

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO **ROBERTO BARROSO** RELATOR DA AÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 828 DO COLENDO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL

O **GAETS**<sup>1</sup> – Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores – por intermédio dos respectivos Defensores Públicos que subscrevem a presente peça processual, vem, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil, requerer habilitação na qualidade de **AMICUS CURIAE** nos autos da **ADPF nº 828**, apresentando a seguir suas razões.

Preliminarmente, em vista do peticionamento em conjunto, as Requerentes solicitam que futuras intimações sejam dirigidas à sede do Núcleo de Atuação junto aos Tribunais Superiores da Representação da **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, situada no SCS, Quadra 8, Bloco B60, Edifício Venâncio 2000, sala 311, Asa Sul, 70.333-900, Brasília/DF - (E-mail: [nucleo.brasilia@defensoria.sp.def.br](mailto:nucleo.brasilia@defensoria.sp.def.br)), que atua através do seu **Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo**, conforme previsão contida na cláusula quarta, inciso I, do Acordo de Cooperação para Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais perante o STJ e STF, assinado pelas ora Peticionárias.

---

<sup>1</sup>Integram o **GAETS** nesse pedido: Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Defensoria Pública do Estado do Amapá; Defensoria Pública do Estado do Amazonas; Defensoria Pública do Estado da Bahia; Defensoria Pública do Estado do Ceará; Defensoria Pública do Distrito Federal; Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Defensoria Pública do Estado de Goiás; Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; Defensoria Pública do Estado do Pará; Defensoria Pública do Estado de Pernambuco; Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do sul; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; e Defensoria Pública do Estado de Tocantins.

## **1 - DO OBJETO, DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS.**

A presente Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pretende ver declarada a suspensão imediata de *“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”*.

A parte propositora também requereu a determinação aos entes federativos no sentido da interrupção imediata das remoções em todo território nacional; promoção do levantamento dos núcleos familiares que estejam em regiões com risco de remoção, a fim de garantir-lhes moradia digna; criação de Planos Emergenciais de Moradias Populares em caráter provisório com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS); criação, no máximo 60 (sessenta) dias, de Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente, com o devido debate com a sociedade. Subsidiariamente, requereu o cumprimento, pelos entes públicos, das obrigações dispostas na Lei Federal 12.340/2010.

O objeto da presente ADPF está diretamente alinhado, Digníssimo Ministro-Relator, com a atuação das Defensorias Públicas dos Estados, razão pela qual, como será exposto mais adiante, as instituições defensoriais possuem representatividade para admissão neste processo.

Ora, remoções e reintegrações de posse estão intrinsecamente atreladas à própria vocação constitucional e organizacional da Defensoria Pública, uma vez que o art. 134 da Constituição Federal e a Lei Complementar nº. 80/94 deixam claro que cabe à Defensoria Pública a função institucional de promover os direitos humanos, incumbindo-lhe, ainda, a defesa dos grupos sociais vulnerabilizados que mereçam especial proteção do Estado.

Reforçando o *conectus* institucional defensorial com o objeto da presente ADPF, o Código de Processo Civil, em seu art. 554, parágrafo 1º, expressamente determinou a essencialidade da atuação da Defensoria Pública em demandas que versam sobre risco de despejo:

*Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.  
§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública (Grifos do subscritor).*

O dispositivo em comento solidificou, portanto, a atuação das Defensorias Públicas dos Estados e da União na atuação em prol da população vulnerabilizada pela privação ao direito de moradia, notadamente com o surgimento e admissibilidade já pacificada da instituição na atuação processual sob a figura de *custus vulnerabilis* (ou guardião dos vulneráveis)<sup>2</sup>.

Além das ações possessórias e petitórias, a intimação da Defensoria Pública para intervir no feito também se estende às ações civis públicas, ou de qualquer outra natureza, quando tenham potencialidade de ensejar a remoção de pessoas e comunidades, de modo a privá-las de sua moradia. Podemos citar como exemplos as ações civis públicas promovidas para a defesa do meio ambiente, diante da ocupação de áreas com restrição ambiental, ou em razão de apontar riscos geológico-geotécnicos ou

---

<sup>2</sup>BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Volume 1 (teoria Geral do Direito Processual Civil; Parte Geral do Código de Processo Civil). 9.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAIA, Maurílio Casas. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4.º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie. Novo CPC doutrina selecionada. Volume 1. Salvador: Juspodium, 2016

de outra natureza, dirigidas contra assentamentos caracterizados pela precariedade habitacional e urbanística.

Desta forma, o legislador processual determina a intervenção da Defensoria Pública, nos chamados litígios coletivos possessórios ou de outra natureza que tenham o potencial de ensejar a expulsão de pessoas e comunidades, e privar esses grupos vulneráveis de sua moradia, como um fiscal, figura processual dissociada da representação processual e do exercício da curadoria especial (embora possam essas funções serem assumidas pela Defensoria no curso do processo), porém com um recorte funcional de proteção e afirmação dos interesses e direitos fundamentais da população vulnerável.

Em função da importância do tema, várias Defensorias Públicas Estaduais instituíram núcleos de atuação ou grupos de trabalho que tratam do direito à moradia. Como exemplos, existem núcleos especializados nas Defensorias Públicas dos estados do Ceará (Núcleo de Habitação e Moradia - NUHAM), Pernambuco (Núcleo de Terras, Habitação e Moradia - NUTHAM), Bahia (Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária), Maranhão (Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária), Pará (Núcleo de Defesa da Moradia), Amazonas (Núcleo de Moradia e Fundiário), Tocantins (Núcleo de Defensoria Agrária), Amapá (Grupo de Trabalho Permanente de Políticas Urbanas), São Paulo (Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo - NE-HAURB), Espírito Santo (Núcleo de Defesa Agrária e Moradia - NUDAM), Rio de Janeiro (Núcleo de Terras e Habitação - NUTH), Distrito Federal (Defensoria de Assuntos Fundiários e Meio Ambiente), Mato Grosso (Núcleo de Regularização Fundiária), Santa Catarina (Núcleo de Habitação, Urbanismo e Direito Agrário), Paraná (Núcleo itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas) e Rio Grande do Sul (Núcleo de defesas agrárias e moradia - NUDEAM).

A instituição dos referidos grupos de trabalho e núcleos temáticos especializados na área de moradia no âmbito das Defensorias Públicas trouxe grande

avanço nas pautas regionais sobre o tema, tendo em vista a atuação da instituição em diálogo com diversos setores governamentais e da sociedade civil.

No âmbito nacional, o COLÉGIO NACIONAL DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS - CONDEGE e a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP também atribuíram grande importância ao tema da habitação e da moradia. Neste sentido, o CONDEGE instituiu a Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias. Já a ANADEP instituiu a Comissão de Mobilidade Urbana, Moradia e Questões Fundiárias. Desta forma, as referidas comissões reúnem representantes das Defensorias Públicas de todo o Brasil, os quais discutem e compartilham experiências de atuação sobre o tema em encontros periódicos.

Essas comissões também desenvolvem conteúdo especializado no tema do direito à moradia, através de *recomendações, notas técnicas, enunciados, seminários, cursos de formação e outros eventos*. Como exemplo, especificamente sobre o objeto da ADPF destes autos, a ANADEP, através da sua Comissão de Mobilidade Urbana, Moradia e Questões Fundiárias, emitiu a NOTA TÉCNICA 202012 – CMMF/ANADEP recomendando a aprovação Projeto de Lei nº 1.975/20, que tramita na Câmara dos Deputados e que pretende a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas durante o estado de calamidade pública reconhecido em razão do COVID-19.

Além disso, recentemente as referidas comissões estabeleceram parcerias e diálogos importantes com diversos setores da sociedade civil organizada, a fim de debater e avançar sobre o tema das remoções e despejos em tempos de pandemia. Essas comissões aderiram formalmente à Campanha Nacional Despejo Zero e os seus representantes passaram a participar de diversos espaços de discussão e articulação da campanha. Ao mesmo tempo várias Defensorias Públicas Estaduais contribuíram com as campanhas locais da plataforma do Despejo Zero, articulando com os demais atores, participando dos eventos de lançamento, alimentando os dados da campanha com os

casos por elas acompanhados, recebendo novas denúncias de ameaças de despejo e promovendo a defesa jurídica dos assentamentos ameaçados de remoção.

*Antes mesmo da propositura desta ADPF, verifica-se um histórico de atuação prévia das Defensorias Públicas. Isto porque, na fase inicial de restrições da pandemia da COVID-19 e dos estudos iniciais que demonstravam a necessidade de distanciamento social, com recomendações para que a população permanecesse em suas casas, várias Defensorias Públicas expediram documentos para órgãos e instituições locais no sentido de se evitar despejos forçados e o agravamento da situação de pandemia.*

Neste sentido, a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco expediu, em 17.03.2020, o ofício 039/2020, requerendo informações ao Tribunal de Justiça de Pernambuco acerca de eventual orientação ou ato normativo expedido pela Presidência, pelo Conselho de Magistratura ou pela Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça, no sentido de evitar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ao longo da existência da pandemia do Corona Vírus. Foi questionado também se houve algum tipo de comunicação formal à Polícia Militar para que se evitasse, durante o período de cautela quanto à disseminação do vírus, ações de planejamento e execução de despejo.

Em 31.08.2020, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro expediu o Of. DPGERJ/SEGAB/ N° 523/2020, no qual requereu à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a edição de ato normativo determinando a suspensão do cumprimento de ordens de desalijo coletivo, incluídos despejos, reintegrações de posse, remoções compulsórias e demolições de habitações multifamiliares ou unifamiliares no contexto de assentamentos precários, durante o período de emergência em saúde pública para enfrentamento da pandemia.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em duas ocasiões, oficiou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, propondo a suspensão, por tempo indeterminado, do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e

remoções judiciais coletivas ou individuais, dentre outros que tenham por condão a remoção de pessoas e ocupações, visando evitar o agravamento da situação de exposição ao vírus.

