

# Novos paradigmas estabelecidos pela adpf 828 para as desocupações coletivas

Ariel Bianchi Rodrigues Alves<sup>1</sup>

## Sumário

INTRODUÇÃO:.....	1
1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL:.....	2
2. PARÂMETROS PARA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ADPF 45:.....	3
3. ANÁLISE DAS MEDIDAS CAUTELARES PROFERIDAS NA ADPF 828: .....	4
a) Determinação de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais: .....	10
b) Observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis: .....	11
4. CONCLUSÕES:.....	13
BIBLIOGRAFIA .....	14

## INTRODUÇÃO:

O direito à moradia consta expresso em diversos diplomas internacionais, tais como o art. 25.1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Resolução n. 4 da Organização das Nações Unidas, entre outros.

No âmbito nacional, consta expresso na Constituição Federal, em seu art. 6º, tratando-se de um direito social e, portanto, de um direito fundamental.

É certo que a doutrina constitucional não hierarquiza os direitos fundamentais, não existindo, ao menos abstratamente, um direito fundamental superior ao outro, devendo-se utilizar a técnica da ponderação, em caso de conflitos entre direitos fundamentais no caso concreto.

Apesar desse consenso, com o surto pandêmico, o necessário isolamento e a imprescindível campanha do “Fique em Casa”, ganhou força o modelo “*Housing First*”, de origem estadunidense, que surgiu na década de 90<sup>2</sup>, e que se trata de “*uma inovação relativamente recente em políticas públicas e serviços sociais para pessoas em situação de rua (...)*”<sup>3</sup>, a qual parte da premissa de que o acesso à moradia digna é pressuposto básica para o acesso aos demais direitos.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Pós-graduado em Auditoria Governamental pela Universidade Estácio de Sá. Atuou como advogado cível e tributário entre 2016 e 2020. Exerceu cargo de Auditor de Controle Interno Municipal entre janeiro de 2020 e setembro de 2023. Atual servidor público do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e assistente de desembargador.

<sup>2</sup> <https://scielosp.org/article/physis/2021.v31n1/e310116/pt/>. Acesso em 21 nov. 2023.

<sup>3</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Casa\\_Primeiro](https://pt.wikipedia.org/wiki/Casa_Primeiro). Acesso em 21 nov. 2023.

E isso ficou evidenciado com a pandemia de Covid-19: como exigir que pessoas em situação de rua praticassem o isolamento? Como exigir que famílias inteiras ficassem confinadas em casas de único cômodo, como ocorre com frequência nas favelas e comunidades?

É sabido que, por força da separação dos poderes, a política urbana é matéria do Poder Executivo, sendo este o Poder responsável por garantir acesso à moradia digna a todos. Sabe-se, também que, apesar disso, o Poder Executivo brasileiro, em geral, é ineficiente e não cumpre com tal dever, o que justifica a atuação do Poder Judiciário, sobretudo em situações extremas, como foi durante o auge da pandemia e no período pós-pandêmico, haja vista a crise sanitária, econômica e social vivenciada no Brasil em decorrência da Covid-19, agravada pela irresponsável gestão à época.

Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal, provocado através da propositura da Arguição de Descumprimento de Poder Fundamental (ADPF) n. 828 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Outros, determinou a suspensão dos despejos coletivos durante a pandemia de Covid-19, mantendo dessa forma até 31 de outubro de 2022, estabelecendo um regime de transição após o escoamento desse prazo.

O objetivo desse artigo é, justamente, analisar os novos parâmetros trazidos por esse regime transitório. Para tanto, far-se-á um breve resumo sobre o instrumento da ADPF em si; após, serão trazidas as hipóteses autorizativas de intervenção do Poder Judiciário junto às políticas públicas, fixadas na ADPF 45; por fim, será feito um resumo da ADPF 828, trazendo-se ao trabalho os parâmetros então fixados para os conflitos coletivos de moradia, seguido de uma breve conclusão.

## **1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL:**

A ADPF é uma espécie de ação que visa ao controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, sendo abstrato por não se referir a um caso concreto, e concentrado em razão de a competência para julgá-lo ser do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, §1º, CF.

