



# A TUTELA DO DIREITO À MORADIA: POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS

## PROTECTING THE RIGHT TO HOUSING: POSSIBILITIES AND LIMITS OF JUDICIAL ACTION IN LAND CONFLICTS

<i>Recebido em</i>	03/04/2025
<i>Aprovado em:</i>	15/10/2025

**Mariana Pinto Zoccal<sup>1</sup>**  
**Soraya Regina Gasparetto Lunardi<sup>2</sup>**  
**Flávio Augusto Rosa Zucca<sup>3</sup>**

### RESUMO

O artigo analisa a tutela judicial do direito à moradia em conflitos fundiários, a partir de um estudo da ADPF nº 828, que resultou na suspensão de inúmeras operações de despejo durante a pandemia de COVID-19. Inicialmente, analisamos a positivação do direito à moradia na Constituição Federal e em declarações e tratados internacionais de direitos humanos. Na sequência, abordamos a problemática do déficit habitacional e a ineficácia das políticas públicas no tema, gerando um cenário de omissões políticas inconstitucionais. Por fim, após refletirmos sobre os modelos de intervenção judicial existentes na matéria, tais como o de “compromisso significativo”, analisamos a respectiva decisão do STF, problematizando aspectos como a subsidiariedade com que o déficit habitacional foi tratado. Concluímos que, embora limitada, a atuação judicial foi importante para a garantia de direitos de grupos em vulnerabilidade. Contudo, mostra-se necessário que atores políticos também se comprometam com a efetivação do direito à moradia.

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestra em Direito pela UNESP. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF).

<sup>2</sup> Professora Livre Docente em Direito Constitucional e Direitos Fundamentais da UNESP. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorado pela Universidade Politécnica de Atenas.

<sup>3</sup> Mestrando pela UNESP. Graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.



Palavras-chave: direito à moradia - ADPF 828 - conflitos fundiários - tutela judicial de direitos sociais - “compromisso significativo”.

### **ABSTRACT**

The article analyzes the judicial protection of the right to housing in land conflicts, based on a study of ADPF No. 828, which resulted in the suspension of numerous eviction operations during the COVID-19 pandemic. Initially, we analyzed how the right to housing is enshrined in the Federal Constitution and in international human rights declarations and treaties. Next, we address the problem of the housing deficit and the ineffectiveness of public policies on the subject, generating a scenario of unconstitutional political omissions. Finally, after reflecting on the existing models of judicial intervention in the matter, such as the “significant commitment” model, we analyzed the respective STF decision, problematizing aspects such as the subsidiarity with which the housing deficit was dealt with. We conclude that, although limited, judicial action was important in guaranteeing the rights of vulnerable groups. However, it is necessary that political actors also commit themselves to making the right to housing a reality.

**Keywords:** right to housing - ADPF 828 - land conflicts - judicial protection of social rights - “significant commitment”.

### **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 nasce com a promessa de, dentre os objetivos previstos em seu artigo 3º, promover a consolidação de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem-estar de todos, sem quaisquer formas de discriminação. A concretização dessa promessa esbarra em inúmeros desafios normativos e práticos.

Em primeiro lugar, tais objetivos não estabelecem uma conduta, obrigação ou proibição concreta, deixando às autoridades estatais um amplo poder discricionário em relação à conveniência de implementar ou não certas medidas que possibilitariam atingir as finalidades estabelecidas (Dimoulis, 2021). Além disso, permanecem abstratos os significados de “pobreza”, “marginalização” e “desigualdade social”, assim como a determinação dos parâmetros que indicariam se a meta foi atingida (Dimoulis, 2021).



Para Dimoulis (2021, p. 263), há uma baixa densidade normativa desses objetivos. Ao não serem atendidos – em razão da inércia ou de uma atuação inadequada/insuficiente das autoridades estatais – há também uma “ineficácia social” do comando constitucional. Essa ineficácia pode ser constatada pela crônica existência de pessoas em situação de rua ou vivendo em moradias inadequadas, em áreas de risco e sem saneamento básico.