No Paraná, a Defensoria Pública expediu o Ofício Conjunto nº 001/2020/DPG/NUFURB/DPPR, endereçado à presidência do Tribunal de Justiça local. No ato, requereu-se a suspensão, com urgência, de qualquer ordem remocionista em todo o Estado do Paraná.

Logo no início da pandemia, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo expediu recomendações para a Presidência do Tribunal de Justiça, para o Secretário de Justiça, para o Secretário de Segurança Pública e Defesa Social e para o Comando-Geral da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, no sentido de se suspender e não se executar ordens de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais, no âmbito do Estado do Espírito Santo. Mais recentemente, a Defensoria Pública do Espírito Santo emitiu nota técnica se posicionando pela aprovação do Projeto de Lei Estadual nº 125/2021, o qual pretende a suspensão das medidas de despejo durante a pandemia de Covid-19.

Por fim, a Defensoria Pública do Estado do Amapá expediu o ofício 001/2020, requerendo informações ao Tribunal de Justiça local acerca de eventual orientação ou ato normativo expedido pela Presidência, pelo Conselho de Magistratura ou pela Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça, no sentido de evitar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ao longo da existência da pandemia do Coronavírus. Foi questionado também se houve algum tipo de comunicação formal à Polícia Militar para que se evitasse, durante o período de tempo de cautela quanto à disseminação do vírus, ações de planejamento e execução de despejo.

É válido destacar, ainda, que a Lei Complementar nº 80/94 (Lei Orgânica da Defensoria Pública) apresenta *como função institucional a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (art. 4º, III).*

O cenário retratado, por isso, recomenda a admissão da Defensoria Pública, para que se caminhe no sentido da **paridade de armas**<sup>3</sup> e no desenvolvimento de novos horizontes para a correta resolução da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

O **GAETS** foi criado para desenvolver atividades estratégicas de representatividade institucional nas questões que promovam impactos e efeitos de Repercussão Geral, recursos repetitivos e processos cuja decisão possa ter repercussão no interesse institucional e dos seus assistidos e busca cumprir os princípios institucionais da indivisibilidade e da unidade. Com esse propósito foi celebrado acordo de cooperação entre as Defensorias Públicas estaduais com representação em Brasília-DF para atuação estratégica conjunta perante o STF e STJ, o qual foi formalizado e regulamentado pelo CONDEGE (Colégio de Defensores Públicos Gerais), conforme se verifica do Termo de Acordo de Cooperação para Atuação Estratégica Conjunta. Logo, a atuação das Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal, que compõem o GAETS, possibilita a ação aos interessados em contribuir, de forma harmônica e célere, para o deslinde da causa como amigos da Corte.

Registramos, por oportuno, que o GAETS já foi, recentemente, admitido como *amicus curiae* nesse C. Supremo Tribunal Federal na ADI 6661, na qual o Estado da Bahia busca a permissão de compra, pelos estados, de vacinas que tenham registro em agência reguladora regional de referência certificada pela Organização Panamericana de Saúde ou outro critério que o valha e assegure a higidez da avaliação. O GAETS também foi admitido em inúmeros de processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal, a saber: RE 1.140.005 – Rel. Min. Roberto Barroso, RE 611.874 – Rel. Min. Dias Toffoli, RE 630.852 – Rel. Min. Rosa Weber, ARE 959.620 – Rel. Min. Edson Fachin, RE 776.823 – Rel. Min. Edson Fachin, RE 593.818 – Rel. Min. Roberto Barroso,

---

<sup>3</sup> FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. São Paulo: RT, 2005, p. 66; DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno. São Paulo: RT, 1986, p. 92; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. O princípio da igualdade processual. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 19; MOREIRA, José Carlos Barbosa. A garantia do contraditório na atividade de instrução. *RePro* 35/231.



RE 1.093.553 – Rel. Min. Luiz Fux, RE 600.851 – Rel. Min. Edson Fachin, HC 143.988 – Rel. Min. Edson Fachin, ADI 6137 – Rel. Min. Cármen Lúcia, ADI 4398 – Rel. Min. Cármen Lúcia, ADPF 496 – Rel. Min. Roberto Barroso, RE 1.235.340 – Rel. Min. Roberto Barroso, ADPF 607 – Rel. Min. Dias Toffoli, ARE 1.225.185 – Rel. Min. Gilmar Mendes e ADI’s 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305 – Rel. Min. Luiz Fux , ADI 5.492 - Rel. Min Dias Toffoli, ADPF 772 – Rel. Min Edson Fachin, ADI 6.675 – Rel. Min Rosa Weber.

Em tal medida, seja pela identidade desta temática com as missões Constitucionais da Defensoria Pública, seja pelas atividades já desenvolvidas em prol da população vulnerabilizada, especialmente afetada com a decisão a ser proferida, ou, finalmente, para atingir o propósito da democratização do debate, é dever e pretensão da Defensoria Pública participar deste processo na qualidade de *amicus curiae*.

Desta feita, a inclusão do GAETS, na qualidade de *amicus curiae*, no presente processo, permissa vênua, é medida essencial, com o intuito de ampliar o debate, de juntar documentos e prestar informações relevantes ao convencimento dos Eméritos Ministros, os quais chegarão à resolução da controvérsia constitucional com a medida da mais lúdima justiça.

## **2 – O DESCONTROLE DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

Inicialmente, entende-se necessário trazer dados objetivos e comparativos sobre a situação atual da pandemia do novo Coronavírus no país, a fim de contextualizar a presente manifestação e, a partir daí, demonstrar os reflexos da pandemia sobre o direito à moradia. Além disso, por meio da análise dos dados, evidencia-se que a medida de suspensão dos atos de desalojamento de pessoas durante esse período é providência imprescindível para a garantia dos direitos humanos à vida, à saúde e à moradia das cidadãs e dos cidadãos brasileiros mais vulnerabilizados.

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde classificou como pandemia a disseminação da contaminação pela COVID-19, doença causada pelo

novo Coronavírus. Destaca-se que naquele momento eram 118 mil casos e 4.291 mortes<sup>4</sup>. A situação pandêmica gravou-se sobremaneira<sup>5</sup>. As Américas, no entanto, concentram a maior parte dos casos confirmados e das mortes decorrentes do novo Coronavírus - são cerca de 11.758.006 diagnósticos de infecção e 422.311 vidas perdidas<sup>6</sup>.

Nesse cenário, o Brasil protagoniza situação alarmante no combate à pandemia, com o sistema de saúde em colapso, aumento exponencial no número de casos e mortes diárias. Um ano após a confirmação do primeiro caso de COVID-19 no Brasil, em 26 (vinte e seis) de fevereiro de 2020<sup>7</sup>, o país passou a apresentar diariamente dados ainda mais preocupantes, tornando-se o epicentro da pandemia<sup>8</sup>. De acordo com o levantamento do consórcio formado pelos veículos de imprensa, em 25 de março de 2021 o Brasil superou o recorde de novos casos em 24 (vinte e quatro) horas, totalizando o número de quase 100 (cem) mil infectados em um único dia, representando, na ocasião, um aumento de 8% (oito por cento) da média móvel de casos<sup>9</sup>. Já no início de abril do corrente ano - considerado o mês mais letal desde o início da pandemia<sup>10</sup> -, mais precisamente no dia 8 (oito), foram registradas 4.249 (quatro mil duzentas e quarenta e nove) vidas perdidas para a COVID-19 em 24 (vinte e quatro) horas.

Tais questões apontam para o intenso descontrole da pandemia no país, tendo em vista que o número de mortes registrados nos 4 (quatro) primeiros meses de 2021 já ultrapassa o total de mortes em decorrência do novo Coronavírus registrado em todo o ano de 2020. Em 113 dias do corrente ano foram somadas 195.949 (cento e

---

<sup>4</sup>Conferir: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>

<sup>5</sup>Segundo o Painel “Coronavírus Disease (COVID-19) Dashboard” da própria OMS, já se computam 21.989.366 casos confirmados e 775.893 óbitos decorrentes em todo o mundo (atualização em 19.08.2020). Conferir: <https://covid19.who.int/>

<sup>6</sup><https://covid19.who.int/>

<sup>7</sup><https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#fev2020>.

<sup>8</sup><https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/12/epicentro-da-pandemia-brasil-reduz-testagem-e-tem-percentual-de-positivos-6-vez>

<sup>9</sup> <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/25/brasil-registra-recorde-com-quase-100-mil-novos-caos-de-covid-em-um-dia-mortos-chegam-a-3037-mil.ghtml>

<sup>10</sup><https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/04/25/numero-de-mortes-por-covid-19-no-brasil-em-2021-ja-supera-todo-ano-de-2020>.

noventa e cinco mil novecentas e quarenta e nove) mortes por COVID-19, em comparação a 194.976 (cento e noventa e quatro mil novecentas e setenta e seis) mortes em 289 dias da pandemia em 2020. Consoante aponta a atualização do dia 25 (vinte e cinco) de abril realizada pelo consórcio dos veículos de imprensa, o país contabiliza 14.339.412 (quatorze milhões trezentos e trinta e nove mil quatrocentos e doze) casos e 390.925 (trezentos e noventa mil novecentos e vinte e cinco) óbitos.<sup>11</sup>

Diante desse grave contexto, mantém-se contínua preocupação para o desenvolvimento de estratégias, programas e políticas públicas, a fim de mitigar a circulação e transmissão viral, evitando-se novas infecções, assim como o colapso do já exaurido sistema de saúde para a absorção dos pacientes infectados que desenvolvem quadros clínicos mais gravosos, notadamente síndromes respiratórias e complicações decorrentes da COVID-19, que demandam cuidados intensivos, medicações específicas, bem como o auxílio de equipamentos para a respiração.

