

Ementa: Direito Constitucional e Civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19. Ratificação da Medida cautelar parcialmente deferida.

I. A hipótese

1. Ação que tem por objeto a tutela dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Pedido cautelar de suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

II. Fundamentos de fato

2. O requerente destaca dados da *Campanha Despejo Zero*, segundo a qual mais de 9.000 (nove mil) famílias foram despejadas durante a pandemia e em torno de 64.000 (sessenta e quatro mil) se encontram ameaçadas de remoção. Notícia de casos de desocupações coletivas realizadas sem suporte assistencial às populações, que já se encontravam em situação de vulnerabilidade.

III. Fundamentos jurídicos

3. No contexto da pandemia da COVID-19, o direito social à moradia (art. 6º, CF) está diretamente relacionado à proteção da saúde (art. 196, CF), tendo em vista que a habitação é essencial para o isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus. A recomendação das autoridades sanitárias internacionais é de que as pessoas *fiquem em casa*.

4. Diante dessa situação excepcional, os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos

envolvidos nas remoções e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral.

5. É preciso distinguir três situações: (i) ocupações antigas, anteriores à pandemia; (ii) ocupações recentes, posteriores à pandemia; e (iii) despejo liminar de famílias vulneráveis. Também merecem solução específica: a) ocupações conduzidas por facções criminosas; e b) invasões de terras indígenas.

IV. Decisão quanto a ocupações anteriores à pandemia

6. Justifica-se a suspensão, por 6 (seis) meses, da remoção de ocupações coletivas instaladas antes do início da pandemia. Trata-se da proteção de comunidades estabelecidas há tempo razoável, em que diversas famílias fixaram suas casas, devendo-se aguardar a normalização da crise sanitária para se cogitar do deslocamento dessas pessoas.

V. Decisão quanto a ocupações posteriores à pandemia

7. Os agentes estatais poderão agir para evitar a consolidação de novas ocupações irregulares, desde que com a devida realocação em abrigos públicos ou em locais com condições dignas. Tudo deve ser feito com o cuidado necessário para o apoio às pessoas vulneráveis, inclusive provendo condições de manutenção do isolamento social.

VI. Decisão quanto ao despejo liminar por falta de pagamento

8. No que diz respeito às situações de despejo por falta de pagamento de aluguel, a proibição genérica pode gerar efeitos sistêmicos difíceis de calcular em sede de controle concentrado de constitucionalidade, particularmente em medida cautelar de urgência. Isso porque a renda proveniente de locações, em muitos

casos, também é vital para o sustento de locadores. Por essa razão, nesse tópico, a intervenção judicial deve ser minimalista.

9. Assim sendo, na linha do que já fora previsto na Lei nº 14.010/2020, que disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, suspendo, pelo prazo de 6 (seis) meses, tão-somente a possibilidade de despejo liminar de pessoas vulneráveis, sem a audiência da parte contrária. Não fica afastada, portanto, a possibilidade de despejo por falta de pagamento, com observância do art. 62 e segs. da Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre a locação de imóveis urbanos.

VII. Conclusão

1. Ante o quadro, voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida, nos seguintes termos e condições:

i) *com relação a ocupações anteriores à pandemia* : suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);

ii) *com relação a ocupações posteriores à pandemia*: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e

iii) *com relação ao despejo liminar*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

2. Ficam ressalvadas da abrangência da medida cautelar as seguintes hipóteses:

i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010;

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

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

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

Voto :

I. Cabimento da ADPF

1. Estão presentes os requisitos de admissibilidade do pedido. De um lado, resta verificada a lesão e a ameaça de lesão dos preceitos fundamentais à saúde, à moradia, à dignidade e à vida humana (arts. 1º, III; 5º, *caput* e XI; 6º e 196, CF). De outro lado, o requisito da subsidiariedade também está atendido, tendo em vista que não há outro instrumento adequado a sanar a violação a direitos fundamentais de maneira ampla e uniforme no país, com efeitos gerais e vinculantes. O controle difuso de constitucionalidade não seria capaz de conter com a mesma eficácia a lesão ou ameaça de lesão. O pedido cautelar formulado, na parte em que requer a suspensão dos processos, procedimentos e medidas judiciais que resultem em despejos, desocupações ou remoções, por sua vez, é autorizado pelo art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/1999.

