



O DIREITO À MORADIA NOS TEMPOS DO CORONAVÍRUS: ALCANCES E SENTIDOS A PARTIR DO PROJETO DE LEI Nº 827/2020 E DA ADPF 828/DF

The right to housing in times of coronavirus: scope and meaning from the bill 827/2020 and from the adpf 828

Flávio Quinaud Pedron

Centro Universitário FG, Guanambi, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4259444603254002> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4804-2886>

E-mail: flavio@pedronadvogados.com

Gilson Santiago Macedo Júnior

Centro Universitário FG (UniFG), Guanambi, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9995424690766046> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4661-9082>

E-mail: gilsonsantiagomjr@gmail.com

Trabalho enviado em 21 de julho de 2021 e aceito em 11 de agosto de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 524-546.

Flávio Quinaud Pedron e Gilson Santiago Macedo Júnior

DOI: 10.12957/rdc.2023. 61222 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O trabalho objetiva a discussão sobre o direito à moradia a partir das medidas que visam a suspensão da retomada compulsória de imóveis no Brasil: o Projeto de Lei nº 827/2020 e a ADPF nº 828/DF. Sabe-se que a moradia assumiu um relevante papel nas políticas de enfrentamento ao novo coronavírus (SARS-CoV-2) a ponto de países, como os Estados Unidos da América, decretarem a moratória dos despejos na expectativa de diminuição do contágio. Para melhor compreensão do tema, o artigo recupera o cenário doméstico e internacional sobre o direito à moradia, as discussões no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal. Trata-se de estudo qualitativo que, amparado em pesquisa bibliográfica, investiga a existência de colisão entre direitos fundamentais com a eventual suspensão de medidas de retomada compulsória de imóveis. O estudo analisa, ainda, o uso da máxima da proporcionalidade de Robert Alexy no julgamento da medida cautelar na ADPF nº 828 para, por fim, demonstrar que a suspensão das remoções forçadas, embora implique em limitação temporária ao direito de propriedade, é adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.

Palavras-chaves: Campanha Despejo Zero. Coronavírus. Direito à Moradia. Princípio da proporcionalidade. Remoções forçadas.

ABSTRACT

The paper aims to discuss the right to housing based on the measures that aim to suspend the compulsory repossession of real estate in Brazil: Bill 827/2020 and Action Against a Violation of a Constitutional Fundamental Right (ADPF) No. 828. It is known that housing has assumed a relevant role in the policies to confront the new coronavirus (SARS-CoV-2) to the point that countries like the United States of America have decreed a moratorium on evictions in the hope of reducing the contagion. To better understand the theme, the article reviews the domestic and international scenario on the right to housing, the discussions in the National Congress and the Federal Supreme Court. This is a qualitative study that, supported by bibliographical research, investigates the existence of a collision between fundamental rights with the possible suspension of measures of compulsory repossession of real estate. The study also analyzes the use of Robert Alexy's maxim of proportionality in the judgment of the injunction in ADPF No. 828 to finally demonstrate that the suspension of forced removals, although it implies a temporary limitation on the right to property, is adequate, necessary and proportional in the strict sense.

Keywords: Zero Eviction Campaign. Coronavirus. Right to Housing. Principle of proportionality. Forced evictions.



1. INTRODUÇÃO

Nos barracos da cidade / Ninguém mais tem ilusão / No poder da autoridade / De tomar a decisão / E o poder da autoridade / Se pode, não faz questão / Se faz questão / Não consegue / Enfrentar o tubarão.

(*Nos barracos da cidade*, Gilberto Gil)

A emergência de saúde pública de importância internacional (ESPII)¹ causada pelo SARS-CoV-2 trouxe a necessidade de distanciamento e isolamento social como formas de prevenção ao contágio. O mote “fique em casa” se popularizou e foi adotado por diversos governos como forma de conscientização sobre as medidas sanitárias. Nesse contexto, a habitação assumiu maior relevância na linha de frente do combate ao coronavírus.

Ao redor do mundo, países adotaram a suspensão das remoções ou a moratória nos créditos destinados à habitação². No Brasil, o debate seguiu de forma tímida (e atrasada) até a aprovação da Lei nº 14.010/2020 que, ao estabelecer o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET), instituiu, no art. 9º, a proibição de concessão de liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo até o dia 30 de outubro de 2020. O artigo sofreu resistência do Presidente da República, que após veto parcial sob a justificativa de contrariedade ao interesse público por incentivar o inadimplemento contratual. O Congresso Nacional rejeitou o veto parcial e promulgou o artigo em 08 de setembro de 2020, quase três meses depois da promulgação da Lei nº 14.010/2020.

A suspensão das medidas que resultam em retomada compulsória de imóveis (v.g.: ações de despejos, reintegrações de posse, imissões na posse, despejos administrativos e afins) é alvo de apelo internacional desde o início da pandemia. A Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas (ONU), em 28 de abril de 2020, divulgou nota de orientação aos Estados para que suspendessem todas as remoções até o fim da pandemia e por um período razoável após seu término (ONU, 2020a). Meses depois, a Relatoria direcionou seu apelo ao Brasil, afirmando que “a atual crise de saúde exige medidas de emergência, incluindo uma moratória imediata em todas os despejos e remoções” (ONU, 2020b, *on-line*).

¹ A ESPII foi declarada pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020. Nos termos do Regulamento Sanitário Internacional, a ESPII “significa um evento extraordinário que [...] é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada” (BRASIL, 2009, p. 14-5). Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), instituindo o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

² Cita-se os exemplos de Alemanha, Espanha, Irlanda, Itália, Portugal e Reino Unido (REDE DE ESTUDOS SOBRE HABITAÇÃO, 2020), além dos Estados Unidos da América.