Apesar do início da vacinação através do Programa Nacional de Imunização no dia 18 de janeiro de 2021, o seguimento do calendário tem se dado morosamente, em contraponto ao acelerado avanço da pandemia no país. De acordo com a Agência CNN, o Brasil ocupa o 57º (quinquagésimo sétimo) lugar no ranking mundial de vacinação<sup>12</sup>. No boletim diário do consórcio dos veículos datado de 27 de abril<sup>13</sup> acerca da imunização no país, estima-se, de acordo com levantamento realizado junto às secretarias de saúde, que 14,29% da população brasileira recebeu a primeira dose da vacina e apenas em 6,61% (considerando todos os estados e o Distrito Federal) tenha sido administrada a 2ª dose. Desse modo, além da imunização, os demais cuidados e medidas sanitárias e de distanciamento social continuam sendo imprescindíveis para diminuir as taxas de contágio do vírus, bem como o número de mortos e o colapso do sistema de saúde.

---

<sup>11</sup><https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/04/25/covid-19-ja-matou-mais-brasileiros-em-4-meses-de-2021-do-que-em-todo-ano-de-2020.ghtml>

<sup>12</sup><https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/04/26/painel-da-vacina-brasil-esta-em-57-em-ranking-global-e-em-5-no-total-de-doses>

<sup>13</sup><https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/04/27/brasil-aplicou-ao-menos-uma-dose-de-vacina-contracovid-em-mais-de-302-milhoes-de-pessoas-aponta-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>

É inconteste que a pandemia de Coronavírus preocupa a todos e todas, contudo, sabe-se que as suas implicações são diversas na população, devendo-se atentar para o seu impacto social e econômico no acirramento de desigualdades e vulnerabilidades. No que tange aos aspectos biológico e fisiológico de vulnerabilidade ao vírus, pertine ressaltar as pessoas idosas e todas aquelas que compõem grupos de risco, as quais se sujeitam diferencialmente ao potencial mortífero do vírus, dentre elas, as pessoas com cardiopatia, diabetes mellitus, doenças neurológicas, doenças renais, pneumopatias, obesidade, imunodepressão, asma, doenças hepáticas e doenças hematológicas.

Por outro lado, não se pode deixar de ponderar as diversas formas de vulnerabilidade intensificadas pela pandemia que, de outras maneiras, corroboram na exposição potencial à COVID-19. De acordo com estudo realizado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS, junto ao Observatório de Metrôpoles e ao Observatório da Dívida Social na América Latina (RedODSAL), atestou-se que as desigualdades sociais foram acrescidas durante a pandemia nas metrôpoles brasileiras, demonstrando a força de seus efeitos na distribuição da renda e do trabalho<sup>14</sup>. Tais desigualdades, por sua vez, têm relação direta com a ausência de acesso aos serviços essenciais básicos por parte da população brasileira vulnerabilizada, dentre eles, a moradia, que também é compreendida enquanto direito fundamental efetivador do princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, a pandemia de COVID-19 não se restringe às questões de saúde e sanitária, encerrando nesses âmbitos os seus impactos. Trata-se, também, de uma crise humanitária. Como já se constatou, o número final de vítimas fatais dependerá, outrossim, da capacidade do sistema de saúde de atender as pessoas infectadas e

---

<sup>14</sup><https://www.pucrs.br/blog/desigualdade-social-cresce-nas-metropoles-brasileiras-durante-a-pandemia/#:~:text=Desigualdade%20social%20cresce%20nas%20metr%C3%B3poles%20brasileiras%20durante%20a%20pandemia,-Estudo%20foi%20desenvolvido&text=Entre%20o%20final%20de%202019,a%20pandemia%20da%20Covid%2D19>.

doentes, bem como do oferecimento de condições para que seja viabilizada, efetivamente, medidas de combate e prevenção ao novo coronavírus. A precariedade do sistema de saúde é um fator mortífero, assim como são comorbidades físicas (ressaltadas acima). Ademais, fala-se também naquelas de caráter social – daí se ponderar a pandemia também enquanto uma crise sócio-humanitária.

O isolamento domiciliar e o distanciamento social (na maior medida possível), a ausência de aglomerações, bem como a adoção dos cuidados de higiene e desinfecção continuam a ser as providências indicadas pelos especialistas e autoridades de saúde para mitigar a difusão do vírus e contribuir para um menor acionamento das redes de saúde pública e privada. Sem embargo, o Brasil apresenta uma grave crise habitacional: além daqueles que não têm casa, há as pessoas que moram em territórios extremamente adensados, em coabitação com extenso núcleo familiar (muitos compostos por idosos e pessoas diferencialmente expostas a complicações dimanadas da infecção viral) e/ou desprovidos de água potável, absolutamente necessária para a higienização própria, dos objetos e dos alimentos, com escassas condições de habitabilidade.

A COVID-19 não escolhe as suas vítimas, mas a qualidade da proteção oferecida pelo Estado, principalmente no âmbito do direito à moradia, pode determinar a parcela da população mais afetada pela doença. Segundo dados da Faculdade Getúlio Vargas e Instituto Trata Brasil, paralelamente ao início da pandemia, o Brasil já contava com 8 milhões de pessoas sem acesso à casa adequada e 35 milhões sem abastecimento regular de água<sup>15</sup>. Este cenário, comum em territórios socioeconomicamente e geograficamente periféricos, contribui para letalidade desta doença, que, nos estados mais populosos do Brasil, chega a ser o dobro em regiões com alta ou altíssima concentração de favelas em comparação aos bairros mais valorizados<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup><https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/moradia-digna-e-prioridade-para-refazer-cidades-pos-covid/#page8>

<sup>16</sup><https://www.brasildefato.com.br/2020/07/20/letalidade-da-covid-19-e-o-dobro-nas-favelas-em-relacao-aos-bairros-ricos-no-rj>

Diante disso, a despeito de todas as precauções e prevenções adotadas pelos Governos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, é necessário, para além das medidas sanitárias e de controle epidemiológico, desenvolver políticas públicas, ainda que transitórias e emergenciais, de promoção de direitos de grupos populacionais vulneráveis, impactados de forma diferenciada pela pandemia, como são as pessoas em situação de insegurança possessória, em especial aquelas que apresentam hipervulnerabilidade e características fisiológicas que as expõem mais gravosamente aos riscos de morte, garantindo-lhes abrigo e segurança quanto à permanência em suas residências.

De acordo com dados sistematizados pela Fundação João Pinheiro entre 2016-2019, o Brasil apontou dados preocupantes no que tange aos indicadores de déficit habitacional. Foram registradas em 2019, aproximadamente, 1.482.585 domicílios em situação de habitação precária. Em relação a coabitação foram registrados 1.358.374, estando incluso neste número 96.968 domicílios cômodos e 1.261.407 unidades domésticas conviventes com déficit. Destaca-se, ainda, a situação do ônus excessivo com aluguel representado em 3.035.739 (51,7%), e o déficit habitacional em 5.876.699 (100%)<sup>17</sup>. Com a ascensão da pandemia e a intensificação da crise social e econômica por ela provocada, estima-se que esses números venham a consecutivos aumentos, no momento em que a existência de um lar, além de traduzir um direito fundamental, inerente ao mínimo existencial para garantir a dignidade da pessoa humana, é pressuposto basilar para a proteção e sobrevivência dos indivíduos à COVID-19.

Portanto, é imprescindível, diante do cenário de intensa difusão da COVID-19 e do estágio de descontrole da pandemia no país que, apesar do contexto já escasso relativo às políticas habitacionais - considerando a crise sanitária, econômica e social -, seja possibilitado aos cidadãos e cidadãs condições para se protegerem e acessarem às principais medidas de combate ao vírus, permanecendo em suas residências, evitando-se o desabrigo através dos despejos e remoções.

---

<sup>17</sup>[http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf).

Por todas essas razões, os direitos sociais (especialmente os mais básicos, aqueles mencionados nesta manifestação: moradia, alimentação e saúde) desempenham um papel fundamental de resguardar o direito fundamental à vida, tomado aqui no seu aspecto mais comezinho, fisiológico, biológico, cerebral: o direito de estar e permanecer vivo/a. percebe-se, nessa perspectiva, que não há como falar sobre a crise sanitária e econômica, impulsionada pelo novo coronavírus, excluindo do debate as dimensões do direito à moradia, visto que a precariedade da vida dos mais vulneráveis, principalmente em uma pandemia, é uma questão que afeta a todos.

O direito à moradia, já componente da noção consensuada de mínimo existencial, no cenário em que vivemos, ingressa em um círculo mais restrito de mínimo vital ou mínimo de sobrevivência, como já fora dimensionado. Vale dizer, a implementação de um conteúdo mínimo do direito à moradia, que é o direito de não ser desabrigado, em um cenário de difusão de um vírus mortífero, é *conditio sine qua non* para a manutenção da vida de milhares (quicá milhões) de brasileiros e brasileiras. A omissão do Estado, nesse cenário, poderá contribuir com um verdadeiro genocídio da população vulnerável. Isto posto, faz-se imprescindível a suspensão dos despejos e remoções forçadas durante o período pandêmico, a fim de garantir a possibilidade de abrigo, isolamento social e conservação do mínimo existencial às pessoas em situação de vulnerabilidade, principalmente no que tange à segurança possessória.