De acordo com a lei que regulamenta a ADPF – Lei Federal n. 9882/1999 – o objetivo desta ação é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público<sup>4</sup>”. Ainda, o inciso I, do parágrafo único, do art. 1º dessa lei, dispõe expressamente que também será cabível ADPF “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”,

Tem, em verdade, caráter residual, pois a ADPF somente pode ser proposta quando incabível as demais ações objetivas (ADI, ADC e ADO) e é a única dentre elas que pode ser utilizada para fins de controle de lei municipal<sup>5</sup> e de lei anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o que evidencia a sua subsidiariedade.

---

<sup>4</sup> Art. 1º, caput.

<sup>5</sup> Quanto às leis municipais, é importante fazer a ressalva de que é cabível a propositura de ADI no âmbito estadual, cuja competência para julgamento é do respectivo Tribunal de Justiça, mas o parâmetro para o

Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes, entende por “(...) *“preceitos fundamentais englobam os direitos e garantias fundamentais da Constituição, bem como os fundamentos e objetivos fundamentais da República, de forma a consagrar maior efetividade às previsões constitucionais”*”<sup>6</sup>.

Nesse sentido, na ADPF 828, objeto do presente trabalho, o Ministro Relator Luiz Roberto Barroso, na decisão que concedeu a primeira medida cautelar, reconheceu cabível o uso desse instrumento para o objetivo a que se pretende, decidindo da seguinte maneira:

(...)

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, CF). De outro lado, o requisito da 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 9.882/1999.

(...)

Verificadas as características da ADPF e o seu cabimento no caso da APDF 828, objeto desse estudo, seguimos.

## **2. PARÂMETROS PARA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ADPF 45:**

Sabe-se que, conforme expressamente previsto na Constituição Federal em seu art. 2º, Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. A independência configura, justamente, a separação entre eles, existindo funções típicas e atípicas para cada um deles; da harmonia, por sua vez, resulta o sistema de freios e contrapesos, havendo controle e fiscalização mútua.

Como mencionado acima, cada um dos poderes possui funções típicas, que são, justamente, as funções fins de cada um deles, que, de modo geral, são: o Poder Executivo tem a função de estabelecer as políticas públicas, de executar; o Poder Legislativo, por sua vez, tem a função de legislar; já o Poder Judiciário tem a função de julgar.

Todos eles gozam de funções atípicas, que são funções não inerentes ao respectivo Poder, praticados de maneira excepcional: por exemplo, o Poder Executivo,

---

controle constitucional é a respectiva Constituição Estadual, podendo ser utilizada norma da Constituição Federal como parâmetro, desde que esta seja de reprodução obrigatória.

<sup>6</sup> Cit. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/10/edicao-1/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental>

excepcionalmente, pode legislar através da expedição de atos normativos, como as resoluções do CNJ.

Nesse cenário, via de regra, o Poder Judiciário não pode intervir nas políticas públicas, que se tratam de mérito do Poder Executivo.

Contudo, há situações extremas que justificam a atuação e o controle do Poder Judiciário. Os parâmetros, para tanto, foram estabelecidos na ADPF-45, de Relatoria do ex-Ministro Celso de Mello. De seu voto, é possível concluir que a intervenção pelo Judiciário é viável nas hipóteses em que: (i) tratar-se o feito de direito que engloba o mínimo existencial; (ii) haja “*razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público*”; e (iii) exista “*disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas*”.

Sabendo disso, o Min. Barroso assim constatou na ADPF 828:

(...)

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; 6º e 196, CF/12). 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.

(...)

Ainda, aduz o Exmo. Ministro: “(...) *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 (...)*”.

Nesse sentido, diante da excepcionalidade conjuntural gerada pela Covid-19, do agravamento da crise social, econômica e sanitária decorrente da pandemia e da má gestão política e, por fim, diante da ausência de políticas públicas eficientes destinadas à população hipervulnerável, o Ministro Relator reconheceu, na ADPF 828, que se tratava de caso de intervenção pelo Poder Judiciário, visando, justamente, proteger direitos fundamentais desse grupo vulnerabilizado.

### **3. ANÁLISE DAS MEDIDAS CAUTELARES PROFERIDAS NA ADPF 828:**

A seguir, serão analisadas as medidas cautelares proferidas no âmbito da ADPF-828. Até a conclusão deste trabalho, não houve julgamento definitivo da ADPF, apenas a concessão de medidas cautelares, referendadas pelo Plenário do STF, sendo que em seu

último andamento, datado de 28 setembro de 2023 e publicado no dia seguinte, consta a informação de que o processo se encontra apto para julgamento<sup>7</sup>.