A despeito dos apelos internacionais e da sociedade civil organizada, os projetos de lei³ que enfrentavam a matéria não avançaram na Câmara Federal. Em 2021, com o recrudescimento da pandemia, aliado ao atraso na imunização nacional e à consequente perda de renda dos brasileiros, as discussões e pressões foram retomadas com maior intensidade (ONU, 2020c). Destaca-se a mobilização de diversos atores da sociedade civil em torno da Campanha Despejo Zero, com mobilizações de atores do sistema de justiça locais, até a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828.

Esse trabalho pretende, portanto: i) delimitar o que é o direito à moradia a partir do direito interno e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro; ii) analisar os sentidos do direito à moradia a partir do PL n.º 827/2020 e da ADPF n.º 828/DF; e iii). investigar a existência de conflito entre direitos fundamentais com a eventual suspensão de medidas de retomada compulsória de imóveis.

2. DIREITO À MORADIA EM PERSPECTIVAS DOMÉSTICA E INTERNACIONAL

A moradia é um direito consagrado em diversos documentos internacionais e afirmado na Constituição da República; nos dizeres de Menezes (2017, p. 37), “a sua enunciação é quase tão amplamente realizada quanto a sua inefetividade.” Em âmbito internacional, a moradia é mencionada como direito humano:

Artigo 25.1 Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao *alojamento*, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, 1948, *on-line*, grifo nosso).

Considerada em si mesma, a moradia adequada é signo constitutivo da própria dignidade humana. Na visão clássica de Silva (2018, p. 382), “o direito à moradia significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação”. Ou seja, o direito à moradia, na visão desse autor, seria dotado de dois comandos: um negativo, sinalizado como

³ Sobre a matéria foi possível identificar, ao menos, os PLs n.º 827, 936, 957, 1.028, 1.112, 1.246, 1.312, 1.340, 1.367, 1.432, 1.489, 1.583, 1.684, 1.784, 1.831, 1.834, 1.902, 1.975, 2.093, 2.920 e 3.488, todos de 2020, e os PLs n.º 1.765 e 1.833, ambos de 2021.

consequência do direito de propriedade, isto é, o direito de não ser privado da habitação⁴, e um negativo que ensejaria a atuação firme do Estado como determina o art. 23, IX, da Constituição da República, e “é nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia” (SILVA, 2014, p. 319).

Contudo, a noção apresentada não parece completa, uma vez que o direito à moradia não pode ser interpretado sem o adjetivo “adequada” que lhe acompanha, mesmo porque a Constituição, no art. 23, IX, definiu a competência comum entre todos os entes da Federação para a promoção de “programas de construção de moradias e a *melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico” (BRASIL, 1988, *on-line*, grifos nossos). Não se trata, portanto, de direito a um teto simplesmente, mas da persecução de um nível de vida adequado, em conformidade com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (PIDESC):

Artigo 11.1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o *direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida*. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992, *on-line*, grifos nossos).

Em complemento ao art. 11 do PIDESC, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editou, em 1991, o Comentário Geral n.º 4, que estabelece o verdadeiro sentido da moradia adequada, afastando-se de uma visão restrita:

7. Na opinião do Comitê, *o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre cabeça ou o considere exclusivamente como uma mercadoria. Pelo contrário, deve-se considera-lo como o direito de viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar*. Devendo assim ser, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, o direito à moradia está integralmente vinculado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que servem de premissa ao Pacto. Assim pois, “a dignidade inerente à pessoa humana”, da qual os direitos contidos no Pacto derivam, requer que o termo “moradia” seja interpretado levando em conta uma variedade de outras

⁴ De igual modo, a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, estabelece a excepcionalidade das remoções forçadas:

“Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território.

§2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento.

§3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias” (BRASIL, 2018, p. 10)

considerações, das quais o mais importante é que o direito à moradia deva ser assegurado a todas as pessoas, independentemente da sua renda ou acesso a recursos económicos. Em segundo lugar, a referência ao parágrafo 1 do artigo 11 deve ser entendido não apenas como direito à moradia, mas à moradia adequada. Conforme a Comissão de Assentamentos Humanos e da Estratégia Mundial para a Moradia até o Ano 2000 reconheceram: “a moradia adequada significa (...) dispor de um lugar onde se possa instalar provido de privacidade adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequada, infraestrutura básica adequadas e localização adequada em relação a trabalho e facilidades básicas tudo a um custo razoável”. (COMENTÁRIOS GERAIS..., 2018, p. 258, grifos nossos)

O Comentário Geral n.º 7, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), aborda a problemática das remoções forçadas, considerando a necessária segurança na posse, afirmada no Comentário Geral n.º 4. As remoções forçadas são consideradas pelo CDESC como uma violação manifesta dos direitos previstos no PIDESC, indo além ao afirmar que a prática de remoções forçadas, dado o caráter de interdependência dos direitos humanos, “pode também resultar em violações aos direitos civis e políticos, como o direito à vida, o direito à segurança pessoal, o direito à não interferência na privacidade, família e lar, e o direito ao gozo pacífico dos próprios bens” (COMENTÁRIOS GERAIS..., 2018, p. 286).

Dentro da lógica urbanística, a busca pela moradia é fundante tanto do surgimento de territórios irregulares (favelas e outros assentamentos informais), quanto dos problemas jurídicos decorrentes desse tipo de habitação (insegurança na posse, ausência de saneamento básico e de infraestrutura adequada, por exemplo). Maricato (1996, p. 57) indica que “a ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido o principal agente da [...] exclusão social, no campo ou na cidade.”

Na esteira de consolidação e disputa da cidadania a partir do território é que se faz necessária uma instrumentação da moradia como dever legal, atribuindo a todos, como direito efetivo, “[...] todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado” (SANTOS, 2014, p. 141). Isto porque o direito à moradia adequada, em noção jurídica clássica, é direito fundamental social (ou direito a prestação em sentido estrito), entendido como pertencente ao grupo dos “[...] direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares” (ALEXY, 2015, p. 499).