### **3 - A OBRIGAÇÃO DO ESTADO DE PREVENÇÃO AOS DESPEJOS FORÇADOS**

A partir dos preceitos fundamentais arguidos pelo autor, cujo descumprimento se pretende corroborar, é possível demonstrar a obrigação do Estado brasileiro, em suas múltiplas configurações federativas, de prevenir os despejos forçados, notadamente em um contexto de emergência humanitária. O direito à moradia é previsto como direito social no artigo 6.º da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 26. Mesmo antes da emenda constitucional, a



doutrina já reconhecia a moradia como um direito incorporado e integrante do Direito e da ordem jurídica brasileira em razão da cláusula de abertura material prevista no parágrafo 2.º, do art. 5.º, da Constituição da República. De toda forma, referido direito resta formalmente contemplado no Título II, que prevê o rol de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos. Aplica-se-lhe o regime jurídico-constitucional reservado aos direitos fundamentais. De tão relevante, é previsto como um elemento consensuado da noção de mínimo existencial, nos termos do inc. IV, do art. 7.º, da Constituição da República.

A Constituição da República, entretanto, não apresenta um conceito autêntico de direito à moradia, mas oferece elementos importantes para a construção de seu espectro significativo, como o republicanismo, o federalismo, o estado de direito, a democracia (art. 1.º, caput), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a subordinação da propriedade à função social (arts. 5º, XXIII e 170, III), além das disposições dos capítulos constitucionais das políticas urbana (arts. 182 e 183) e agrária (arts. 184 a 191).

O direito à moradia, entrelaçado com tantos elementos constitucionais, constitui um valor identitário da ordem constitucional brasileira. Para além de sua dimensão subjetiva, contempla também uma dimensão objetiva da qual deflui sua eficácia irradiante e os deveres de proteção do Estado. No que tange aos deveres de proteção do Estado, a Constituição orienta a república ao alcance de objetivos, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (art. 3.º, incisos I, III e IV). Vislumbra-se, às claras, o perfil social do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Cidadã. A proteção e a realização dos direitos constitucionalmente previstos demandam ações e inibições por parte do Estado, de seus diversos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e de suas diferentes partículas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É pelo pleno desenvolvimento das competências constitucionalmente previstas e distribuídas que o Estado respeita, protege e promove os direitos fundamentais. No que concerne ao direito à moradia, nos termos da Constituição, são relevantes tanto as competências legislativas, seja a



competência privativa da União para legislar sobre direito agrário e para a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, I e XX), seja a competência concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inc. I); e também a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na promoção de programas de construção de moradia, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX).

A Constituição da República institui, ainda, como um princípio que rege o Brasil nas suas relações internacionais (e domésticas, obviamente) a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II). Portanto, “a definição do conceito e os efeitos jurídicos do direito à moradia, no direito brasileiro, devem ser construídos a partir da compreensão internacional do direito à moradia”<sup>18</sup>. O sistema global de proteção de direitos humanos é o referencial teórico-normativo mais importante para a construção do significado e do conteúdo do direito à moradia, principalmente a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 10 de dezembro de 1.948, pela Resolução 217-A, da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 1.948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (ONU, 1.966a) e o Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1.966b).

Parece relevante derivar, desde já, o direito à moradia adequada do (ou desde já inter-relacioná-lo com o) direito à vida, cuja inviolabilidade também encontra previsão na Constituição da República de 1.998, no caput, do art. 5º; no que tange às crianças e adolescentes, no art. 227; e em relação às pessoas idosas, no art. 230. Nesse sentido, a DUDH, no art. 30, dispõe que todo indivíduo tem direito à vida, liberdade e segurança pessoal. De maneira mais precisa, o parágrafo 1º, do artigo 6º, do PIDCP, dispõe que o direito à vida é inerente à pessoa humana, que esse direito deve ser protegido pela lei e que ninguém pode ser arbitrariamente privado de sua vida. No entanto, para a exata

---

<sup>18</sup> A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 99.

compreensão do direito humano à vida, notadamente na sua perspectiva de não-privação arbitrária, devemos correspondê-lo ao disposto no parágrafo 2.º, do art. 25, da DUDH, que estabelece que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, tanto na perspectiva pessoal quanto no prisma familiar, saúde e bem-estar, inclusive, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, além do direito à seguridade e casos de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. Em outras palavras, a garantia de um padrão mínimo de condições de vivência faz parte do sentido e do significado do próprio direito humano à vida. Por conseguinte, o direito de não ser privado da própria vida não exige apenas, do Estado ou de qualquer outro agente, a inibição de praticar ato comissivo que tenha o condão de paralisar as funções orgânicas, cardíacas ou cerebrais do corpo humano, embora também seja este um significado importante diante das diversas empreitadas de violência cometidas pelo próprio Estado. O direito de não ser privado da própria vida, em um sentido mais integral, exige que o Estado não se omita no asseguramento de condições de sobrevivência e vivência.

A DUDH consigna a habitação como componente de um conjunto mínimo-irredutível de direitos humanos, atrelando-o ao direito a um padrão adequado de vida. O direito à habitação ganha uma qualificação que deve intervir diretamente em seu conteúdo e no estudo dos índices de sua satisfação pelo Estado. Essa qualificação é definida e demarcada pela noção de adequação. Nesse sentido, o PIDESC, no parágrafo 1.º, de seu artigo 11, em complemento à DUDH, traz à lume as noções jurídico-humanísticas de direito a um nível de vida adequado e de moradia adequada. Os Estados, por sua adesão ao Pacto, reconheceram o direito de toda pessoa a um nível de vida adequada, para si próprio e sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Além deste reconhecimento, os Estados aderentes se comprometeram a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito. Assim como ocorre com o direito à moradia na Constituição brasileira, o significado e o conteúdo do direito humano à moradia adequada não são aprofundados no texto autêntico do PIDESC.

Esse aprofundamento significativo-conceitual coube aos intérpretes, dentre estes o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (no caso do Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos, também mencionado neste trabalho, esta tarefa coube ao Comitê de Direitos humanos). Além de monitorar o cumprimento das obrigações e dos compromissos assumidos pelos Estados, notadamente por meio da análise dos relatórios periódicos por estes encaminhados, cumpre aos Comitês a elaboração de comentários (ou observações) gerais. Sobre o direito à moradia adequada há o Comentário Geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, registrado como o de n. 4. Em uma feliz síntese, o Comitê compreende esse direito como o direito de viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar. Este entendimento revela, primeiramente, que o direito à moradia está vinculado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais tomados como premissas pelo PIDESC. O direito à moradia está vinculado a um círculo significativo qualificativo, ou seja, a adequação. Nem todo assentamento humano é adequado, há elementos adjetivos que devem ser considerados. Dentre os elementos dimensionais do direito humano à moradia adequada resta relacionada a segurança jurídica da posse, que significa uma proteção legal, em algum grau, garantida pelo Estado em face do despejo forçado, assédio ou qualquer tipo de outras ameaças, a despeito da forma da posse.

Moradia adequada e despejo forçado, por uma determinada lente, se relacionam como verso e anverso. Daí a importância de outro Comentário Geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tombado sob o n. 7, específico sobre remoções forçadas<sup>19</sup>. O Comitê, neste comentário geral, entendeu que as remoções forçadas são, a priori, incompatíveis com o PIDESC. Desse modo, deve-se determinar em quais circunstâncias as remoções são consistentes com o referido Pacto. Em sentido contrário, com o fito de prevenir violações de direitos humanos, tem-se por necessário também estabelecer em quais circunstâncias os despejos de pessoas de suas casas não encontram

---

<sup>19</sup> O termo "despejo forçado" foi adotado para corresponder à remoção permanente ou temporária realizada contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem fornecimento e o acesso a formas adequadas de proteção legal ou de outro tipo. A remoção forçada é lida como uma violação não apenas do direito à moradia adequada, mas também de outros direitos, sejam civis e políticos, sejam econômicos, sociais e culturais, com aquele relacionados

compatibilidade com o PIDESC. Desta forma, uma camada importante do direito humano à moradia adequada é justamente o direito de não estar sujeito a uma remoção forçada.

Posto este quadro geral, é necessário contextualizar o direito à moradia adequada e seus elementos dimensionais com a emergência humanitária decorrente da pandemia da Covid-19.

Como adiantado no capítulo anterior, o direito humano à vida, que encontra previsão no arts. 6º, do PIDCP, e 11, parágrafo 1º, do PIDESC, tomado em um sentido abrangente, está intimamente relacionado com o direito à moradia adequada. Não obstante, diante de uma grave crise humanitária de ordem sanitária, é também possível aproximar o direito à moradia adequada ao nível mais essencial, biológico e cerebral do direito à vida (ou seja: o direito de permanecer vivo) e, como corolário, também ao direito ao mais elevado nível de saúde, por sua vez previsto no art. 12 do PIDESC, assim como nos artigos 6º; 23, inc. II; 24, XII; 30, VII; 194; 196; 197; 198; 199 e 200 da Constituição da República. Para tanto, com vistas a agregar conteúdo ao direito à moradia adequada, contextualizando-o com os direitos à vida e ao mais alto nível de saúde, vale investigar alguns aspectos de outros Comentários Gerais, não apenas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mas também do Comitê de Direitos Humanos.

O direito à vida é inerente à pessoa humana e, assim sendo, deve ser protegido pela lei. O direito à vida, advirta-se, não deve ser interpretado restritivamente: além de ser o direito-pressuposto para o exercício dos demais direitos humanos e deles também receber influência no seu conteúdo próprio, apresenta um valor fundamental de uma sociedade centrada na dignidade humana. Em um sentido essencial do direito à vida, contudo, ninguém poderá ser dele arbitrariamente (PICDP, art. 6º, parágrafo 1º). Essa última dimensão do direito humano à vida é de veras preciosa para pensar o direito à moradia no contexto da emergência humanitária.

