduos competentes e reconhecidos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.



Brasil no ano de 2018. De acordo com o Tribunal, 44% dos despejos denunciados no âmbito do relatório foram promovidos pelo poder público, 41% por proprietários privados e 15% por outros agentes (TID, 2020, p.7). Isso quer dizer que o principal responsável pela promoção e proteção do direito fundamental social à moradia é também o seu maior violador (SOUZA, GERVASONI, 2021, p. 329).

O Relatório do Déficit Habitacional divulgado pela a Fundação João Pinheiro neste ano aponta outro dado preocupante: cerca de 3,5 milhões de domicílios encontravam-se em situação de inadequação fundiária até 2019, o que corresponde a 5,7% dos domicílios urbanos do país (FJP, 2021, p.144). Diante da instabilidade política, econômica e social provocada pela pandemia do Coronavírus esse número tende a crescer. O desemprego leva a despejos por falta de adimplemento de aluguéis que, por sua vez, resultaram em novas ocupações precárias que geraram processos de reintegração de posse e, por consequência, novas ameaças e remoções em um ciclo que marca a transitoriedade permanente (ROLNIK, *et al.*, 2021, s/p).

De acordo com dados divulgados pela Campanha Despejo Zero mais de 14 mil famílias foram removidas de suas moradias no período de 1º de março de 2020 a 6 de julho de 2021, e cerca de 84 mil famílias encontram-se sob ameaça de remoção (CDZ, 2021, s/p). Frente a disseminação dos casos de Coronavírus em todo o Brasil, a medida mais adequada seria garantir a permanência da população em suas moradias, um dos principais meios para prevenção da disseminação da doença. No entanto, mesmo diante da crise pandêmica diversas famílias continuaram sendo removidas de maneira forçada e, portanto, expostas ao risco de contágio da doença (ROLNIK *et al.*, 2021, s/p). Com efeito, a perda da casa contraria o cerne das medidas de isolamento social necessárias nesse momento e agrava o quadro de vulnerabilidade social das pessoas afetadas por tal medida.

Diante desse cenário, o que se pode perceber é que embora resguardado constitucionalmente, o direito à moradia ainda enfrenta sérias dificuldades no que se refere a sua efetivação. Por esse motivo, é necessário discutir os contornos da tutela jurisdicional desse direito fundamental no Brasil, especialmente neste momento de pandemia do Coronavírus (SOUZA, GERVASONI, 2021, p. 329). Nesse sentido, busca-se analisar aqui o posicionamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o 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 durante a pandemia do Coronavírus, formulado no bojo da ADPF nº 828 (BRASIL, 2021, p.4).

A arguição foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra atos do Poder Público relativos a desocupações, despejos e reintegrações de posse, a fim de evitar e reparar lesão a preceito fundamental. O partido sustenta que tais ações são desproporcionais e desconsideram qualquer medida garantidora de direitos, especialmente aquelas elencadas na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos<sup>4</sup> e na Recomendação 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça<sup>5</sup>. Dessa forma, levar a cabo tais ações no pior momento da pandemia no Brasil agrava potencialmente a situação de vulnerabilidade de milhares de famílias e intensifica os riscos epidemiológicos e o colapso da saúde em todo o país. Destaca-se ainda que sem qualquer notificação prévia ou possibilidade de defesa

---

bem como, em outros instrumentos do direito internacional, para julgar casos reais de despejos forçados que constituem grave violação aos direitos humanos (TID, 2020, p.4).

<sup>4</sup> De acordo com a Resolução as remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais e não devem resultar em pessoas sem teto, e enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que estão estabelecidas (BRASIL, 2021, p.26).

<sup>5</sup> A Recomendação orienta que os órgãos do Poder Judiciário avaliem 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 (BRASIL, 2021, p.26).



administrativa e judicial, e com grande aparato logístico e repressivo, os governos desalojam famílias no período mais gravoso da pandemia, num total desrespeito à condição humana e aos direitos de saúde e moradia (BRASIL, 2021, p.9).

Dentre os argumentos ventilados pela Procuradoria-Geral da República na tentativa de afastar a suscitada violação de preceito fundamental, cabe apontar a alegação de que o cumprimento de mandados de reintegração de posse decorrentes de decisões judiciais não caracteriza ilegalidade, tampouco descumprimento de preceito fundamental. Sustentou-se também que impedir o Poder Público de realizar atos de remoção ensejaria a instalação de um quadro de instabilidade social, caracterizado pelo incentivo às ocupações irregulares (BRASIL, 2021, p.16).