Embora a Constituição da República estabeleça a moradia como direito social⁵, e o Estado brasileiro tenha assumido compromissos internacionais que reconhecem o direito à moradia adequada enquanto direito humano fundamental, essa garantia institucional do Estado não se cumpriu. O Brasil contava, em 2019, com um déficit habitacional estimado em 5,876 milhões de moradias, correspondente a 8% do estoque de domicílios brasileiros. “Ao todo, 3,035 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários-mínimos, utilizaram mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do déficit do país” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 118). Outros dois componentes do déficit foram identificados: “as habitações precárias, com 1,482 milhão de unidades, o que corresponde a 25,2% do déficit, e, por último, a coabitação, com 1,358 milhão de domicílios, equivalente a 23,1% do déficit total” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 118).

Como se vê, não basta a disponibilidade de imóveis para aquisição. A história da urbanização brasileira é capaz de revelar a dificuldade de acesso ao mercado formal de terras e de imóveis, de modo que as proposições habitacionais até aqui não são capazes de enfrentar, de modo profundo, o problema da moradia. Pode-se dizer que tais programas avançam na garantia do direito de propriedade, mas não logram êxito no estabelecimento de um direito à moradia, que é mais amplo. A falta de perspectiva de aquisição da moradia via mercado formal, por sua vez, impulsiona a ocupação irregular de áreas urbanas⁶. Durante a pandemia do SARS-Cov-2 as os conflitos fundiários ganham um novo contorno, com a movimentação de atores sociais em busca da suspensão generalizada das remoções forçadas ao redor do mundo. Se as remoções forçadas já eram condenáveis pelo PIDESC, a partir de 2020 a moradia passa a ser vista como verdadeira trincheira na guerra contra o coronavírus. No Brasil, os frutos das movimentações a partir da Campanha Despejo Zero avançam em duas frentes: o PL nº 827/2020 e a ADPF nº 828/DF.

3 MOBILIZAÇÕES PELA SUSPENSÃO DAS REMOÇÕES DURANTE A PANDEMIA

3.1 A Campanha Despejo Zero

Em virtude das mobilizações com vistas à suspensão das remoções forçadas em todo o País, é importante destacar o papel da Campanha Despejo Zero e a visão que ela passa a imprimir ao direito à moradia. A Campanha Despejo Zero foi oficialmente lançada em julho de 2020 com o intuito de identificar,

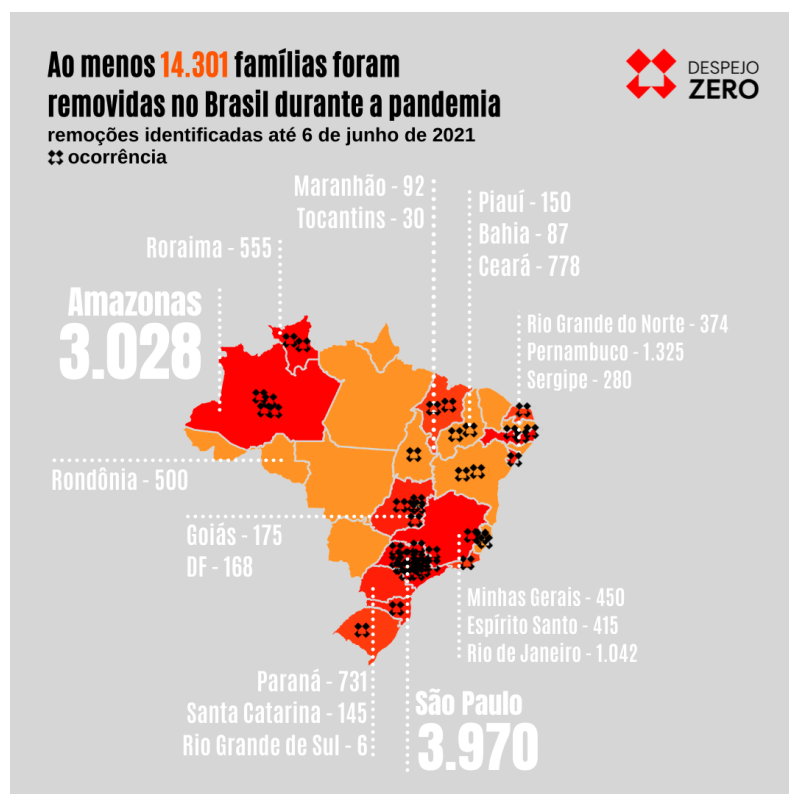
⁵ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, *on-line*).

⁶ A esse respeito, ver o trabalho de Santos, Marco e Möller (2021) que traz um panorama mundial dos impactos da pandemia no direito à moradia e reflexões para a (re)construção desse direito em um mundo pós-pandêmico.



sistematizar e denunciar tentativas de remoções forçadas de pessoas no contexto da pandemia de SARS-CoV-2. Reunindo entidades da sociedade civil⁷, a Campanha Despejo Zero identificou que, no período de 1º de março de 2020 a 06 de junho de 2021, mais de 14.301 famílias foram removidas no Brasil, sendo os Estados de São Paulo (3.970 famílias) e do Amazonas (3.028 famílias) as unidades federativas com maior incidência de retomada compulsória de imóveis.

Figura 1: Mapeamento das remoções durante a pandemia.