Ainda nos termos Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos, para a proteção do direito à vida das pessoas inseridas em seu território, o Estado deve adotar

medidas apropriadas para abordar as condições gerais da sociedade que podem gerar ameaças diretas à vida ou impedir que os indivíduos gozem de seu direito à vida com dignidade. Essas condições gerais, prossegue o Comitê, podem incluir a prevalência de doenças potencialmente fatais, a fome, a desnutrição generalizada, a extrema pobreza e a situação de rua. Para observância do direito humano à vida, os Estados-membros, em suas múltiplas configurações internas, devem adotar medidas para conferir condições adequadas de proteção do direito à vida, dentre as quais medidas destinadas a assegurar o acesso sem demora das pessoas a bens e serviços essenciais, como alimentos, água, abrigo, assistência médica, eletricidade e saneamento, além de outras medidas destinadas a promover e facilitar condições gerais adequadas, como o apoio a serviços de saúde de emergência eficazes, operações de resposta a emergências (incluindo bombeiros, ambulâncias e forças policiais) e programas de moradia social.

Nessa toada, inter-relacionado com o direito à vida, o direito à moradia adequada, em contextos adversos como a prevalência de doenças potencialmente fatais em um contexto pandêmico, desvela um de seus conteúdos mais essenciais, que é o direito de ser abrigado, associado a tantos outros elementos deste e dos demais direitos humanos. A implementação do direito ao abrigo em situações emergenciais necessita do Estado, de sua ação, mas também, em determinadas circunstâncias, de sua inibição em relação a práticas que tenham o condão de privar as pessoas de seu direito à moradia ou que as conduzam a uma situação mais precária.

A difusão de um vírus tão mortífero e incapacitante traz ao debate, para além dos direitos humanos já analisados, o direito à saúde, previsto no artigo 6º da Constituição da República (BRASIL, 1.988), que, na ordem internacional, recebe a designação de direito humano ao mais alto nível de saúde. Referido direito humano teve seu conteúdo densificado pelo Comentário Geral n.º 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Em síntese, todo ser humano tem direito ao gozo do mais elevado nível possível de saúde que lhe permita viver dignamente e exercer os demais direitos humanos. A realização deste direito humano depende, naturalmente, da implementação de programas, que, segundo a Constituição da República é de competência material e

legislativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso II, do art. 23, e do inciso XII, do art. 24.

A saúde é, de um lado, um direito de todos, em de outro, 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, à luz do art. 196 da Constituição da República. No caso do Brasil, conforme o caput, do art. 196, de sua Constituição, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, o SUS. Trata-se de um tema tão caro ao ordenamento constitucional brasileiro que este admite, caso deixem de ser investidos os recursos mínimos da receita municipal na manutenção e desenvolvimento dos serviços públicos de saúde, a intervenção do Estado nos municípios, consoante arts. 30, VII, e 35, III.

O direito analisado compõe-se de alguns elementos básicos, dentre os quais, a prevenção, o tratamento e o combate a doenças, inclusas as epidêmicas (Comentário Geral n.º 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU). A Constituição da República, no âmbito do atendimento integral promovido pelo SUS, a priorização de atividades preventivas (art. 198, inc. II). O direito à saúde, portanto, contém como elemento preventivo a promoção de determinantes sociais à boa saúde, como a segurança ambiental, a educação, o desenvolvimento econômico e a igualdade de gênero (Comentário Geral n.º 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU). Outra partícula deveras importante é o controle de doenças, que abarca esforços individuais e coletivos dos Estados para disponibilizar, dentre outras coisas, tecnologias relevantes, emprego e melhoria da vigilância epidemiológica, a reunião de dados agregados, a implementação ou melhoria de programas de imunização e outras estratégias de controle de doenças infecciosas.

O direito à saúde contempla, ainda, o direito a tratamento, que abrange a criação de sistemas de cuidados médicos urgentes, em casos de acidentes, epidemias e riscos para saúde semelhantes, de prestação de socorro imediato em casos de desastre e

de assistência humanitária em situações de emergência. Sabidamente, os sistemas de saúde são limitados. Pandemias são especialmente desafiadoras para os sistemas de saúde. A infecção viral associada à falta ou deficiência de tratamento médico ou mesmo o colapso do sistema de saúde têm o condão de aprofundar o morticínio. Ainda assim, o robustecimento do sistema de saúde (construção de hospitais de campanha, contratação emergencial de profissionais de saúde, aquisição extraordinária de insumos e equipamentos) pode ser uma via insuficiente, diante da magnitude da demanda por atendimento. As melhores estratégias consistiram na restrição de circulação e de aglomeração de pessoas com vistas a preservar a sustentabilidade dos sistemas de saúde. Essas medidas funcionam tanto como uma forma de prevenção à infecção individual, mas também controle da difusão e da modificação viral. Em remate: prover e preservar a moradia é uma política de saúde pública de caráter preventivo no contexto pandêmico.

Por isso, diversos organismos internacionais e nacionais têm se manifestado pela impossibilidade de realização de despejos durante a pandemia de COVID19 causada pelo vírus SARS-COV-2, já que as medidas preventivas comprovadamente eficazes são justamente as de distanciamento social.

Nesse sentido são as diretrizes da ONU sobre o Covid-19 e os direitos humanos<sup>20</sup>. Especificamente sobre habitação (“housing”), dispõe o documento:

“Como as pessoas são chamadas a ficar em casa, é vital que os governos tomem medidas urgentes para ajudar as pessoas sem moradia adequada. As medidas do COVID-19 para ficar em casa e praticar o distanciamento social devem refletir que isso é extremamente difícil para alguns - por exemplo, pessoas vivendo em condições de superlotação e sem acesso a água e saneamento.

- As boas práticas para abordar as pessoas que vivem em moradias inadequadas e os sem-teto incluem o fornecimento de moradias de emergência (incluindo o uso de unidades habitacionais vazias e abandonadas, aluguel de curto prazo disponível) com serviços para as pessoas afetadas pelo vírus e que precisam se isolar.

---

<sup>20</sup><https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>



- As autoridades devem tomar cuidado especial para impedir que outras pessoas se tornem desabrigadas - por exemplo, quando as pessoas enfrentam despejos quando a perda de renda torna impossível o pagamento de hipotecas e aluguéis. Boas práticas, como moratórias em despejos, adiamentos de pagamentos de hipotecas devem ser amplamente replicados.
- Quando e onde as medidas de contenção são aplicadas, ninguém deve ser punido por não ter casa ou viver em moradias inadequadas”

Além disso, cumpre também registrar outros documentos importantes elaborados e divulgados pela Organização das Nações Unidas durante este período:

- **Declaração de política do ONU-Habitat sobre a prevenção de despejos e remoções durante a Covid-19**<sup>21</sup>. Consoante este documento, a ONU-HABITAT estimula os Estados-Membros e os governos em todos os níveis a parar todos os despejos e remoções neste momento. Em casos excepcionais em que despejos e remoções são inevitáveis, deve-se, no mínimo, garantir que sejam conduzidos de acordo com os requisitos das obrigações internacionais de direitos humanos, bem como com as leis nacionais pertinentes, e que sejam fornecidas as máximas proteções possíveis para garantir a saúde e a segurança das pessoas afetadas. Nesses casos excepcionais, os despejos devem, ao menos:
  - Ser “proporcionais” e prever a avaliação do impacto da decisão e do benefício potencial para vários grupos, inclusive por meio de uma avaliação de impacto de despejo e consultas à comunidade. Despejos e remoções justificados por planejamento urbano ou desenvolvimento de infraestrutura, bem como para reintegração de terras públicas, não devem ser realizados durante a crise da COVID-19, pois colocariam em risco a saúde dos moradores e de toda a população e afetariam desproporcionalmente o seu direito à saúde.
  - Promover o bem-estar geral e mostrar evidências de tal resultado. Assim, durante a crise da COVID-19, só devem ser permitidos despejos e remoções que visem evitar o contágio dos moradores. E, mesmo nestes casos, os benefícios esperados para as populações afetadas e as medidas para mitigar os riscos de contágio devem ser claros e publicamente delineados.
- **Mensagens-chave da ONU-Habitat: Moradia e Covid-19**<sup>22</sup> Consoante este documento, a ONU-HABITAT A curto prazo, o ONU-Habitat encoraja os governos nacionais, regionais e locais a adotarem, no mínimo, as seguintes medidas de emergência:

<sup>21</sup>[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/un\\_habitat\\_policy\\_statement\\_on\\_the\\_prevention\\_of\\_evictions\\_and\\_relocations\\_during\\_covid\\_19\\_ppt\\_br.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/un_habitat_policy_statement_on_the_prevention_of_evictions_and_relocations_during_covid_19_ppt_br.pdf)

<sup>22</sup>[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/portuguese\\_covid19\\_and\\_housing\\_.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/portuguese_covid19_and_housing_.pdf)