Ter um lugar para morar representa uma necessidade vital do ser humano, sem a qual inúmeros direitos passam a ser violados em cascata, tais como o direito à vida, saúde, alimentação, transporte e segurança. O direito à moradia, portanto, ganha relevância quando falamos sobre o respeito à dignidade da pessoa humana, também alçada como fundamento de nossa República Federativa. Contudo, trata-se de um direito por vezes ignorado em comparação com outros direitos sociais, em decorrência do fenômeno da *invisibilidade* dos grupos sociais marginalizados (Autor, 2024).

O presente artigo busca analisar, no âmbito das discussões sobre a constitucionalização das políticas públicas, as possibilidades e limites da atuação do Poder Judiciário na garantia do direito à moradia, em especial nos conflitos envolvendo ocupações urbanas. Em um primeiro momento, trataremos da positivação do acesso à moradia enquanto direito humano fundamental, explicitando o histórico de sua positivação na Constituição Federal de 1988 e no âmbito do regime internacional de direitos humanos. Na sequência, traremos dados sobre o déficit habitacional brasileiro, sobre as políticas públicas e movimentos de moradia existentes e debateremos características de um precedente judicial em ação de despejo emitido pela Suprema Corte da África do Sul. Por fim, analisaremos decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, na qual suspendeu-se, inicialmente por seis meses, ordens de remoção e despejos de áreas coletivas habitadas em razão da pandemia de COVID-19. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental que utilizou como fontes primordiais artigos científicos, dissertações, teses, doutrinas jurídicas e decisões judiciais.



## 1. A MORADIA ENQUANTO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

O direito à moradia encontra-se previsto no artigo 6º da Constituição, que prevê que “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).

O texto original da Constituição de 1988 não incluía a moradia no rol de direitos sociais, tendo o acréscimo ocorrido apenas em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Os direitos sociais implicam um comando prestacional ao Estado e possuem como objetivo primordial “promover a igualdade, especialmente nas áreas nas quais o acesso a bens e serviços essenciais é mais afetado pelas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira” (Silva, 2021, p. 260).

Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 261) descreve que a Constituição de 1988 foi uma das primeiras constituições do mundo ao trazer o acesso a bens e serviços públicos enquanto direitos, e não apenas como deveres estatais. No seu entender, essa distinção não se trata de um mero detalhe terminológico, trazendo consequências importantes, tais como a possibilidade do acesso a esses bens e serviços serem demandados perante o Poder Judiciário.

A importância de uma habitação aparece em outros diversos dispositivos constitucionais, tais como a previsão da casa enquanto asilo inviolável do indivíduo (art. 5º, XI); a eleição da moradia como necessidade vital básica do trabalhador e de sua família para justificar o percebimento do salário mínimo (art. 7º, IV); a atribuição à União, aos Estados e aos Municípios de competência comum para legislar sobre programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (art. 23, IX); e a atribuição da moradia como condição imprescindível para a aquisição da propriedade urbana por usucapião (art. 183) (Carmona, 2015, p. 8).

Na esfera internacional, o direito à moradia também é caracterizado enquanto um “direito humano” positivado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Para André de Carvalho Ramos (2021), ele consiste no direito de viver com segurança, paz e dignidade



em determinado lugar, no qual o indivíduo e sua família possam se instalar, de modo adequado e com custo razoável, com privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação e acesso à infraestrutura básica, como água e saneamento básico. Trata-se, portanto, do direito de “ter um local adequado, com privacidade e dotado de conforto mínimo para o indivíduo e seu grupo familiar” (Ramos, 2021, p. 989).