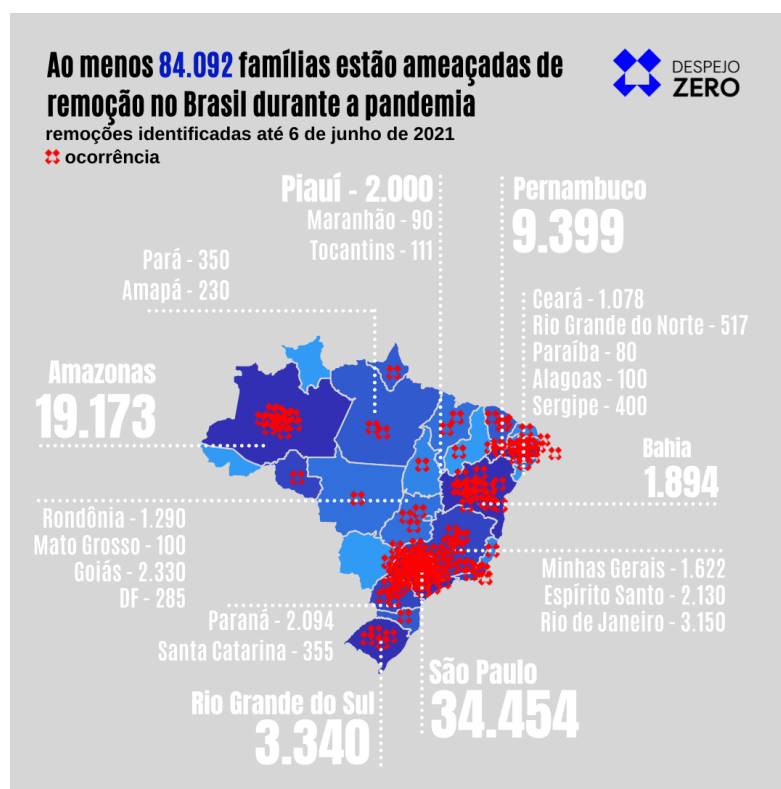


Fonte: Campanha Despejo Zero, 2021, *on-line*.

Além dessas famílias já removidas, foi identificado que, no mesmo período, mais de 84.092 famílias se encontram ameaçadas de remoção no Brasil, especialmente em São Paulo (34.454 famílias), no Amazonas (19.173 famílias), em Pernambuco (9.399 famílias) e no Rio Grande do Sul (3.340 famílias). A pressão política e a sensibilização do Judiciário resultaram em apenas 54 comunidades com remoções suspensas, preservando, por ora, mais 7.356 famílias (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2021, *on-line*).

⁷ Mais de 90 entidades, movimentos sociais, organizações e organismos compõem a Campanha Despejo Zero.

Figura 2: Mapeamento das ameaças de remoções durante a pandemia.



Fonte: Campanha Despejo Zero, 2021, *on-line*.

3.2 O Projeto de Lei nº 827/2020

Em 23 de março de 2020 foi apresentado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 827/2020, de autoria do Deputado Federal André Janones (Avante-MG), que: “suspende pelo período de 90 (noventa) dias em razão da Pandemia do COVID-19, a execução das ordens de despejo de locações de imóveis residenciais e comerciais e dá outras providências.” (BRASIL, 2020, *on-line*)

Inicialmente, o PL nº 827/2020 sustava a execução das ordens de despejo em face dos inquilinos desempregados ou autônomos com comprovação de perda substancial de renda, bem como em face de imóveis comerciais utilizados por microempreendedores individuais (MEI), microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), afastando a cobrança de multas ou taxas em função do atraso.

Distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor, de Desenvolvimento Econômico, de Indústria, Comércio e Serviços, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania, foi determinada a criação de Comissão Especial, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sendo

apensados ao PL nº 827/2020 vinte e dois outros projetos de lei⁸. Em função do apensamento do PL nº 1975/2020, de autoria da Deputada Federal Natália Bonavides (PT-RN), a matéria passou a tramitar em regime de urgência na Câmara dos Deputados.

Apesar da tramitação em regime de urgência, somente em 29 de março de 2021 foi apresentado em plenário o parecer do relator, Deputado Federal Camilo Capiberibe (PSB-AP). A matéria foi discutida e votada em Plenário em 18 de maio de 2021, na forma do substitutivo global apresentado pelo relator e na forma da subemenda substitutiva global apresentada pela Deputada Federal Tábata Amaral (PDT-SP), sendo aprovado por 263 votos favoráveis a 181 votos contrários.

Nos termos da redação final aprovada na Câmara dos Deputados, o PL nº 827/2020

[e]stabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender 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 de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. (BRASIL, 2020, *on-line*)

No Senado Federal, o projeto, sob relatoria do Senador Jean Paul Prates (PT-RN), recebeu vinte e uma emendas de plenário⁹, sendo que a emenda nº 21 foi retirada a pedido, por duplicidade. Na sessão deliberativa remota de 23 de junho de 2021, em turno único, foi aprovado o texto-base do PL nº 827/2020 por um apertado placar: 38 votos favoráveis a 36 votos contrários.

Na votação destacada da emenda nº 8, proposta pelo Senador Carlos Heinze (Progressistas-RS), que prevê a exclusão da propriedade rural do âmbito de aplicação do PL nº 827/2020, foi aprovada a emenda e, nos termos do art. 65, parágrafo único da Constituição da República (BRASIL, 1988), o projeto modificado foi encaminhado novamente à Câmara dos Deputados. No dia 14 de julho de 2021, por 313 votos favoráveis a 131 votos contrários, a emenda única do Senado Federal foi aprovada na Câmara dos Deputados, de modo que o projeto vai à sanção presidencial com total exclusão das áreas rurais.

⁸ O PL nº 827/2020 recebeu manifestação favorável por parte do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para América do Sul (ACNUDH-ROSA) e do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos no Brasil (ONU-Habitat), além do Conselho Nacional de Saúde. Ver, respectivamente: CALVI, 2020; CNS, 2021.

⁹ Das vinte emendas apresentadas, identificam-se emendas modificativas, supressivas e aditivas, conforme classificação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989, *on-line*): “emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição” (art. 118, §2º); “emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente” (art. 118, §5º); e a “emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição” (art. 118, §6º). Foi possível identificar apenas três emendas aditivas e seis modificativas, além de onze emendas supressivas, a maioria destas de senadores alinhados ao Executivo Federal.

Feitas as exposições sobre a tramitação e o estado atual da proposta legislativa, importa esclarecer que, em resumo, o PL nº 827/2020 estabelece medidas em duas frentes: i) proteção de ocupantes mediante a suspensão da execução de remoções forçadas (art. 2º); e ii) proteção de locatários que sofreram com perda substantiva de renda mediante o impedimento de concessão de liminar em ação de despejo (art. 4º).