- Proporcionar alojamento temporário de emergência com instalações básicas de higiene a todas as pessoas sem moradia segura, com intuito de permitir-lhes o isolamento físico e outras medidas de saúde pública necessárias, tais como boas práticas de higiene. Isso pode ser feito a partir da destinação de locais como hotéis, que atualmente se encontram vazios, e da reestruturação de bens públicos e comunitários, como escolas e centros comunitários que estão fechados.
  - O impacto econômico da COVID-19 contribui para a instabilidade na renda, especialmente para as pequenas empresas, os trabalhadores informais, os com baixos salários e os autônomos que enfrentam a paralisação de suas atividades por tempo indeterminado e/ou a perda de emprego. Esse cenário pode resultar em atrasos no pagamento de financiamentos habitacionais e, conseqüentemente, na ameaça de despejo forçado. Portanto, os governos nacionais, regionais e locais devem tomar medidas imediatas para garantir o direito à moradia para todos e todas, inclusive por meio da suspensão de despejos devido ao atraso de financiamentos; o adiamento do pagamento de financiamentos; a introdução de medidas de estabilização de renda; a suspensão dos custos e sobretaxas dos serviços públicos durante a pandemia; e a criação de fundos de emergência para reduzir a exposição das categorias em risco. Simultaneamente, devem ser elaborados planos de emergência para evitar riscos econômicos para os locadores.
  - Devem ser exploradas opções para o fornecimento de outras necessidades básicas a comunidades ou bairros vulneráveis, em especial, alimentos e produtos de higiene essenciais. Sistemas adequados de proteção social a nível nacional para todos e todas podem contribuir para o enfrentamento de múltiplos problemas, na maioria das vezes interligados, como a pobreza e a diminuição do impacto de certas despesas durante os períodos de desemprego, colaborando, conseqüentemente, para a melhoria da saúde.
- ***Covid-19 Guidance Note - Prohibition on evictions***<sup>23</sup>. Conforme este documento, os Estados devem tomar as seguintes medidas urgentes, em conformidade com suas obrigações de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos:
    1. Declarar o fim de todos os despejos de qualquer pessoa, em qualquer lugar, por qualquer motivo, até o fim da pandemia e por um período de tempo razoável a partir de então. As únicas exceções a esta política geral devem ser quando alguém deve ser removido de sua casa porque está causando danos a outras pessoas ou em situação de ameaça grave à vida de residentes, por exemplo, para evitar mortes provocadas por desabamentos de moradias ou por desastres naturais, como inundações. Qualquer pessoa evacuada para evitar danos deve receber alojamento alternativo seguro e decente;

<sup>23</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_evictions.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf)

2. Com relação aos assentamentos e acampamentos informais:
- a. Declare o fim do despejo forçado ou deslocamento de assentamentos informais. Garantir que os recursos necessários estejam disponíveis para implementar esta ordem de forma eficaz, incluindo recursos para monitorar e prevenir desejos extrajudiciais;
  - b. Proibir processos de emergência, como “desdensificação” (“de-densification”), que envolvem remoção forçada de um grande número de pessoas de assentamentos e acompanhamentos informais.
  - c. Quanto às famílias concordaram em ser reassentadas para fins de desdensificação, elas devem ter o direito de retornar ou, alternativamente, poder permanecer na área de reassentamento, se assim o desejarem, e receber segurança possessória. Qualquer reassentamento só deve ocorrer após as pessoas afetadas terem sido consultadas de forma significativa.
  - d. Cesse o despejo forçado ou o desmantelamento de acampamentos de pessoas em situação de rua e que reconheça que, em alguns casos, os acampamentos podem ser mais seguros do que outras acomodações disponíveis, como abrigos coletivos. Os residentes dos acampamentos devem, entretanto, ter a opção de se mudar para acomodações alternativas onde o auto isolamento é possível.

Em sentido semelhante: **COVID-19 Guidance Note: Protecting Residents of Informal Settlements**<sup>24</sup>. Balakrishnan Rajagopal, relator especial da ONU para o direito à moradia falando especificamente sobre o Brasil afirmou: “Despejar as pessoas de suas casas nessa situação, independentemente do status legal de sua moradia, é uma violação de seus direitos humanos”.<sup>25</sup> Recomendando também a suspensão de todos os despejos residenciais durante a emergência de saúde, ainda que informais, é a posição compartilhada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ONU Migração, UNICEF, ACNUR e a própria Organização Mundial da Saúde.<sup>26</sup>

As diretrizes da ONU devem ser obrigatoriamente seguidas pelos Estados signatários, dentre os quais o Brasil, sob pena de sua responsabilidade internacional. Uma

<sup>24</sup>[http://unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/Guidance%20Note%20-%20Informal%20Settlements%20April%20FINAL\[3\].pdf](http://unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/Guidance%20Note%20-%20Informal%20Settlements%20April%20FINAL[3].pdf)

<sup>25</sup>Brazil must end evictions during COVID-19 crisis: UN expert. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26059&LangID=E>

<sup>26</sup>ICRC; IFRC; IOM, NRC, UNICEF, UN-HABITAT, UNHCR; WHO. Public health and social measures for COVID-19 preparedness and response in low capacity and humanitarian settings, May, 2020.

última observação importante é que a divisão interna do Estado não modifica as suas obrigações perante a ordem internacional. No âmbito doméstico, como já salientado, a Constituição da República adota o federalismo como modelo de distribuição territorial de poder. O federalismo não é, porém, um fim em si mesmo, mas um instrumento para o atingimento de objetivos republicanos e a realização dos direitos fundamentais a partir da articulação dos atores federados. No que tange ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Município para a adoção das medidas necessárias<sup>27</sup>. No que tange às remoções de pessoas, o STF reconheceu a competência dos Estados federados para a edição de leis impeditivas da realização de tal prática durante a pandemia<sup>28</sup>. Poucos Estados editaram legislação semelhante (Distrito Federal<sup>29</sup>; Amazonas<sup>30</sup>; Rio de Janeiro<sup>31</sup>; Pará<sup>32</sup>; São Paulo<sup>33</sup>). Estas legislações são faróis para toda a federação, inclusive para a União que ainda se omite no seu dever de editar uma lei com esse jaez – há apenas uma recomendação do Conselho Nacional de Justiça, nesse sentido, sem caráter

---

<sup>27</sup> Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341, Relator Min. Marco Aurélio. Decisão monocrática, adotada em 24.03.2020, publicada em 26.03.2020 (confirmada em plenário em julg de 15.04.2020) (Brasil, 2020c)

<sup>28</sup> Agravo Regimental na Reclamação n. 45319, Relator Min. Ricardo Lewandoski. Julg.15.03.2021, publ. 19.03.2021 (BRASIL, 2021e)

<sup>29</sup> Lei n. 6.657, de 17 de agosto de 2020. Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

<sup>30</sup> Lei n. 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.

<sup>31</sup> Lei n. 9.020, de 25 de setembro de 2021. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejo e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19).

<sup>32</sup> Lei n. 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 no Estado do Pará.

<sup>33</sup> Projeto de Lei n. 146/2020 (aprovado com destaques). Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto vigorar medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus - COVID-19.

vinculante<sup>34</sup>. A omissão do Estado brasileiro é incompatível com os compromissos assumidos internacionalmente, bem como com a sua própria Constituição.

#### **4 - A NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DOS DESPEJOS E REMOÇÕES NO CONTROLE DA TRANSMISSÃO DA COVID-19 - O EXEMPLO DA MORATÓRIA DOS DESPEJOS NOS EUA**

Em que pese a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pelo Governo Federal, o reconhecimento do estado de calamidade pública, e o estabelecimento do isolamento social e da quarentena como algumas das principais formas de se evitar a contaminação pelo novo Coronavírus, dezenas de remoções têm ocorrido por todo o Brasil em plena pandemia, deixando milhares de famílias desabrigadas, e dessa forma, completamente expostas à contaminação pelo vírus.

Segundo a sistematização dos dados arrecadados pela Campanha Nacional "Despejo Zero: em defesa da vida no campo e na cidade"<sup>35</sup>, entre 1º de março e 29 de abril de 2021, durante a pandemia da Covid-19, pelos menos 12.570 (doze mil, quinhentos e setenta) famílias foram removidas no Brasil. Ao mesmo tempo, mais de 72.169 (setenta e dois mil, cento e sessenta e nove) famílias estão ameaçadas de despejo durante a pandemia no país.

Em outro levantamento realizado pelo Observatório das Remoções referente ao Estado de São Paulo<sup>36</sup> foi constatada a ocorrência de pelo menos 28 (vinte e oito) remoções na Região Metropolitana de São Paulo no ano de 2020, atingindo 2.726 (duas mil, setecentos e vinte e seis) famílias. Também foram identificadas outras 48 ameaças de remoção, as quais incluem ao menos 7.141 (sete mil, cento e quarenta e uma) famílias.

---

<sup>34</sup> Recomendação n. 90, de 02 de março de 2021. 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).

<sup>35</sup> O documento com esses dados sistematizados estão disponíveis em: <https://www.campanhadespejozero.org/documentos>

<sup>36</sup> O resultado do levantamento está disponível em : <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>

Em análise dos coletados, os pesquisadores da Rede Observatório das Remoções - RMSP, revelam a ocorrência de um ciclo que tem agravado sobremaneira a crise de moradia durante a pandemia. Esse ciclo consiste no despejo das famílias pela perda da renda e falta de pagamento de aluguel diante da pandemia, que resulta na constituição de novas ocupações precárias, que gera ações de reintegração de posse, que culminam em novas ameaças e remoções. O que alimenta esse ciclo é a falta de medidas governamentais como a moratória de aluguel e a suspensão dos despejos, bem como a promoção de medidas de despejo pelo próprio governo.

Os mencionados pesquisadores também apontaram que algumas remoções foram suspensas nos períodos em que as medidas de isolamento social resultaram na suspensão dos prazos e das atividades presenciais pelo Judiciário. Contudo, com a retomada das atividades regulares, as remoções voltaram a ocorrer, sem se levar em consideração o impacto dessas medidas na exposição dos ameaçados de despejo à contaminação pelo vírus. Ao mesmo tempo, foi constatado o aumento das remoções administrativas pelas prefeituras ao longo de 2020.

Ainda com base nos pesquisadores do Observatório das Metrôpoles - RMSP, o número de remoções apenas não foi maior, tendo em vista a articulação da sociedade civil contra os despejos e remoções, o que resultou na suspensão de algumas medidas. Por fim, eles indicam que, com o surgimento de novas ocupações e com a retomada do cumprimento das medidas judiciais suspensas, o panorama das remoções no ano de 2021 provavelmente será ainda pior.