Apesar disso, tais decisões são de suma importância, pois, apesar de gozarem de certa

As medidas cautelares foram concedidas de maneira monocrática pelo Ministro Relator, sujeitas à confirmação pela Corte Suprema (*ad referendum*).

Na primeira cautelar concedida, em junho de 2021, o Min. Barroso, em síntese:

- Cita dados da Campanha Despejo Zero, narrando que, à época, 64.546 (sessenta e quatro mil, quinhentas e quarenta e seis) famílias se encontravam ameaçadas de despejo;
- Conforme já narrado acima, faz juízo de admissibilidade da medida (ADPF), reconhecendo que o processo lesiona e ameaça preceitos fundamentais à saúde, à moradia, à dignidade e à vida humana (arts. 1º, III; 5º, caput e XI; 6º e 196, CF), bem como a inexistência de outro instrumento adequado a sanar a violação a direitos fundamentais de maneira ampla e uniforme no país, com efeitos gerais e vinculantes;
- Afasta o argumento de inépcia da inicial e afirma que “*Especialmente no contexto de pandemia, recomenda-se a intervenção da Corte Constitucional para a defesa de direitos fundamentais*”;
- Reconhece que a pandemia impacta mais drasticamente as pessoas pobres e negras, exemplificando os meios que os tornam mais vulneráveis: habitam locais com condições precárias de saneamento básico e baixo acesso à água potável, além da dificuldade de praticar o isolamento social e a necessidade de sair para trabalhar;
- Cita a Lei RJET (Lei 14010/2020), que estabeleceu que “Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo (...) até 30 de outubro de 2020” (art. 9º);
- Cita também o antigo PL 827/2020, que previa a suspensão dos despejos até 31/12/2021 o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo.
- Cita, ainda, a Recomendação 90, de 23 de fev. 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.
- Traz importante trecho sobre a análise das diferentes situações de fato abrangidas pelo pedido cautelar:

“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

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em 24 nov. 2023.

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

➤ Finalmente, restringe o grupo abarcado:

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.

Assim, o Min. concede parcialmente a medida cautelar, decidindo o quanto segue abaixo.

Em relação ao pedido de suspensão dos despejos individuais, determina a suspensão da possibilidade de se conceder liminar de despejo em casos de: (i) descumprimento de acordo mútuo (inciso I, do §1º do art. 59, da Lei 8245/91); (ii) em decorrência da rescisão de contrato de trabalho, se o contrato for dela decorrente (inciso II do mesmo dispositivo); (iii) a permanência de sublocatário no imóvel, uma vez extinta a locação celebrada com o locatário (inciso V do mesmo dispositivo); (iv) em caso de escoamento *in albis* do prazo para o locatário apresentar nova garantia contratual (inciso VII do mesmo dispositivo); (v) encerrado o prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até trinta dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando a intenção de retomada (inciso VIII do mesmo dispositivo); e (vi) a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento.

No entanto, o Ministro restringe essa decisão às locações residenciais e às pessoas vulneráveis. O prazo de suspensão é de seis meses, inicialmente, ou seja, suspendeu-se, nesta cautelar, até dezembro de 2021.

Em relação ao pedido de suspensão dos despejos coletivos, o Ministro também concede a medida cautelar de maneira parcial, determinando a suspensão pelo prazo de seis meses, contados a partir da decisão analisada, de *“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”*.

O marco inicial das ocupações – 20 de março de 2020 – deve-se ao Decreto Legislativo n. 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública nacional.

Assim, o Ministro conclui:

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 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 12.340/2010;

ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos;

iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e

iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmem maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão.

Referida medida foi submetida pelo Relator ao plenário virtual. Contudo, não foi analisada pela Corte, pois houve pedido de destaque – de submissão do caso ao plenário presencial – do Ministro Gilmar Mendes, não sendo pautada até o escoamento do prazo de 06 meses. Mesmo após o prazo, a medida foi referendada pelo Plenário do STF, por maioria.

Quando da apreciação do segundo pedido de medida liminar, o Ministro trouxe novos elementos ao seu voto, sobretudo em razão da conversão do PL 897 em Lei (Lei 14.216/2021).