O Comentário Geral nº 4 do Comitê do PIDESC lista sete elementos essenciais do direito à moradia adequada, a saber:

(i) proteção legal e segurança jurídica, pelo qual se exige proteção legal da moradia contra despejo arbitrário ou ameaças de qualquer quilate; (ii) disponibilidade de serviços, pelo qual se requer que os beneficiados do direito à moradia possam usufruir de acesso sustentável à água, à luz, ao aquecimento, ao saneamento, entre outros; (iii) custo acessível, que assegura o acesso à moradia sem que outras necessidades básicas sejam sacrificadas; (iv) habitabilidade, que impõe que o local de moradia proteja os seus ocupantes da umidade, calor, frio e outras ameaças à saúde física e psíquica. As recomendações constantes das “Guias de Moradia e Saúde” (Housing and Health Guidelines) da Organização Mundial da Saúde explicitam as condições adequadas de uma moradia, mostrando o vínculo entre saúde e habitação; (v) acessibilidade, que requer prioridade no acesso pleno e sustentável à moradia por parte de grupos vulneráveis (idosos, crianças, pessoas com deficiência, grupos que vivem em áreas de risco ou em habitações precárias etc.), transformando a moradia em direito de todos; (vi) localização, que indica a necessidade de não construir moradias em lugares sem serviços, longe de equipamentos sociais e dos locais de trabalho, próximos de áreas de risco ou poluídas etc.; (vii) adequação cultural, que visa assegurar a identidade e diversidade cultural na construção da moradia (Ramos, 2021, p. 990).

O direito à moradia apresenta uma dimensão positiva e negativa. De forma negativa, pressupõe-se que enquanto direito subjetivo, não haja afetação por parte do Estado no sentido de comprometer o direito à intimidade e à vida privada de particulares em suas residências. Na dimensão positiva, que haja a criação e a estruturação de órgãos e



normativas, o fornecimento de bens, serviços, dentre outras ações comissivas para a promoção desse direito (Sarlet, 2008).

De acordo com Antônio Alberto Machado (2017), para a eficácia do direito à moradia é preciso que seja garantida também a eficácia de outros direitos correlatos, como o direito ao saneamento básico; a uma infraestrutura que dê condições de habitabilidade; o direito ao transporte que dê ao morador condições de circular; o direito à educação que dê condições de frequentar escolas próximas; o direito de acesso a equipamentos de lazer, recreação e descanso; o acesso à equipamentos de saúde; dentre outros. Machado (2017, p. 107) defende que “sem o atendimento a todos esses direitos, as demandas ficam “fragmentadas”, ou seja, os direitos “ficam pela metade”, sem eficácia. E tal “distribuição pulverizada” dos direitos humanos fundamentais resulta numa “pulverização” da própria democracia.

No âmbito judicial, o direito à moradia por vezes apresenta tensões com o direito à propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado. Para Júlia Pupin de Castro (2021, p. 17), o “espaço urbano é palco de conflitos pelo seu uso social, que, quando relacionados ao uso da terra para fins de habitação, materializam-se na permanência de ordens urbanísticas excludentes e reproduutoras de desigualdades socioespaciais”.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2015) destaca duas divergências importantes sobre a possibilidade de judicialização do direito à moradia no Brasil, que versam sobre a sua aplicabilidade (ou não) e a sua eficácia (se plena, contida ou limitada<sup>4</sup>). Há autores que defendem a autoaplicabilidade do direito à moradia e outros que argumentam que a sua implementação depende da criação de políticas públicas habitacionais, a partir de escolhas do poder estatal no tocante à destinação de recursos econômico-financeiros.

---

<sup>4</sup> Carmona (2015) ilustra que as normas de eficácia plena são aquelas que, assim que a Constituição entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, sem necessidade de normas legais integrativas, cujo exemplo é o art. 5º, § 1º. Por sua vez, as normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que, enquanto não restringidas pelo legislador ordinário, têm eficácia plena, como o disposto no art. 5º, VII. Por fim, são normas constitucionais de eficácia limitada aquelas de aplicabilidade reduzida ou deferida, pois necessitam de uma lei integrativa infraconstitucional para produção de seus efeitos plenos.