Um artigo científico recentemente publicado na Revista *Nature*<sup>37</sup> demonstrou que “os despejos levam ao aumento de casos de COVID-19 nas cidades”. Esse estudo simulou trajetórias epidêmicas de COVID-19 em áreas metropolitanas norte-americanas ao longo de 2020. Em sequência, projetou o curso da epidemia em dois cenários contrafatuais, um em que uma moratória rígida sobre despejos está em vigor e é aplicada, e outro em que

---

<sup>37</sup> Esse artigo científico está disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41467-021-22521-5?s=08>;

os despejos podem ser retomados na linha de base ou taxas aumentadas. A partir disso, descobriu-se que, em vários cenários, os despejos levam a aumentos significativos nas infecções.

O mencionado estudo trata da crise de despejo que afeta os EUA desde antes da pandemia, mas que se agravou nesse contexto de crise econômica e de saúde pública sem precedentes. De acordo com a pesquisa *“os despejos têm muitos efeitos prejudiciais para as famílias que podem acelerar a disseminação do SARS-CoV-2.”* Com a ocorrência dos despejos, as famílias despejadas se deslocam para a casa de amigos e de parentes, o que aumenta o tamanho das famílias e o contato familiar. Como os domicílios são apontados como a principal fonte de transmissão do SARS-CoV-2, esse maior contato familiar amplia o contágio de maneira que *“pode limitar ou retardar os efeitos de medidas como bloqueios que visam diminuir a taxa de contato na população em geral”*.

Diante de uma crise econômica tão generalizada, o artigo também aponta que parte das famílias despejadas podem vir a ficar sem um teto, passando a viver em abrigos ou acampamentos que já estão lotados. Como nesses locais existe um contato muito próximo entre um grande número de pessoas, o risco de aumento de transmissão da COVID-19 é ainda maior, já tendo sido inclusive documentados vários surtos de contaminação nesses ambientes.

A pesquisa também revela que apesar de o risco de infecção ser maior para os que sofreram o despejo ou fundiram a família com indivíduos despejados, a ocorrência dos despejos também provoca um significativo risco de infecção para todos os indivíduos que residem naquela cidade. Ainda em relação ao impacto dos despejos na infecção pelo vírus, ele é menor quando a epidemia está controlada e mantida em um patamar constante. Contudo, em uma situação de descontrole esse impacto é muito mais elevado.

Outro importante apontamento realizado por esse estudo é o de que os despejos interagem com as disparidades urbanas, estando concentrados em bairros mais pobres com maiores proporções de minorias étnicas e raciais. Ao mesmo tempo, os

indivíduos que residem nesses locais tendem a manter taxas de contato mais altas durante a pandemia, tendo em vista o grande número de trabalhadores essenciais e por diversos outros motivos. Nesse sentido, a pesquisa aponta que *“os despejos também servem para exacerbar as realidades pré-existentes na prevalência de infecção entre os bairros”*.

Desnudando todo esse cenário, a pesquisa publicada na *Nature* destaca a importância das medidas de moratórias dos despejos para o controle da pandemia da COVID-19. Nos EUA algumas cidades e estados editaram leis nesse sentido. Da mesma forma, em 4 de setembro de 2020, os Centros de Controle e Prevenção de Doenças (CDC), promulgaram a Seção 361 da Lei do Serviço de Saúde Pública, impondo uma moratória nacional sobre os despejos até 31 de dezembro de 2020. Os dados obtidos na pesquisa sugerem que essa lei *“provavelmente previne milhares de infecções por COVID-19 em excesso para cada milhão de residentes metropolitanos”*. Nesse sentido, ela conclui que *“no caso de COVID19, a prevenção de despejos está claramente em linha com o mandato da Lei do Serviço de Saúde Pública para invocar medidas necessárias para prevenir a introdução, transmissão ou propagação de doenças transmissíveis”*.

No caso *Brown x Azar*, proprietários de imóveis ajuizaram uma ação contra a Secretária do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) e chefe de equipe interina do CDC, no sentido de invalidar a ordem de moratória temporária dos despejos. Esse pedido foi negado pelo Tribunal Distrital dos Estados Unidos do Distrito de Georgia. Na decisão proferida pela corte, um dos argumentos afastados foi o de que a moratória dos despejos não está suportada por evidências que demonstram que essa ordem é razoavelmente necessária para prevenir a propagação da doença. Em sentido oposto, a Corte entendeu que a ordem explica em detalhes o motivo de a moratória temporária dos despejos ser razoavelmente necessária. Vejamos um trecho da decisão:

Este Tribunal discorda dos demandantes porque a Ordem explica, em detalhes, por que uma moratória de despejo temporária é razoavelmente necessária. A ordem afirma que existe atualmente uma pandemia global de COVID-19, que apresenta uma "ameaça histórica à saúde pública". Em 24 de agosto de 2020, a COVID-19 havia infectado mais de 5,5 milhões de indivíduos nos Estados Unidos, resultando



em mais de 174.000 mortes. Sublinhando a gravidade da pandemia, o CDC referenciou um estudo que mostrou que a taxa de mortalidade associada a COVID-19 durante a fase inicial do surto foi comparável à pandemia de influenza de 1918, quando 675.000 vidas foram perdidas apenas nos Estados Unidos. Na Ordem, o CDC explica que apesar de medidas como fechamento de fronteiras, restrições de viagens e pedidos para ficar em casa, a COVID-19 continua a se espalhar, e outras ações são necessárias.

Sem uma moratória de despejo, as evidências relatadas pelo CDC mostram que cerca de trinta a quarenta milhões de pessoas nos Estados Unidos - um número sem precedentes - estará em risco de despejo. Em termos simples, a Ordem observa que as pessoas despejadas devem se mudar e muitos que são despejados (32% de acordo com o Census Bureau American Housing Survey) se mudam para habitações compartilhadas ou outros ambientes congregados. Habitações compartilhadas incluem ir morar com amigos e familiares ou morar em habitação transitória ou abrigos.

Em sua Ordem, o CDC aborda a propagação de doenças nestas situações de habitações congregadas. Primeiro, o CDC reconhece que "COVID-19 se espalha de forma muito fácil e sustentável entre pessoas que estão em contato próximo com um outro (dentro de cerca de seis pés), principalmente através de gotículas respiratórias produzidas quando uma pessoa infectada tosse, espirra ou fala. A Ordem indica que em habitações transitórias ou abrigos, os desafios de manter o distanciamento social (ficar a mais de seis pés de distância) existe porque os residentes costumam se reunir ou usar equipamentos compartilhados, como utensílios de cozinha, lavanderia, escadas e elevadores. É importante ressaltar que os estudos citados pelo CDC demonstram que "COVID-19 transmissão ocorre prontamente dentro das famílias "e" os contatos domésticos são estimados em seis vezes mais probabilidade de ser infectado por um caso índice de COVID-19 do que outros contatos próximos. " Em suma, a evidência mostra que as taxas de transmissão irão aumentar se as pessoas forem forçadas a viver de forma congregada.

Embora alguns indivíduos despejados possam se mudar para uma moradia compartilhada ou outros espaços congregados, como explicado acima, outros indivíduos despejados podem tornar-se sem-teto, levantando assim um conjunto diferente de preocupações. Entre 2018 e 2019, aproximadamente cinco a quinze por cento dos indivíduos que vivenciaram a situação de sem-teto o fizeram como resultado de terem sido despejados. Em termos de COVID-19, os indivíduos sem-teto são uma população de alto risco porque pode não ser possível evitar um ambiente congregacional, como um abrigo para sem-teto, especialmente à medida que o inverno se aproxima e a temperatura cai. Citando como evidências que mostram as altas taxas de infecção em abrigos de sem-teto, o CDC explica que os abrigos para sem-teto são particularmente vulneráveis ao COVID-19 surtos, especialmente se ficam superlotados. Para os sem-teto que não buscam refúgio em um abrigo para sem-teto, a Ordem explica que muitos não têm ferramentas e equipamentos de saneamento para prevenir doenças de maneira eficaz.

Com base nesta evidência, o CDC "determinou que a parada temporária em despejos ... constitui uma medida razoavelmente necessária sob o 42 C.F.R. § 70.2



para evitar a propagação de COVID-19 por todo os Estados Unidos”. A Ordem explica que esta é uma medida apropriada "com base na convergência de COVID-19, influenza sazonal e o aumento do risco de indivíduos abrigados em ambientes fechados e congregados como abrigos para sem-teto, que podem ser incapazes de fornecer distanciamento social à medida que a sua lotação aumenta, o que pode se tornar ainda pior com a chegada do outono e do inverno”. (tradução nossa).

O Brasil possui um grave problema habitacional, com elevados índices de déficit habitacional e de inadequação dos domicílios. Em seu estudo mais recente, a Fundação João Pinheiro (2021)<sup>38</sup> constatou que no ano de 2019, o país possuía o déficit de 5.876.699 (cinco milhões, oitocentos e setenta e seis mil, seiscentos e noventa e nove) unidades habitacionais. Esse total leva em consideração tanto as habitações precárias, a coabitação e o ônus excessivo com o aluguel. Nesse mesmo ano, o total de domicílios inadequados foi de 24.893.961 (vinte e quatro milhões, oitocentos e noventa e três mil, novecentos e sessenta e um). Essas inadequações se referem às carências de infraestrutura urbana, às carências edilícias e à inadequação fundiária.

Todos esses componentes do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios também são fatores agravantes para a transmissão da COVID-19. As habitações precárias, consistentes nos domicílios rústicos e improvisados são locais insalubres e oferecem riscos de contágio; o ônus excessivo com o aluguel apresenta um grande risco de despejo das famílias que se encontram em situação econômica ainda mais fragilizada devido à crise econômica gerada pela pandemia; a coabitação de famílias aumenta a intensidade do contato e, conseqüentemente, da transmissão domiciliar; as carências de infraestrutura urbana como a falta de acesso à energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, também dificultam sobremaneira a tomada de medidas básicas de prevenção como a higienização e o isolamento social; as carências edilícias como a inexistência de banheiro exclusivo, a utilização de todos os cômodos como dormitório, o armazenamento de água, piso e cobertura inadequados também gera

---

<sup>38</sup> FJP, Relatório Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios no Brasil - 2016 - 2019, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>

o aumento do risco de transmissão do vírus; a inadequação fundiária representa insegurança possessória e representa um maior risco de remoções.