Em sua decisão, o Min. faz excelente panorama a fim de elucidar a sua decisão, dividindo esse tópico nos seguintes subitens: “*A Lei nº 14.216/2021*” e “*O status atual da pandemia. Aspectos sanitários e socioeconômicos*”;

No primeiro subitem, o Min. faz um paralelo entre a Lei 14.216/2021 e a liminar concedida: “9. Em 07 de outubro de 2021 foi publicada a Lei nº 14.216, que suspende “o

cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias”. Em linha semelhante à medida cautelar – mas sem coincidir plenamente com ela – a lei determinou a suspensão de ordens de remoção e despejo até 31.12.2021”.

Em seguida, com uma didática exemplar, faz um quadro comparativo entre ambas, o qual segue:

Quadro comparativo: APDF 828-MC e a Lei nº 14.216/2021			
Ocupações coletivas	APDF 828-MC	Lei nº 14.216/2021	Diferenças
	Prazo: 03.12.2021	Prazo: 31.12.2021	A lei possui prazo maior (31.12.2021).
	Abrange ocupações em áreas urbanas e rurais	Abrange ocupações em áreas urbanas	A lei não abrange áreas rurais.
	Só se aplica às ocupações anteriores à pandemia.	Se aplica a todas as ocupações ocorridas antes de 31.03.2021.	A lei é mais abrangente, pois suspende o despejo de ocupações ocorridas até 31.03.2021.
	Suspensão de 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.	Suspensão dos efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo	
Locação	Prazo: 03.12.2021	Prazo: 31.12.2021	A lei possui prazo maior (31.12.2021).
	Apenas locações residenciais	Locações comerciais e residenciais	A lei abrange também locações comerciais.
	Locatário “pessoa vulnerável”	Estabelece um corte de valor: R\$600,00 para residencial R\$1.200,00 para comercial	A lei estabelece um critério de valor para a suspensão do despejo
	Locatário “pessoa vulnerável”	Exige a demonstração da alteração da equação econômico-financeira e a incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar	A lei exige a demonstração de incapacidade de pagar o aluguel.



<p>Suspender a 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</p>	<p>Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo a que se referem os incisos I, II, V, VII, VIII e IX do §1º do art. 59 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 31 de dezembro de 2021, desde que o locatário demonstre a ocorrência de alteração na 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</p>
--	---

*Tabela 1 - Tabela extraída da decisão monocrática do Ministro Barroso na ADPF 828*

Por fim, conclui que “a diferença mais significativa é que a Lei nº 14.216/2021 não suspendeu as desocupações coletivas em áreas rurais. Com relação a outros aspectos, a lei disciplinou a questão das desocupações e despejos de maneira mais minuciosa, estabelecendo parâmetros objetivos, tendo sido mais favorável às populações vulneráveis na maior parte de sua disciplina”.

Já em relação ao panorama da pandemia, o Min. reconhece a melhora da situação de calamidade sanitária, mas indica receio em relação a novas variantes do vírus e alerta o agravamento da crise socioeconômica nacional, que cita a perda de renda, o aumento do desemprego e da inflação e também o aumento significativo da insegurança alimentar.

Posteriormente, o Min. relata que a quantidade de famílias ameaçadas de remoção dobrou quando da decisão anterior, conforme dados da Campanha Despejo Zero:

31. Com relação aos fundamentos de fato, quando a decisão foi proferida, cerca de 64.000 (sessenta e quatro mil) famílias se encontravam ameaçadas de remoção. De lá para cá esse número quase que dobrou: de acordo com dados da Campanha Despejo Zero, em outubro de 2021, são 123.000 (cento e vinte e três mil) famílias nessa situação (Doc. 584, p. 4).

Com o vencimento do prazo anteriormente estipulado, o Min. prorrogou a liminar até 31/03/2022, como segue:

**“Conclusão:**

45. Diante de todo o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, nos seguintes termos:

- (i) Determino a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 31 de março de 2022.
- (ii) Faço apelo ao legislador, a fim de que prorogue a vigência dos prazos previstos na Lei nº 14.216/2021 (arts. 1º; 2º; 4º e 5º), tendo em vista o cenário atual da pandemia;
- (iii) Caso não haja prorrogação até o período de recesso do Congresso Nacional, concedo parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 31 de março de 2022”.

Essa medida cautelar foi referendada pelo STF, por maioria.

Em seguida, em 30 de março de 2022, haja vista o escoamento do prazo anteriormente concedido, mas sem o devido arrefecimento da pandemia, o Min. Barroso prorrogou a suspensão até 30 de junho de 2022 e nesta data prorrogou novamente, desta vez até 31 de outubro de 2022, prazos referendados pela maioria da Corte.