Considerando a existência de um contingente significativo de pessoas sem moradia adequada e de propriedades que não apresentam função social, movimentos sociais de moradia em geral organizam-se a partir de repertórios de ocupação, acarretando ações judiciais de reintegração de posse, despejos e debates acerca da proteção jurídica contra despejos forçados, assédios e outras violências. Debates também são travados quando as ocupações de moradia ocorrem em áreas de risco ou de proteção ambiental, como os entornos de represas e as áreas de mananciais, ensejando problemas relacionados à segurança dos ocupantes e riscos de eventuais danos ambientais.

## **2. O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO, AS OMISSÕES POLÍTICAS INCONSTITUCIONAIS E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA MATÉRIA**

Quando falamos em déficit habitacional, referimo-nos ao número de famílias sem moradia ou que vivem em condições de moradia precárias em uma determinada região. De acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 2022 no Brasil esse déficit totalizou 6 milhões de domicílios (Campos, 2024). Segundo dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023), em 2022 também existiam cerca de 236.400 pessoas em situação de rua inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), ou seja, 1 em cada 1.000 pessoas estava vivendo em situação de rua no Brasil.

Tais estatísticas são representativas da existência de latentes conflitos fundiários, que foram intensificados durante a pandemia de COVID-19 recentemente vivenciada. Ter um lugar para morar, embora positivado enquanto um direito humano fundamental, para muitos segue sendo uma promessa constitucional não concretizada. A tarefa de efetivação desse direito é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios. Para a Constituição de 1988, todos os entes federativos devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A nosso ver, embora possa haver judicialização do direito à moradia como tem ocorrido para o acesso a medicamentos e cirurgias no âmbito do direito à saúde, a maioria das ações do Estado para a garantia desse direito (e dos direitos sociais em geral) se dá



pela criação de políticas públicas. Para Autor et al. (2016, p. 241), tais políticas constituem “programas de ação com finalidades concretas, meios de ação para atingi-las (estruturas, recursos financeiros), formas de atuação e mecanismos de controle e avaliação dos resultados e do uso de recursos”.

Destaca-se nesse sentido o Programa Minha Casa Minha Vida, que foi formulado no ano de 2009 pelo governo Lula buscando tornar mais acessível a aquisição de moradias populares. Procurou-se com a iniciativa contribuir para a redução do déficit habitacional por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais, atendendo pessoas com três diferentes faixas de renda, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferenciadas (Autor, 2024).

Contudo, algumas questões merecem ser problematizadas no funcionamento dessa política pública: a) não se mostra satisfatória a distribuição de moradias pelo método do sorteio, conforme se verifica no programa, pois deixa a desejar no tocante ao estabelecimento de critérios claros com possibilidade de verificação pela sociedade civil (Autor, 2024); b) nota-se também que o direito à moradia tende a ser tratado como política pública de governo e não de Estado<sup>5</sup>, conforme se ilustra pelos menores investimentos da matéria a partir de 2019 no governo Bolsonaro, pela extinção do programa em 2021 e posterior retomada no ano de 2023, a partir de um novo mandato presidencial de Lula.

Autor et. al (2016) problematizam que a legislação brasileira que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 – não estabelece claramente metas, prazos, formas de fiscalização, sanções, possibilidades de intervenção judicial, subsídios fornecidos pelo governo e suas possibilidades de solicitação. A previsão orçamentária e a origem das verbas de custeio são mencionadas genericamente, sem

<sup>5</sup> Autor et. al. (2016) realizam uma distinção entre políticas públicas de governo e de Estado. Para os autores, há programas de ação que correspondem ao programa da maioria política que governa em certo momento e são perseguidos enquanto esse grupo permanecer no poder (ou até ele mudar de programa). Contudo, são diferentes as políticas de Estado, cuja necessidade é amplamente reconhecida, continuando sua aplicação independentemente de mudanças de maioria política e de conjunturas concretas.



indicação dos valores disponíveis para o investimento anual na matéria. A legislação não apresenta densidade normativa, o que enseja um amplo poder discricionário do Executivo, que passa a implementar programas de auxílio à moradia nos ritmos e formatos que considerar mais adequados, sem orientação e controle dessas decisões por parte do Poder Legislativo (Autor et al., 2016).