Ao apreciar o pedido cautelar formulado na ADPF 828, o Ministro Luís Roberto Barroso aduz que: “no contexto da pandemia da COVID-19, o direito social à moradia (art.6º, CF) está diretamente relacionado à proteção da saúde (art. 196, CF), tendo em vista que a habitação é essencial para o isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus” (BRASIL, 2021, p.31). A remoção ou despejo de ocupações coletivas provoca o deslocamento de um número considerável de pessoas, o que inevitavelmente prejudica o isolamento social. Diante dessa situação excepcional, o Ministro sustenta que “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” (BRASIL, 2021, p.39).

Com base nos aspectos mencionados, o Ministro Barroso deferiu parcialmente a medida cautelar formulada na ADPF, para: a) suspender pelo prazo de seis meses a remoção de ocupações coletivas anteriores a 20 de março de 2020; b) autorizar a atuação do Poder Público no sentido de evitar a consolidação de ocupações posterior a 20 de março de 2020, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e c) suspender pelo prazo de seis meses a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (BRASIL, 2021, p.40-41).

Cabe destacar que a decisão fornece importantes considerações acerca da tutela jurisdicional do direito à moradia, sobretudo no contexto da pandemia. A decisão reconhece que, no atual cenário, a casa passou a ser um escudo relevante contra o vírus. A garantia do direito à moradia, fundamental por si só, agora também é um instrumento de promoção da saúde (BRASIL, 2021, p.22). Muito embora os argumentos emanados pela Procuradoria-Geral da República, não resta dúvida quanto à necessidade de assegurar o direito à moradia diante da situação excepcional que se vive. Ademais, como destaca o Ministro Barroso, ponderando-se os bens jurídicos em conflito é inequívoco que os direitos à moradia, à vida e à saúde das populações vulneráveis preponderam sobre o direito à propriedade.

Nessa perspectiva, a concessão da medida cautelar pelo Supremo Tribunal Federal representa um importante passo na busca pela efetivação do direito à moradia. O posicionamento emanado também traz contribuições relevantes no que se refere à estrutura contudística do direito à moradia, especialmente porque reforça a sua vinculação direta com outros direitos fundamentais, como vida e saúde. Logo, torna-se evidente o papel de destaque exercido pelo Judiciário na promoção e proteção do direito à moradia, sobretudo no contexto da pandemia do Coronavírus.

## 4 CONCLUSÃO

Diante dos aspectos analisados pode-se concluir que embora formalmente previsto no texto constitucional o direito fundamental social à moradia ainda está muito distante de sua realização plena. As remoções e despejos forçados levados a cabo durante o período da pandemia evidenciam que a atuação do Poder Público está em completo descompasso com a proteção constitucional conferida à moradia. Nessa perspectiva, entende-se que o Judiciário



desempenha um papel extremamente relevante no que se refere à salvaguarda desse direito social. Ao apreciar a ADPF 828, o Supremo Tribunal Federal concedeu a medida cautelar pleiteada, suspendendo por seis meses a realização de despejos liminares e as remoções de ocupações coletivas anteriores a 20 de março de 2020. Para além disso, o Supremo teceu importantes considerações acerca da proteção do direito à moradia, correlacionando-o com os direitos fundamentais à vida e à saúde.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 1 jul. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO (CDZ). **Dados Atualizados dos Despejos no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org>. Acesso em: 24 jun. 2021.

GERVASONI, Tássia A.; SOUZA, Carina Lopes de. Os contornos jurídicos do direito à moradia e sua tutela jurisdicional no Brasil: uma análise dos despejos forçados em tempos de pandemia do coronavírus. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 8, n.19, p. 318-346, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas>. Acesso em: 19 jun. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2021.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 4 (1991). Disponível em: <http://www.sdh.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2019.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 7 (1997). Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br>. Acesso em: 30 jan. 2019.

ROLNIK, Raquel; BARBOSA, Benedito Roberto; UNGARETTI, Débora; ALHO, Isabella; DE SÁ, Julia do Nascimento; GONSALES, Talita Anzei; CASTRO, Ulisses. **Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020**. Observatório das Remoções. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DE DESPEJOS (TID). **Brasil casos e recomendações**. 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br>. Acesso em: 21 jun. 2021.