Quando próximo ao vencimento do prazo de suspensão estipulado – 31 de outubro de 2022 – foi feito novo pedido de prorrogação, o qual, dessa vez, não foi acolhido pelo Relator, sendo, contudo, estipulado um regime de transição para a retomada gradual e escalonada dos processos cuja execução das decisões restaram suspensas pela ADPF 828 ao longo do período pandêmico.

O voto do Relator foi seguido pela maioria da Suprema Corte.

Na ocasião, o Min. entendeu pela necessidade de se estabelecer um regime de transição, haja vista a extrema vulnerabilidade social de inúmeras famílias, com membros também vulneráveis – idosos e crianças -, em razão do aumento da desigualdade social no país, do aumento das pessoas em condição de pobreza (renda per capita de até R\$210,00 mensais) e de extrema pobreza (renda per capita de até R\$105,00 mensais) e, também, diante do fato de, à época, existirem quase 190.000 famílias na iminência das desocupações.

Esse regime transitório, em suas palavras, envolve duas providências essenciais:

“(a) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que deverão realizar inspeções judiciais no local de litígio e audiências de mediação previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; e (b) observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família”.

Após essa explanação, seu voto segue com a exploração dessas premissas em tópicos apartados.

#### **a) Determinação de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais:**

O objetivo dessas comissões é o de *“mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes”*.

A atuação das comissões pode ser em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração de processo judicial ou até mesmo após transitar em julgado. Neste caso, a atuação tem a finalidade de *“minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida”*.

Essas Comissões terão atribuições definidas pelo respectivo órgão, mas o Relator cita alguns exemplos, que seguem:

- (i) realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, com elaboração do respectivo relatório, a ser remetido ao juiz da causa;
- (ii) atuar na interlocução com o juízo no qual tramita a ação judicial;
- (iii) interagir com as Comissões de Conflitos Fundiários instituídas no âmbito de outros poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.;
- (iv) participar de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição;
- (v) agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e interessados, elaborando a respectiva ata;
- (vi) promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações;
- (vii) monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção; e
- (viii) executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse.

Cita, também, a atuação enquanto auxiliar do juiz da causa, nos casos judicializados. Ainda, traz como exemplo a Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, citando o seu fluxo de atividades, que, em suas palavras, “*poderá ser utilizado como parâmetro para os demais tribunais*”, compreendendo:

“(i) seu acionamento pelas partes, juízes ou qualquer interessado, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, mediante a remessa eletrônica dos autos à Comissão; (ii) agendamento e realização de visita técnica pela Comissão, com comunicação ao juízo de origem, partes, advogados, Defensoria, MP, Município e outros órgãos eventualmente interessados, que dela queiram participar; (iii) elaboração do relatório da visita técnica pela Comissão, com especificação do imóvel e principais constatações da visita, indicando o número de moradores, existência de acesso ou não a serviços públicos (água potável, energia elétrica, saneamento básico, escolas e postos de saúde), forma de construção das moradias e sua distribuição pelo imóvel, com registros fotográficos e outras informações importantes; e (iv) elaboração de recomendações, tais como: (a) congelamento da ocupação, de modo a não permitir que outras pessoas ou famílias adentrem no imóvel e que, paralelamente, não haja venda, cessão ou locação de lotes e casas; (b) colocação de placas informando que o imóvel está em litígio, sendo vedada a entrada de novas pessoas; (c) cadastramento das famílias nos programas sociais e habitacionais do Município competente; (d) verificação se se trata de núcleo urbano informal, passível de regularização fundiária; e (e) em caso de desocupação, que o mandado seja cumprido observando a Nota Técnica nº 01/2022 da Comissão de Conflitos Fundiários”.

**b) Observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis:**

De acordo com o Min. Relator, “*O Poder Público deve (a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.*”

*Além disso, tanto quanto possível, deverão orientar-se pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça”.*

Assim, conclui o Ministro:

31. Ante o exposto, voto por referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:

(a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

(c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

32. Voto, ainda, por referendar a medida concedida, a fim de possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).

Como se verifica, por medida cautelar referendada no âmbito da ADPF 828, a Justiça Estadual e a Justiça Federal deverão instalar, de imediato, comissões de conflitos fundiários, sendo indicada como referência a comissão do TJPR.