O art. 2º do PL nº 827/2020 traz a suspensão de medidas de qualquer natureza, sejam elas administrativas, judiciais ou extrajudiciais¹⁰, que resultem em remoções forçadas coletivas em imóveis públicos e privados, exclusivamente urbanos, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar, desde a vigência do estado de calamidade pública (reconhecido em 20 de março de 2020), até 31 de dezembro de 2021. Aqui cabe destacar que o legislador estabelece sua preocupação com mandados e atos pendentes de execução, mesmo anteriores à pandemia, buscando estabelecer verdadeira regra proibitiva global, alcançando aqueles atos ainda não perfectibilizados. Nem mesmo medidas preparatórias e negociações com a finalidade de viabilização futura de remoções deverão acontecer nesse período, uma vez que o parágrafo terceiro determina o sobrestamento dos processos em curso. O art. 2º traz ainda duas obrigações importantes para o Poder Judiciário: i) realização de audiência de mediação findado o prazo de suspensão, com a participação da Defensoria Pública e do Ministério Público nos processos de remoções coletivas; e ii) a realização de inspeção judicial nas áreas em litígio.

Na sequência, o PL nº 827/2020 cuida de conceituar a remoção forçada, para os efeitos da suspensão prevista nos arts. 1º e 2º:

Art. 3º Considera-se desocupação ou remoção forçada coletiva a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, de famílias ou de comunidades, incluídos povos indígenas, comunidades quilombolas, assentamentos ribeirinhos e outras comunidades tradicionais, promovida de forma coletiva e contra a sua vontade, de casas ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção de seus direitos, notadamente:

I - garantia de habitação, sem nova ameaça de remoção, viabilizando o cumprimento do isolamento social;

¹⁰ “Art. 2º

[...] § 1º Para fins do disposto neste artigo, aplica-se a suspensão nos seguintes casos, entre outros:

I – execução de decisão liminar e de sentença em ações de natureza possessória e petítória, inclusive mandado pendente de cumprimento;

II – despejo coletivo promovido pelo Poder Judiciário;

III - desocupação ou remoção promovida pelo poder público;

IV - medida extrajudicial;

V – despejo administrativo em locação e arrendamento em assentamentos;

VI – autotutela da posse.” (BRASIL, 2020, *on-line*).

- II - manutenção do acesso a serviços básicos de comunicação, de energia elétrica, de água potável, de saneamento e de coleta de lixo;
- III - proteção contra intempéries climáticas ou contra outras ameaças à saúde e à vida;
- IV - acesso aos meios habituais de subsistência, inclusive acesso a terra, a seus frutos, a infraestrutura, a fontes de renda e a trabalho;
- V - privacidade, segurança e proteção contra a violência à pessoa e contra o dano ao seu patrimônio. (BRASIL, 2020, *on-line*).

O art. 4º impede, por prazo determinado, a concessão de medida liminar nas seguintes hipóteses previstas na Lei nº 8.245/1991:

Art. 59 [...]

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo. (BRASIL, 1991, *on-line*)

Para tanto, há estabelecimento de duas condicionantes: i) a demonstração, por parte do locatário, da perda de renda em função das medidas de enfrentamento à pandemia, de modo a impossibilitar o pagamento dos alugueis sem prejuízo do sustento familiar; e ii) o contrato de aluguel não pode ter valor mensal superior a R\$ 600,00 (seiscentos reais) para os imóveis residenciais, ou R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) para a locação de imóvel não residencial.

Ainda sobre as locações, o art. 5º permite, até 31 de dezembro de 2021, a possibilidade de denúncia, pelo locatário, do contrato de locação se frustrada a tentativa de acordo para desconto, suspensão ou adiamento dos alugueis devidos desde 20 de março de 2021, relativo a “contrato findado em razão de alteração econômico-financeira decorrente de demissão, de redução de carga horária ou de

diminuição de remuneração que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar” (BRASIL, 2020, *on-line*), nos seguintes casos:

- I – nos contratos por prazo determinado, independentemente do cumprimento da multa convencionada para o caso de denúncia antecipada do vínculo locatício;
- II – nos contratos por prazo indeterminado, independentemente do cumprimento do aviso prévio de desocupação, dispensado o pagamento da multa indenizatória. (BRASIL, 2020, *on-line*).

Ainda que o imóvel não seja residencial, é possível também a denúncia da locação, desde que seja destinado a atividades que tenham sofrido interrupção contínua pela decretação de medidas sanitárias restritivas decorrentes da pandemia por prazo igual ou superior a trinta dias.

O parágrafo segundo do art. 5º ressalta que, ainda que preenchidos os requisitos para a inaplicação da multa, em sendo o imóvel objeto da locação o único imóvel do locador, representando os alugueis a totalidade da sua renda, não será dispensado o pagamento da multa.

Por fim, o art. 6º permite tratativas por aplicativos de mensagens ou de e-mails, extraindo o conteúdo para fins de consideração como aditivo contratual, com efeito de título executivo extrajudicial, simplificando a busca pelo reequilíbrio contratual. O art. 7º afasta da aplicação da lei decorrente desse projeto as ocupações posteriores a 31 de março de 2021 e as desocupações já perfectibilizadas na data da publicação da eventual lei, de modo a não estimular novas ocupações.

3.3 A ADPF nº 828/DF e a proporcionalidade

Em linha similar ao PL nº 827/2020, em 15 de abril de 2021 o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF¹¹, com pedido de medida cautelar, distribuída ao Ministro Luís Roberto Barroso, “contra atos do Poder Público relativos à [sic] desocupações, despejos e reintegrações de posse” (BRASIL, 2021b, *on-line*).

Sustenta o PSOL que tais atos violam o direito à saúde¹², o direito à vida, o fundamento da dignidade da pessoa humana, o objetivo republicano de construção de uma sociedade justa e solidária, e o direito à moradia, o que torna necessária “uma determinação geral e coordenada por este C. STF, com efeitos nacionais e até [que] se deixem de surtir os efeitos da crise sanitária, social e de saúde do Brasil”

¹¹ Foram admitidos, até o momento, dezenove *amici curiae* pelo relator.