Considerando o quadro de omissões inconstitucionais nas políticas públicas nacionais de moradia que comprometem o acesso a esse direito por grande parte da população, questões importantes a serem ponderadas são: quais as possibilidades e os limites de atuação do Poder Judiciário nessa matéria? Quando conflitos fundiários são instaurados, o que se espera de uma tutela judicial constitucionalmente adequada?

Segundo Autor et. al. (2016) em Estados liberais, a política social é considerada tema discricionário do legislador. Contudo, com a transição de uma atuação estatal pautada no modelo liberal para o social, houve um deslocamento de competências decisórias entre poderes do Estado.

[...] uma vez que a Constituição limita a discricionariedade do legislador ordinário em questões de direitos sociais, eventual omissão legislativa (ou executiva) permite ao Judiciário censurar a inércia, responsabilizando a autoridade competente. Em alguns ordenamentos pode também suprir deficiências mediante criação de normas faltantes. Isso se verifica, sabidamente, no ordenamento brasileiro, fazendo a criação de normas parte da função do Judiciário, de acordo com o regime de separação de poderes adotado pela Constituição de 1988 (Autor et. al., 2016, p. 246).

A intervenção judicial no âmbito das políticas públicas costuma ocorrer por meio de processos estruturais, que buscam a readequação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos violados e uma reorganização estrutural das instituições responsáveis por realizá-las. Matheus Serafim e George Lima (2021) descrevem três das principais objeções que costumam ser realizadas a essas intervenções: a) a incapacidade técnica do Judiciário para intervir no âmbito das políticas públicas, conduzindo à ineficiência dos processos estruturais; b) a ameaça ao princípio da separação de poderes, por tal matéria ser tida como de competência do Poder Executivo e Legislativo; e c) a



possibilidade de um efeito *backlash*<sup>6</sup>, tendo em vista uma intervenção judicial indesejada e a reação política e social daí decorrente.

Em conflitos relacionados a ocupações, há um precedente judicial importante no direito comparado, advindo da Corte Constitucional da África do Sul, que instaurou uma nova postura judicial no âmbito de atuação das políticas públicas de moradia, no intuito de sanar, ainda que parcialmente, as omissões políticas do Estado. Trata-se da decisão “*Occupiers of 51 Olivia Road and Others vs. City of Johannesburg and Others*”.

O caso em tela envolvia ocupantes de dois edifícios no centro de Johannesburgo, que enfrentavam despejo pelo município sob alegações de que os prédios eram inseguros e inadequados para habitação humana. Entre os anos de 2002 e 2006, tornou-se comum a realização de despejos em massa nas periferias da cidade, no intuito de efetivar programas de revitalização urbana. O problema é que em momento algum os planejamentos municipais de revitalização levaram em consideração o que aconteceria com os moradores despejados. A decisão judicial proferida pela Suprema Corte determinou que os ocupantes e a municipalidade firmassem um “compromisso significativo” para resolver as diferenças e dificuldades à luz dos valores da Constituição, dos deveres constitucionais e estatutários do município e dos direitos e deveres dos cidadãos em questão (África do Sul, 2008).