Essas comissões servirão de apoio operacional aos magistrados e também para elaborar a estratégia de retomada da execução das decisões suspensas por força da ADPF 828, fazendo-o de forma gradual e escalonada.

Ainda, essas comissões deverão realizar, necessariamente, inspeções judiciais e audiências de mediação, que serão anteriores às ordens de desocupação coletiva, inclusive se a ordem já fora concedida.

Essas audiências devem contar com a participação do MP e da DP – estas nos locais em que estiver bem estruturada – e, se o caso, dos órgãos responsáveis pela política fundiária dos entes federativos onde se situe a área do litígio, fundando-se no art. 565, CPC.

Tratando-se de medidas administrativas que possam ocasionar remoções coletivas de pessoas vulneráveis, determinou a Corte a necessidade de comunicar e ouvir previamente as lideranças das comunidades afetadas, bem como a necessidade de se observar prazo mínimo razoável para a desocupação da área e, por fim, a necessidade de se garantir o encaminhamento dessas pessoas para abrigos públicos ou local com condições dignas de habitação, ou então adotar outra medida eficaz a fim de resguardar o

direito à moradia, restando expressamente vedada a separação de membros de uma mesma família, em qualquer hipótese.

#### **4. CONCLUSÕES:**

Como resultado do liberalismo e do constitucionalismo liberal, a corrente clássica, na cultura ocidental, trata a propriedade como um direito praticamente intocável. Isso é resultado da estratificação que existia na idade média e do trauma intervencionista que existiu nas monarquias absolutistas.

Um resquício dessa visão clássica no direito brasileiro é o instituto da posse: o de acordo com a doutrina, o Código Civil de 2002 a classifica como uma situação de fato, merecendo proteção jurídica.

Com o desenvolvimento de novas teorias e também com a constitucionalização das relações privadas, sobretudo em decorrência da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, a posse ganhou novo status e, atualmente, parte da doutrina defende se tratar de um direito real, tal como o é o direito de propriedade.

Essa classificação decorre da corrente que sustenta que a posse tem uma função social, justamente por ser pressuposto para o direito à moradia, podendo, inclusive, fazer frente ao direito de propriedade.

Apesar de a legislação pátria não ter reconhecido a posse como um direito real e também não admitir que tem uma função social, recentes alterações legislativas comprovam a valorização ao instituto da posse.

A título ilustrativo, cite-se a concessão de uso para fins de moradia, trazida pela MP 2220/01; os institutos jurídicos trazidos pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e o fortalecimento ao instituto da usucapião.

Essa mudança de percepção também reflete na jurisprudência: apesar da existência da súmula 619 do STJ<sup>8</sup>, a própria Corte Cidadã entende ser possível a proteção possessória de bem público por particular contra outrem, somente sendo inoponível face ao poder público.

E em relação ao caso em análise – ADPF 828 – não é diferente: a partir das medidas cautelares concedidas e referendadas, é possível perceber que uma mudança de paradigma adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que há de ser acompanhado pelos demais órgãos do Poder Judiciário e também dos demais Poderes, sobretudo o Poder

---

<sup>8</sup> Súmula 619-STJ: A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias

Executivo, adotando-se a lógica da política pública do *housing first*, que parte da premissa de que o direito à moradia é um pressuposto para os demais direitos, como restou evidenciado na pandemia de Covid-19.

Não à toa, a Suprema Corte impossibilitou a realização de desocupações coletivas traumáticas, e muitas vezes trágicas, ao prever a necessidade de cientificar e ouvir previamente as lideranças desses grupos e a necessidade de observar prazo mínimo razoável para desocupação do local; e também impossibilitou a desocupação coletiva sem antes garantir o encaminhamento das pessoas vulneráveis a locais onde possam habitar de maneira digna.

Por conseguinte, devem ser alteradas as prioridades das políticas públicas, exercendo o Poder Judiciário um papel de vanguarda nessa alteração de paradigma.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. FURTADO, Juarez Pereira. Moradia assistida para pessoas em situação de rua no contexto da política de drogas brasileira: avaliação de implantação. Revista de Saúde Coletiva. Scielo. Publicação em 15 nov. 2021.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

REALE, Miguel. Lições Preliminares de direito. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil. In: A reconstrução do Direito Privado. Org. Judith Martins-Costa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

Site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)

Site: <http://www.stj.jus.br>

Site: <http://www.stf.jus.br>