¹² “Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (BRASIL, 1990, *on-line*, grifos nossos).

(BRASIL, 2021b, p. 2). O pedido baseia-se, ainda, na Recomendação nº 90, do Conselho Nacional de Justiça¹³.

A ação, ao buscar a proteção do direito à moradia e à saúde, visa concretizar, ainda que parcialmente, o direito à moradia em um momento de crise. Conecta-se, dessa forma, à ideia de Abramovich e Courtis (2002), que entendem que a justiciabilidade, isto é, a capacidade de requerer em juízo a efetivação de um direito social, é que permite a consideração desse direito como direito pleno. Considerando as previsões constitucionais e internacionais vistas anteriormente e que, até o presente momento, o Estado brasileiro não apresentou nenhum plano emergencial para os grupos vulneráveis ao contágio, parece acertada a ideia de buscar a salvaguarda judicial, uma vez que “[a] preservação dos direitos fundamentais não consiste apenas em deixar de realizar alguma conduta potencialmente violadora, mas também impõe categoricamente a necessidade de realização de ações positivas tendentes a viabilizar o exercício discursivo por seus titulares” (MENDES; HENRIQUES; PEDRON, 2019, p. 12).

Prosseguindo, verifica-se que, mesmo em função da natureza da ação, os seus objetivos são muito mais amplos que a propositura legislativa. Em sede de medida cautelar, o PSOL pleiteou ao relator que:

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

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

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

a) a determinação aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário atual, devendo:

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

¹³ “Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos” (BRASIL, 2021a, *on-line*).

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

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

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

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

c) em caso de acolhimento dos pedidos acima, principalmente referente à interrupção das despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas, de ocupações objeto de disputa judiciais ou não, a fixação de multa diária pelo descumprimento dessa decisão. (BRASIL, 2021b, p. 45-6)

Ao analisar os pedidos do Partido Requerente, o Ministro Roberto Barroso, no dia 03 de junho de 2021, deferiu parcialmente a medida cautelar, estabelecendo alcances diferentes dentro da decisão: 1) às ocupações anteriores a 20 de março de 2020, aplica-se a suspensão, por seis meses a contar da decisão, de todas as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em remoção forçada de famílias de imóveis residenciais; 2) não se aplica a suspensão supramencionada às ocupações posteriores ao reconhecimento do estado de calamidade, de 20 de março de 2020, podendo o Poder Público atuar para evitar a consolidação, desde que haja oferta de abrigo público ou garantia de moradia adequada às pessoas removidas; e 3) relativo ao despejo liminar nas ações locatícias, aplica-se a suspensão referida, mantendo-se a possibilidade de despejo por falta de pagamento conforme o rito ordinário.

É interessante observar que, ao julgar a medida cautelar, o Ministro Roberto Barroso afirma que “[...] os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral” (BRASIL, 2021c, p. 39), dando a entender que seu argumento se sustenta na *máxima da proporcionalidade* de Robert Alexy¹⁴. Contudo, não avança na

¹⁴ Importante destacar que não se está aqui a aderir à proposta de Alexy. O raciocínio que se segue é apenas avançando na argumentação que se esperava do Ministro Roberto Barroso ao julgar com base na tese da ponderação, na esteira da coerência exigida por Silva (2002). Destaca-se, ainda, a posição de Marin e Ramos Neto

tese da ponderação entre direitos fundamentais, dando por resolvida a questão sem explicitar o raciocínio jurídico feito. Na sequência, afirma o Ministro Roberto Barroso: “[s]e as ocupações coletivas já se encontram consolidadas há pelo menos um ano e três meses, não é esse o momento de executar a ordem de despejo. Razões de prudência e precaução recomendam que se aguarde o arrefecimento da crise sanitária” (BRASIL, 2021c, p. 39).

Embora o raciocínio seja substancialmente correto, formalmente é preciso pontuar que há uma confusão entre proporcionalidade e razoabilidade, comum entre doutrina e jurisprudência¹⁵, que acaba por enxergar a proporcionalidade como “[...] uma simples pauta que, vagamente, sugere que os atos estatais devem ser razoáveis [...] [ou] uma simples análise da relação meio-fim.” (SILVA, 2002, p. 30) Sob uma perspectiva da proporcionalidade em Robert Alexy, poder-se-ia dizer que a ideia trazida pelo Ministro Roberto Barroso se conectaria apenas com a primeira sub-regra da adequação, restando o silêncio sobre as demais sub-regras da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

Avançando na proposta alexyana, se é verdadeiramente a isso que se propõe o Ministro Roberto Barroso, a primeira sub-regra, a da *adequação*, exige que o meio adotado seja capaz de fomentar ou alcançar o objetivo pretendido. Ou seja, “uma medida somente pode ser considerada inadequada se sua utilização não contribuir em nada para fomentar a realização do objetivo pretendido” (SILVA, 2002, p. 37). A medida pleiteada é a suspensão das remoções forçadas enquanto durar o estado pandêmico. O objetivo pretendido, por sua vez, é garantir o direito à saúde, à moradia e à dignidade humana das famílias em situação de vulnerabilidade social. Pode-se questionar, obviamente, se a medida é a *mais* adequada, dentre todas possíveis, a proteger os direitos pretendidos. Um estudo publicado na revista *Nature* por Nande et al. (2021) projeta os impactos das remoções forçadas na disseminação do coronavírus, concluindo que as remoções implicam em aumento considerável de contaminação, uma vez que atinge bairros mais pobres e que as famílias acabam por serem “duplicadas” com a assimilação das pessoas

(2020, p. 11-2), em linha crítica à proposta da ponderação: “Se bem analisada, a ponderação nos moldes em que proposta por Alexy – que, é de se ressaltar, assume ares de enunciado performativo na literatura pátria – carrega consigo a discricionariedade do intérprete, revelando a manutenção da característica positivista que impede a superação paradigmática imbricada à construção de uma teoria da decisão por meio da qual o controle hermenêutico das decisões seja viabilizado.”