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

3. Em diversos precedentes, o Supremo Tribunal Federal conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental como via processual adequada para a tutela de direitos fundamentais no enfrentamento da crise oriunda do estado de calamidade pública da COVID-19. Vale mencionar,

nesse sentido, a ADPF 690-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADPF 709-MC-Ref, de minha relatoria; ADPF 742-MC, Rel. Min. Marco Aurélio; e ADPF 754 TPI-segunda-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

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

II. Deferimento parcial da medida cautelar

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

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

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

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

8. Por isso, algumas medidas normativas já foram adotadas a fim de assegurar que as pessoas não percam a moradia nesse contexto. Os estados do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 9.020/2020), Pará (Lei Estadual nº 9.212

/2021), Amazonas (Lei Estadual nº 5.429/2021) e o Distrito Federal (Lei Distrital nº 6.657/2020) editaram leis que suspendem ações e/ou o cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19). A Paraíba (Lei Estadual nº 11.676/2020), por sua vez, editou lei que proíbe o despejo por falta de pagamento durante a pandemia.

9. No âmbito federal, a Lei nº 14.010/2020 disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, e seu art. 9º estabeleceu que “não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020”. Trata-se de hipóteses previstas na Lei de Locações nas quais é concedida a liminar para desocupação em quinze dias, independentemente da audiência da parte contrária, desde que prestada caução no valor equivalente a três meses de aluguel.

10. Além disso, em 18.05.2021, foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 827/2020, que atualmente se encontra em análise pelo Senado Federal. A proposta “estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender até 31 de dezembro de 2021 o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para dispensar o locatário do pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel e para autorizar a realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens” (art. 1º).

11. Com relação às ocupações coletivas, o PL nº 827/2020 suspende as medidas que “imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, urbano ou rural, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar” (art. 2º). Superado o prazo de suspensão, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério

Público e da Defensoria Pública (art. 2º, §4º). Essa suspensão se aplica somente às ocupações ocorridas após 31 de março de 2021 e não alcançam as desocupações já consumadas quando da entrada em vigor da lei (art. 7º).

12. Com relação às locações de imóvel urbano, o projeto estabelece que não será concedida medida liminar de desocupação nas mesmas hipóteses que foram previstas na Lei nº 14.010/2020 (*i.e.* art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei de Locações), desde que atendidas as seguintes condições: (i) “o locatário demonstre a ocorrência de alteração da situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar” (art. 4º, *caput*); (ii) o valor mensal do contrato não deve ser superior a R\$ 600,00 (seiscentos reais) em caso de locação de imóvel residencial e R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) em caso de locação de imóvel não residencial. Ainda com relação às locações, nos casos em que frustrada a negociação para a melhora nas condições de pagamento, em que exista alteração da equação econômico-financeira decorrente da diminuição de renda do locatário, permite-se a denúncia da locação independentemente (i) do pagamento de multa, nas locações por prazo determinado e (ii) do cumprimento do aviso prévio, nos contratos por prazo indeterminado, (iii) desde que “o imóvel objeto da locação [seja] o único de propriedade do locador, excluído o utilizado para sua residência, desde que os aluguéis consistam na totalidade de sua renda” (art. 5º).

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

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

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

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

15. Foram trazidos aos autos elementos suficientes a caracterizar a lesão e a ameaça de lesão dos direitos fundamentais à saúde, à moradia, à dignidade e à vida humana (arts. 1º, III; 5º, *caput* e XI; 6º e 196, CF). Há diversos casos em que a execução de mandados de reintegração de posse e a remoção de comunidades dos locais que ocupam expõem populações vulneráveis a uma situação de absoluto flagelo. Famílias e pessoas que perderam seus empregos enfrentam dificuldades financeiras, perdem suas moradias e, com isso, passam a ter obstáculos ainda maiores para praticar o isolamento social. O crescimento de populações em situação de vulnerabilidade e das ocupações informais configura verdadeira crise humanitária.

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

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

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

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

“Em primeiro lugar, a presente petição traz questões jurídicas relevantes, seja do ponto de vista processual (ofensa à reserva de Plenário e ao princípio do devido processo legal), seja no que concerne

ao direito material (função social da propriedade e direito fundamental à moradia).