Serafim e Lima (2021) sintetizam quatro elementos que, para a Corte, são necessários para a ocorrência deste compromisso: a) O acordo deve seguir um padrão de razoabilidade, sendo flexível e adaptável aos contextos específicos de cada caso; b) A municipalidade deve realizar o compromisso logo no início do planejamento urbano, não se iniciando as tratativas apenas na esfera judicial dos despejos, mas na própria etapa de planejamento da política pública; c) Considerando a vulnerabilidade dos cidadãos afetados pelos despejos, deve ser oferecida e eles representação especializada por

<sup>6</sup> O termo “efeito backlash” tem sido utilizado para designar uma contundente reação contrária a decisões judiciais consideradas excessivamente progressistas, e que pode advir tanto da sociedade quanto dos poderes políticos instituídos, comprometendo a eficiência da sentença proferida (Serafim; Lima, 2021, p. 783).



organizações da sociedade civil que apoiam suas demandas; e d) O governo deve desenvolver e manter um arquivo público sobre cada compromisso, para que o Judiciário possa, posteriormente, analisar não só o resultado das negociações, mas o próprio procedimento utilizado para promover o diálogo entre as partes.

Embora a decisão do caso da África do Sul possa ser criticada pelo fato de o Poder Judiciário não ter adotado uma postura ativa no acompanhamento dos desfechos dos conflitos, o que poderia minimizar as chances de violações do direito à moradia de grupos em vulnerabilidade, tal modelo de atuação também apresenta algumas potencialidades que merecem ser destacadas:

Apesar desse papel de supervisão, no Compromisso Significativo, não é a instância judicial que formula as políticas públicas, mas sim o Executivo, que deve trabalhar em conjunto com os segmentos populacionais afetados. Assim, o governo retém o poder de tomar as decisões administrativas e políticas que são consistentes com os direitos socioeconômicos. E isso é uma das principais contribuições que ele pode dar para os processos estruturais no Brasil. O seu caráter dialógico proporciona duas vantagens simultâneas: enquanto aumenta a legitimidade da decisão por meio da participação popular, enfraquece os argumentos de ameaça à separação de poderes e incapacidade técnica do Judiciário para formular políticas públicas, geralmente utilizados contra os processos estruturais. Segundo, há maior transparência na formulação de políticas públicas, na medida em que o governo precisa justificar, publicamente, as escolhas que pretende realizar ao implementar uma política pública, ouvindo as necessidades dos grupos afetados. Isso é importante tanto para que os cidadãos fiscalizem a ação estatal, como também para permitir uma intervenção judicial fundamentada, tendo em vista que o Judiciário saberá como ocorreu o processo de tomada de decisão e o que motivou as partes durante as negociações (Serafim; Lima, 2021, p. 797).

No Brasil, considerando o significativo déficit habitacional e a incapacidade das políticas públicas existentes em solucionar o problema, observamos a existência de inúmeras ocupações urbanas e de movimentos sociais de moradia. Tais movimentos se



articulam em grupos que buscam mudanças sociais a partir da inserção de pessoas em moradias dignas. Dentre as estratégias comumente mobilizadas, nota-se a ocupação de terrenos ou edifícios vazios, a reivindicação do aluguel social e a realização de mutirões, protestos ou outras ações de engajamento coletivo (Valadares, 2023, p. 87).

Nas interações desses movimentos sociais com o Estado, são frequentes os relatos de ocorrência de abusos e arbitrariedades na atuação da polícia durante operações de reintegração de posse<sup>7</sup> e a queixa de pouco espaço para um diálogo efetivo com instituições públicas como o poder Judiciário e o Ministério Público.

Após analisar decisões do Poder Judiciário paulista em primeira e segunda instância de 117 processos distintos sobre conflitos urbanos que contaram com a presença de movimentos sociais de moradia durante o lapso temporal de 2010 e 2020, Raquel Gomes Valadares (2023, p. 158) descreve que nas decisões prioriza-se “a defesa dos princípios liberais da proteção da propriedade e do não-fazer (ou não-intervir) do Estado na manutenção patrimonial individual, sem atentar para o que está previsto como política urbana constitucional: o interesse da coletividade e a função social da propriedade”.

Conforme descreve Azevedo (2014) há uma tendência de conflitos fundiários urbanos no Brasil serem tratados como um tema isolado e invisível nas políticas públicas governamentais. Os indivíduos e comunidades que sofrem despejos não são reconhecidos enquanto cidadãos de direito, sendo deixados à margem das garantias constitucionais, sejam elas individuais ou sociais.