¹⁵ Virgílio Afonso da Silva critica justamente o posicionamento do doutrinador Luís Roberto Barroso: “A tendência a confundir proporcionalidade e razoabilidade pode ser notada não só na jurisprudência do STF [...], mas também em inúmeros trabalhos acadêmicos e até mesmo em relatórios de comissões do Poder Legislativo. Luís Roberto Barroso, por exemplo, afirma que ‘é digna de menção a ascendente trajetória do princípio da razoabilidade, que os autores sob influência germânica preferem denominar princípio da proporcionalidade, na jurisprudência constitucional brasileira.’ Estivesse correta a afirmação, a regra da proporcionalidade nada mais seria do que o nome dado à regra da razoabilidade pelos autores ‘sob influência germânica’, uma simples questão de preferência terminológica, de acordo com a filiação acadêmica de cada jurista” (SILVA, 2002, p. 28).



removidas em núcleos familiares de pessoas próximas, como vizinhos e parentes, ou passam a viver em situação de rua¹⁶. Desta forma, pode-se concluir que a medida é adequada.

Sequencialmente, a análise que se impõe é acerca da *necessidade*. Para Silva (2002, p. 38), “[u]m ato estatal que limita um direito fundamental é somente necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido.” Para entender melhor, é preciso definir o direito atingido pelo ato. A suspensão das remoções atinge, em primeira análise, o direito de propriedade, que sofrerá uma limitação temporária. Contudo, sabendo que a reflexão sobre a necessidade é, essencialmente, comparativa, precisamos indagar: é possível medida diversa que atinja igual eficiência o objetivo proposto? Se pensarmos na problemática habitacional e no contexto de emergência sanitária, nenhuma medida alternativa satisfaria o objetivo de preservação do direito à saúde e à vida com menor grau de limitação do direito de propriedade. Pagamento de alugueis sociais, construção de moradias, alojamentos em abrigos são soluções possíveis, mas que não são capazes de responder à altura do problema, nem seriam possíveis de serem realizadas em tempo hábil. A suspensão das remoções forçadas parece ser a medida mais eficiente para alcançar o resultado almejado, podendo ser considerada como necessária.

O último filtro alexyano é a *proporcionalidade em sentido estrito*. Nesse ponto, é necessário realizar “um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva” (SILVA, 2002, p. 40). Em outras palavras, importa saber se os motivos da intervenção possuem peso suficiente a justificar a restrição ao direito fundamental.

Essa intervenção, em escala triádica (em que leve = 1; médio = 2; e grave = 4), poderia ser classificada como *média* (peso 2), uma vez que intervém em um aspecto importante da propriedade, mas não importa em sua aniquilação ou embaraço duradouro/permanente. Do outro lado, os impactos na

¹⁶ “O papel da transmissão domiciliar de SARS-Cov-2 não é totalmente compreendido, mas um número crescente de estudos empíricos, bem como trabalhos de modelagem anteriores, sugere que os domicílios são uma das principais fontes de transmissão de SARS-Cov-2. Investigações de rastreamento de contato descobrem que pelo menos 20-50% das infecções podem ser rastreadas até um contato doméstico. A transmissão doméstica também pode limitar ou atrasar os efeitos de medidas como *lockdowns* que visam diminuir a taxa de contato na população em geral. [...] Nossa análise demonstra que os despejos podem ter um impacto mensurável na propagação da SARS-Cov-2 nas cidades e que as políticas para a sua contenção são uma componente justificada e importante do controle da epidemia. O efeito dos despejos em uma epidemia não se limita àqueles que foram despejados e aqueles que receberam famílias despejadas em suas casas. Outros domicílios experimentaram um risco aumentado de infecção devido ao transbordamento dos processos de transmissão amplificados pelos despejos na cidade” (NANDE et al., 2021, p. 2-8, tradução nossa).

saúde e na vida humana decorrentes de uma remoção são *graves* (peso 4), porque podem ser mesmo irreversíveis.

Pela *fórmula do peso* de Alexy (2008, p. 159), é possível expressar o problema por

$$W_{i,j} = \frac{I_i}{I_j},$$

em que I_i representa a intensidade da intervenção no princípio P_i (no nosso caso, o direito de propriedade); I_j representa a importância do cumprimento do princípio em sentido contrário, representado por P_i (no nosso caso, o direito à saúde e à vida), de modo ao aplicar os pesos temos que:

$$W_{i,j} = \frac{2}{4} = \frac{1}{2} = 0,5.$$

Sendo $W_{i,j}$ o peso concreto de P_i e sendo que a primazia de P_i é representada pelo peso concreto maior que 1 e a primazia de P_j pelo peso concreto menor do que 1 (ALEXY, 2008), é possível dizer a proteção do direito à saúde e à vida (P_j) é capaz de justificar a intervenção no direito de propriedade (P_i), porque possui peso maior. Assim, é possível concluir que a medida é proporcional, além de adequada e necessária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como negar que o direito à moradia ganhou destaque em meio à pandemia do novo coronavírus. A moradia é um espaço fundante de dignidade humana, servindo como abrigo, como proteção e como lar. É, portanto, direito humano. Deve-se destacar que o direito à moradia tem por pressupostos: a segurança da posse, a localização adequada, o custo acessível, a disponibilidade de serviços e infraestrutura, boas condições de habitabilidade, a acessibilidade aos grupos vulneráveis e preservação da identidade cultural dos sujeitos, nos termos do Comentário Geral nº 4 do CDESC.

Dados do déficit habitacional brasileiro indicam que, a despeito da assimilação no texto constitucional vinte e um anos atrás, e dos programas habitacionais (como o Programa Minha Casa, Minha Vida, recentemente substituído pelo Casa Verde e Amarela), há um imenso desafio para a concretização desse direito.