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

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

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

20. Além disso, na Rcl 45.319-MC, o Min. Ricardo Lewandowski concedeu medida cautelar para restabelecer os efeitos da Lei nº 9.020/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da COVID-19. A reclamação impugna medida cautelar deferida monocraticamente em representação de inconstitucionalidade, que suspendeu os efeitos da lei por entender que haveria usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil. O relator da reclamação deferiu o pedido liminar, nos seguintes termos:

“Com efeito, entendo que tal decisão, ao menos aparentemente, pode estar a afrontar o entendimento que prevaleceu nos paradigmas invocados na presente reclamação, no sentido de que medidas de proteção à saúde pública durante a pandemia são matéria de competência legislativa concorrente, não havendo hierarquia entre os entes da federação.

Ademais, embora a Lei Estadual 9.020/2020 imponha a suspensão de “mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejo e remoções judiciais ou extrajudiciais” (art. 1º), ao menos a princípio, tratase de sobrestamento temporário da execução de tais medidas,

levando-se em conta a complexidade ora enfrentada em razão da pandemia mundial, somada às peculiaridades daquela unidade federativa.

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

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

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

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

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

Abrangência da medida cautelar

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

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

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

27. Em segundo lugar, a medida de suspensão não pode alcançar ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos correlatos. Nos casos que envolvam áreas de risco, a remoção poderá acontecer, desde que respeitados os termos do art. 3º-B Lei Federal nº 12.340/2010. Essas situações demandam a atuação emergencial do Poder Público a fim de evitar desastres e, por isso, a suspensão não deve abarcá-las.

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

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

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

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

31. Ainda que os fundamentos jurídicos sejam, em tese, aptos a justificar a suspensão dos despejos por falta de pagamento de aluguel, temo que o deferimento da medida possa gerar um efeito em cascata, provocando um estímulo para o não pagamento de aluguel mesmo por aqueles que possuem condições financeiras. É preciso considerar que a medida cautelar,

tal como postulada, tem o condão de produzir impacto relevante, ensejando a perda da renda proveniente das locações de todo o país. Além disso, não é possível presumir, de maneira genérica, que a suspensão do pagamento de locações residenciais se daria sem prejuízo do sustento do locador.

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

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

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

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

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

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

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

VII – o término do prazo notificadorio previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a

segurança inaugural do contrato; (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

39. A remoção ou despejo de ocupações coletivas envolve o deslocamento de um número considerável de pessoas, o que inevitavelmente prejudica o isolamento social. Em primeiro lugar, porque pessoas e famílias são desalojadas de suas residências e nesse momento encontram maior dificuldade de encontrar um lugar para morar, sendo certo que a recomendação é praticar o isolamento social e *ficar em casa*. Em segundo lugar, porque a execução da ordem de reintegração de posse, em si, envolve de maneira inevitável a exposição tanto das pessoas removidas, quanto dos agentes públicos. São diversos os relatos nos autos de casos com emprego de violência e mobilização de aparato policial. Em terceiro lugar,

porque a execução dessas ações incrementa o risco de contaminação da população em geral, sendo que é preciso reunir esforços para achatar a curva de contágio.

40. Por essas razões, diante de uma crise sanitária sem precedentes e em vista do risco real de uma terceira onda de contágio, os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral. Se as ocupações coletivas já se encontram consolidadas há pelo menos um ano e três meses, não é esse o momento de executar a ordem de despejo. Razões de prudência e precaução recomendam que se aguarde o arrefecimento da crise sanitária.

41. Diante do exposto, defiro parcialmente a medida cautelar postulada, para suspender pelo prazo de seis meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6 /2020).

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

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

43. Por mais que nesses casos também exista o risco de contaminação, outros fatores também devem ser considerados. Existe um interesse público legítimo em evitar que se criem novas situações de fato que posteriormente serão de difícil solução. Aqui, a atuação possui viés eminentemente preventivo, que se mostra particularmente relevante para a manutenção da

ordem urbana. Mas, evidentemente, a atuação do Poder Público não pode deixar pessoas vulneráveis em situação ainda pior do que já se encontravam. Tratando-se de ocupação recente, a remoção deve ser acompanhada por órgãos de assistência social que garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para abrigos públicos ou locais com condições dignas.

III. Conclusão

44. Diante do exposto, voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida, nos seguintes termos:

i) com relação a ocupações anteriores à pandemia : suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);

ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e

iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

45. Ficam ressalvadas da abrangência da medida cautelar as seguintes hipóteses:

i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam

anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010;

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

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

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

Plenário Virtual - minuta de voto - 1006/2021-0000