Diante de uma inércia do Estado, recorre-se ao Judiciário, e neste campo outras lutas são travadas. Há desafios importantes no Poder Judiciário. Um deles é, certamente, a resistência em atuar na perspectiva progressista posta pelo Estatuto da Cidade, em especial aquelas relacionadas ao controle social e à função social da propriedade. No campo dos direitos humanos, é comum as decisões judiciais atuarem numa perspectiva hierárquica desses direitos, a

<sup>7</sup> Citamos como exemplo o caso Pinheirinho, no qual oito mil pessoas foram removidas forçadamente de suas casas em consequência do cumprimento de uma decisão liminar de reintegração de posse no ano de 2012 em São Paulo. A violência da operação foi denunciada junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo uso excessivo da força. Na ocasião, moradores foram agredidos e recepcionados pela polícia com tiros de bala de borracha e o lançamento de bombas de gás lacrimogêneo (Ginjo, 2016).



partir da qual “sacrifica-se” um direito pelo outro: o individual pelo coletivo, o direito de propriedade pelo direito à moradia e à cidade, o direito à privacidade pelo direito à imprensa, etc. Por esse caminho, todos os aspectos sociais, urbanos, econômicos, ambientais, são reduzidos a um ponto de vista, o jurídico, cujo critério de análise é o legal, da lei, e a lei tem dificuldade de dialogar com as complexidades da vida urbana. Talvez, diante de tantas diversidades e de fenômenos tão complexos, como aqueles que emergem das nossas cidades, carecemos de uma definição do que é justiça para a vida urbana (Azevedo, 2014, p. 139).

Considerando o panorama exposto, na sequência analisaremos a postura do Supremo Tribunal Federal sobre o direito à moradia adotada no âmbito da ADPF nº 828, apreciada de forma cautelar em 3 de junho de 2021 pelo ministro Luís Roberto Barroso, no qual autorizou-se a suspensão, inicialmente por seis meses, da ocorrência de remoções forçadas de ocupações urbanas em razão da crise sanitária de COVID-19.

### **3. A ADPF 828 E OS SEUS IMPACTOS NA TUTELA DO DIREITO À MORADIA DE GRUPOS VULNERÁVEIS**

A pandemia de COVID-19 trouxe inúmeros impactos na vida da população, tais como vedações de deslocamentos e a necessidade de “ficar em casa” para evitar novos contágios. O sistema de saúde enfrentou um cenário de colapso, com um aumento significativo das hospitalizações e a falta de leitos de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs). Escolas e universidades foram fechadas, com as aulas e demais atividades sociais substituídas pela modalidade à distância. Na esfera econômica, houve a perda massiva de empregos em esfera global, com o fechamento de empresas em diversos setores.

Em geral, quanto mais acentuada fosse a vulnerabilidade socioeconômica de uma pessoa, mais abruptos eram os efeitos dessa conjuntura pandêmica em sua vida. Trabalhadores ambulantes, por exemplo, foram drasticamente afetados pela impossibilidade de seguir desenvolvendo suas atividades de comércio em razão da necessidade de distanciamento social e pessoas em situação de rua sequer possuíam uma casa para se isolar, aumentando a desproteção em relação à doença.



Nesse cenário em que “ficar em casa” era uma recomendação reiteradamente oferecida a todos, problemas como o déficit habitacional foram trazidos para a arena judicial. Movimentos de ocupação por moradia, tal como costumava ocorrer num cenário anterior à pandemia, seguiram sendo alvos de ações judiciais que visavam reintegrações de posse e subsequentes despejos.