Seguindo as iniciativas internacionais pela suspensão das remoções forçadas durante o estado pandêmico, o Brasil – com bastante atraso – começou as discussões em torno do PL nº 827/2020 e da ADPF nº 828/DF. A concessão da medida cautelar na ADPF nº 828, suspendendo as remoções por seis meses, acendeu os ânimos de alguns setores, em especial da bancada ruralista, que logrou êxito em remover as áreas rurais da abrangência do PL nº 827/2020. A discussão parece bastante atrasada não só



no tempo, mas materialmente também, uma vez que os opositores da medida sustentam que há incentivo legal às invasões e que há intervenção excessiva e inaceitável no direito de propriedade, tido por esses representantes como *sagrado*.

Ou seja, de um lado sustenta-se que a suspensão da retomada compulsória de imóveis tem por objetivo evitar a lesão ao direito à saúde, ao direito à vida, ao direito à moradia, o fundamento da dignidade da pessoa humana e o objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Do outro lado, há quem afirme que as medidas ferem o direito à propriedade privada. Contudo, ao procedermos com análise da decisão do Ministro Roberto Barroso, ainda que esta não faça uso apropriado da proporcionalidade na visão de Alexy, foi possível concluir que a medida de suspensão das remoções forçadas se mostrou adequada (uma vez que contribui para a realização do objetivo proposto), necessária (já que não é possível promover o objetivo perseguido por outro ato com mesma intensidade) e proporcional em sentido estrito. Porém, para além do momento crítico atual, efetivar o direito à moradia é um desafio que permanece em cena, sem perspectivas concretas de solução.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. D.O.U de 05/10/1988, pág. nº 1. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202021-2021.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. D.O.U de 20/09/1990, pág. nº 1. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.



BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. D.O.U de 21/10/1991. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. D.O.U de 07/07/1992, p. 8713. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulamento Sanitário Internacional**. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no D.O.U de 10/07/2009, pág.11. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília: Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Resoluon10SoluGarantidorasdeconflitosfundirioscoletivosrurais.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 827, de 23 de março de 2020**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender 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 de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2241695>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 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). Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755594651&prcID=6155697#>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756056012&prcID=6155697&ad=s#>. Acesso em: 27 jun. 2021.



CALVI, Pedro. “ONU responde a parlamentares e apoia projeto de lei que suspende despejos durante a pandemia”. **Câmara dos Deputados**. 15/09/2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdm/noticias/onu-responde-a-parlamentares-e-apoia-projeto-de-lei-que-suspende-despejos-durante-a-pandemia>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Dados Atualizados dos Despejos no Brasil**. Campanha Nacional Despejo Zero - Atualização até junho/2021. 2021. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org>. Acesso em: 20 jun. 2021.

COMENTÁRIOS Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Comentarios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). “CNS reforça posicionamento contra despejos durante a pandemia”. **Conselho Nacional de Saúde**. 04/06/2021. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1770-cns-reforca-posicionamento-contra-despejos-durante-a-pandemia>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARIN, Jeferson Dytz; RAMOS NETO, Nelson Gularte. Por que não ponderar ou subsumir? **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 7, n. 01, e253, p. 1-27, jan./jun. 2020.

MENDES, Jeferson de Oliveira; HENRIQUES, Rebeca Souza; PEDRON, Flávio Quinaud. O controle de constitucionalidade como mecanismo assecuratório dos direitos fundamentais à luz da teoria discursiva do Direito de Habermas. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 6, n. 01, e248, p. 1-23, jan./jun. 2019.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NANDE, Anjalika et al. The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2. **Nature**, v. 12, n. 1, p. 1-13, 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41467-021-22521-5>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions**. Leilani Farha, Special Rapporteur on the right to adequate housing, 28 April 2020. 2020a. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf. Acesso em: 30 mai. 2021.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brazil must end evictions during COVID-19 crisis: UN expert.**

2020b. Disponível em:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/PR_Brazil_July2020_Portuguese.pdf. Acesso em: 29 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **COVID-19 and the right to adequate housing:** impacts and the way forward. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Balakrishnan Rajagopal. 2020c. Disponível em: <https://www.undocs.org/A/75/148>. Acesso em: 02 jun. 2021.

REDE DE ESTUDOS SOBRE HABITAÇÃO. **A Habitação nas Políticas.** Síntese das medidas adoptadas como resposta à crise da covid-19. 2020. Disponível em: <https://www.redehabitacao.pt/docs/comparison>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7ª ed. 2ª reimp. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Paulo Junio Trindade dos; MARCO, Cristhian Magnus de; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 775-819, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.52800>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 8ª ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

Sobre os autores:

Flávio Quinaud Pedron

Doutor e Mestre em Direito pela UFMG. Professor Adjunto do Mestrado em Direito da UniFG (Bahia). Professor Adjunto da PUC-Minas (Graduação e Pós-graduação). Professor Titular do IBMEC. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC). Membro da Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPro). Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo (ANNEP). Membro da Rede Brasileira de Direito e Literatura (RDL). Advogado e sócio do escritório Pedron Advogados.

Centro Universitário FG, Guanambi, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4259444603254002> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4804-2886>

E-mail: flavio@pedronadvogados.com



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 524-546.

Flávio Quinaud Pedron e Gilson Santiago Macedo Júnior

DOI: 10.12957/rdc.2023. 61222 | ISSN 2317-7721

Gilson Santiago Macedo Júnior

Mestre em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG), área de concentração: Fundamentos e Efetividade do Direito. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, tendo exercido a função de Conselheiro Regional Nordeste (2020-2021). Atualmente é Coordenador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/Oak Foundation). Advogado e Presidente da Comissão de Direito Urbanístico e Direito à Cidade da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção Vitória da Conquista (2022-2024). Conselheiro Municipal de Habitação Popular de Vitória da Conquista.

Centro Universitário FG (UniFG), Guanambi, BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9995424690766046> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4661-9082>

E-mail: gilsonsantiagomjr@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