Ao tratar do problema habitacional brasileiro, o Ministro Luís Roberto Barroso<sup>39</sup> aponta que *“a pandemia da Covid-19 e a impossibilidade de um grande número de pessoas de praticar o isolamento social lançou luzes ainda mais intensas sobre esse quadro”*. Assim, o Ministro Barroso destaca que *“é preciso urbanizar, arborizar e levar infraestrutura às comunidades pobres do Brasil”*. Corretíssimo o Ilustre Ministro, contudo, além de se promover a urbanização e melhoria de infraestrutura para as comunidades, se faz necessário impedir a sua remoção, em especial no contexto de pandemia da COVID-19.

Conforme foi demonstrado, os mesmos locais em que, pela sua precariedade, as pessoas estão mais expostas à contaminação pela COVID-19 são os mesmos que estão sujeitos a remoções. Além de as famílias que sofrem com o ônus excessivo com o aluguel estarem mais sujeitas de sofrerem despejos por falta de aluguel, os assentamentos precários, diante da sua situação de irregularidade fundiária, estão constantemente sob ameaça de sofrerem remoções coletivas, seja através de ações judiciais ou até de medidas administrativas tomadas pelo poder público. Esses despejos e remoções realizados nos assentamentos precários resultam em uma disparidade ainda maior no grau de infecção desses locais em relação aos bairros mais nobres e valorizados.

Se na realidade dos EUA a ocorrência de despejos por falta de pagamento de aluguel resultou em um significativo aumento da transmissão da COVID-19 a ponto de comprometer as medidas de isolamento social, imagina no Brasil em que, além dos despejos por falta de pagamento, são determinadas, de forma rotineira ordens judiciais ou administrativas de remoções coletivas que atingem um grande número de famílias. Em que a ausência de contrapartida habitacional a essas famílias, grande parte passa a viver em situações ainda mais precárias e até em situação de rua.

---

<sup>39</sup>BARROSO, Luís Roberto. Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: História Real, 2.020, pp. 250-1

As medidas de remoção e despejo realizadas durante a pandemia de COVID-19 no Brasil geram um maior risco de infecção não apenas para as famílias que são removidas e despejadas e para aqueles que as acolhem e entram em contato com elas, mas para as cidades como um todo. Essas medidas contribuem para a situação de total descontrole da pandemia que o Brasil vem apresentando.

Por todos os motivos acima expostos, o problema da moradia no Brasil sempre foi uma questão de saúde pública e isso se torna ainda mais evidente no contexto de pandemia de COVID-19. Nesse contexto, a exemplo do EUA, a suspensão dos despejos e remoções é uma medida necessária para prevenir a transmissão e a propagação do vírus.

## **5 - DOS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE SUSPENSÃO DE MEDIDAS DE REMOÇÕES CONTRA GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS DUARANTE A PANDEMIA**

Durante a pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), este Egrégio Supremo Tribunal Federal tem exercido um papel fundamental na defesa da vida dos grupos sociais vulneráveis. Em relação aos povos indígenas e às comunidades quilombolas, foi determinado que a União Federal adote uma série de medidas para a proteção o controle da contaminação pelo vírus, bem como a suspensão dos despejos e remoções movidos contra esses grupos.

Em decisão monocrática proferida pelo Ministro Edson Fachin no Recurso Extraordinário nº 1.017.365, foi reconhecido o risco de que o cumprimento de determinações de reintegração de posse agrava a exposição das populações indígenas ao contágio pelo novo Coronavírus. Assim, com base no princípio da precaução e no sentido de se proteger a vida desses povos, entendeu-se razoável a suspensão temporária, em

âmbito nacional, das ações possessórias e de outros processos que ameaçam os seus direitos territoriais, até o término da pandemia. Em um trecho da decisão:

**A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação dos indígenas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados em beiras de rodovias, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus.**

**Incide, no caso, o princípio da precaução, com assento no artigo 225 da Constituição da República, a exigir do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos socioambientais, em defesa da manutenção da vida e da saúde.**

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado: “A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do dano ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103-104.

A Peticionária refere-se à situação dos indígenas em face à pandemia relativa ao coronavírus (COVID-19), a impedir as decisões que imponham reintegrações de posse nesse período.

**E, com efeito, afigura-se razoável, com base no princípio da precaução, adotar a medida disposta no artigo 1.035, §5º, do Código de Processo Civil, com modulações. Assim, com base no artigo 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, determino, nos termos do pedido, a suspensão nacional dos processos judiciais, notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas, modulando o termo final dessa determinação até a ocorrência do término da pandemia da COVID-19 ou do julgamento final da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.017.365 (Tema 1031), o que ocorrer por último, salvo ulterior decisão em sentido diverso. (destacamos).**

Por sua vez, na ADPF nº 742, o Plenário do Supremo Tribunal Federal converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e, por maioria, julgou procedente os pedidos iniciais para que fossem tomadas uma série de medidas para a

proteção da população quilombola contra a contaminação pela COVID-19. Dentre essas medidas se encontra a suspensão das ações possessórias e reivindicatórias e de outros processos que ameaçam a permanência das comunidades quilombolas das terras por eles ocupadas, até o término da pandemia. Essa é a ementa da decisão:

LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Associação possui legitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando verificada pertinência temática, ou seja, ele considerados o ato atacado e os objetivos estatutários. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABIMENTOS SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público gênero. PROCESSO OBJETIVO PEDIDO DE LIMINAR CONVERSÃO JULGAMENTO DE MÉRITO POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, é possível a conversão do exame da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes. PANDEMIA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUILOMBOLAS PROVIDÊNCIA. Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento. PANDEMIA VACINAÇÃO FASE PRIORITÁRIA PROVIDÊNCIA. Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária. PANDEMIA GRUPO DE TRABALHO PROVIDÊNCIA. A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. PANDEMIA CASOS REGISTRO QUESITO PROVIDÊNCIA. A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária. PANDEMIA ACESSO À INFORMAÇÃO PROVIDÊNCIA. Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade. **PANDEMIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus.** ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. (destacamos).

A proteção dos povos indígenas e das comunidades quilombolas nesse estado de calamidade de saúde pública que estamos vivendo é fundamental. Contudo, também se faz necessária a proteção dos indivíduos e grupos vulneráveis que habitam os territórios populares, os acampamentos rurais, as periferias, os assentamentos informais, as ocupações e para aqueles que vivem em situação de rua, os quais, diante da precariedade da habitação, também estão mais expostos à contaminação pelo COVID-19. **Por esse motivo, se faz necessária a suspensão de medidas de despejo e de remoções de forma mais ampla, no sentido de abarcar todos os indivíduos e grupos sociais vulneráveis, até o fim da pandemia.**

## 6 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer-se a habilitação do **GAETS** como *amicus curiae* na presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, **e a concessão da medida cautelar**, nos termos do §1º do art. 5º, da Lei nº 9.882/99, **determinando-se a suspensão imediata de toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que envolva indivíduos e grupos sociais vulneráveis e que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas, enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19.**

Quanto às questões de mérito levantadas na ADPF, o **GAETS** deixa para se manifestar em momento mais oportuno.

Termos em que  
Pede deferimento.

Brasília, 5 de maio de 2021.

*Assinado digitalmente*

**RAFAEL MUNERATI**

Defensor Público do Estado de **São Paulo**

**FERNANDA MARIA DE LUCENA BUSSINGER**

Defensora Pública do Estado de **São Paulo**

**ANNA WALLERYA RUFINO E SILVA**

Defensora Pública do Estado de **Pernambuco**

**ISABELLA SORAYA LUNA GERÔNIMO**

Defensora Pública do Estado de **Pernambuco**

**JÚLIA LORDÊLO DOS REIS TRAVESSA**

Defensora Pública do Estado do **Amapá**

**FERNANDO FIGUEIREDO SEREJO MESTRINHO**

Defensor Público do Estado do **Amazonas**

**RAFAEL VINHEIRO MONTEIRO BARBOSA**

Defensor Público do Estado do **Amazonas**

**HÉLIO SOARES JÚNIOR**

Defensor Público do Estado da **Bahia**

**ANA RAISA FARIAS CAMBRAIA ALEXANDRE**

Defensora Pública do Estado do **Ceará**

**MÔNICA BARROSO**

Defensora Pública do Estado do **Ceará**

**FERNANDO ANTÔNIO CALMON REIS**

Defensor Público do **Distrito Federal**

**THIAGO PILONI**

Defensor Público do Estado do **Espírito Santo**

**MARCO T. PAIVA SILVA**

Defensor Público do Estado de **Goiás**

**ADRIANA PATRÍCIA CAMPOS PEREIRA**

Defensora Pública do Estado de **Minas Gerais**

**FLÁVIO AURÉLIO WANDECK FILHO**

Defensor Público do Estado de **Minas Gerais**

**ANELYSE FREITAS**

Defensora Pública do Estado do **Pará**

**PEDRO PAULO LOURIVAL CARRIELO**

Defensor Público do Estado do **Rio de Janeiro**

**DOMINGOS BARROSO DA COSTA**

Defensor Público do Estado do **Rio Grande do Sul**

**RAFAEL RAPHAELLI**

Defensor Público do Estado do **Rio Grande do Sul**

**LEILAMAR DUARTE**

Defensora Pública do Estado de **Tocantins**

**MARIA DO CARMO COTA**

Defensora Pública do Estado de **Tocantins**