Embora houvesse uma Resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos<sup>8</sup> e uma Recomendação do Conselho Nacional de Justiça<sup>9</sup> para que o contexto de pandemia fosse considerado nessas ações judiciais, de modo a evitar que pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social ficassem sem teto, operações de despejo seguiam ocorrendo no Brasil sob o argumento de uma suposta tutela da “ordem pública”. A intenção de garantia da “ordem pública” costumava ser invocada em decisões judiciais que autorizam os despejos naquele contexto, travestida de uma política higienista, na qual certas vidas valiam menos do que outras (Brasil, 2021a).

Segundo dados contabilizados pela campanha Despejo Zero, durante a pandemia ao menos 9.156 famílias foram despejadas e em torno de 64.000 se encontravam ameaçadas de remoção (Brasil, 2021a). Considerando a inefetividade das recomendações existentes até o momento, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressou com uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, a ADPF 828.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) está prevista no artigo 102, parágrafo primeiro da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, que prescreve em seu artigo 1º que a arguição “terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Político”.

<sup>8</sup> Para a Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (a) as remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais e não devem resultar em pessoas sem teto (art. 9º) e (b) 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).

<sup>9</sup> A Recomendação 90/2021, do Conselho Nacional de Justiça, estabeleceu em seu artigo 1º, que houvesse uma avaliação cautelosa de eventuais desocupações durante o período da pandemia: 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.



Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes (2008, p. 14), a ADPF é “típico instrumento do modelo concentrado de controle de constitucionalidade”, que “tanto pode dar ensejo à impugnação ou questionamento direto de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, como pode acarretar uma provocação a partir de situações concretas, que levem à impugnação de lei ou ato normativo”.

A arguição proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) visou combater atos do Poder Público relativos à desocupações, despejos e reintegrações de posse, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I) e o direito fundamental à moradia (art. 6º e 23, inc. IX). Apresentou-se como pedidos cautelares que o Supremo Tribunal Federal (STF) ordenasse:

a) [...] 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 ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19 (Brasil, 2021b).

Diante de todo o contexto social e sanitário apresentado na petição inicial da arguição, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADPF 828, proferiu decisão deferindo medida cautelar, levando em consideração as seguintes premissas: a) Em meio a pandemia da Covid-19, o direito à moradia é essencial para o combate da doença, em razão da necessidade de isolamento social; b) A atuação do Estado deve se pautar em dar atenção às pessoas vulneráveis, pois estão mais expostas ao risco de contrair a doença; c)



Deve-se priorizar evitar o aumento de desabrigados, diante da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021b, p. 32).

É possível extraír das premissas expostas que o direito à moradia foi considerado como um instrumento de combate à disseminação do vírus, relegando a segundo plano a discussão sobre a tutela do direito à moradia de famílias em vulnerabilidade propriamente dita. O trecho abaixo, extraído da decisão do Ministro, mostra que para justificar a concessão parcial da medida cautelar que, em termos gerais, suspendeu medidas de despejo, remoções ou desocupação de pessoas vulneráveis, levou-se em consideração a necessidade de isolamento social para combater a proliferação do vírus, ou seja, o direito à moradia foi mobilizado como um instrumento de saúde pública:

24. 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 (Brasil, 2021b, p. 22).

Com fundamento nas premissas acima, o Ministro Barroso, ao conceder a medida cautelar, regulou três situações distintas referentes às desocupações e apontou quatro ressalvas quanto à abrangência da decisão.

A primeira situação dizia respeito à suspensão temporária de despejo liminar de pessoas vulneráveis em locações residenciais, decidindo-se pela suspensão por seis meses das concessões de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária, nos casos de locações residenciais em que o locatário fosse pessoa vulnerável, porém, mantendo-se a possibilidade do ajuizamento da ação de despejo por falta de pagamento, observando-se o rito normal e o contraditório<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Consta na decisão: “[...] 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” (Brasil, 2021b, p. 8).



O Ministro Barroso observou na decisão que “a maior parte dos casos trazidos como exemplos de violações a direitos fundamentais diz respeito a desocupações coletivas envolvendo pessoas vulneráveis”, e no que se refere às locações residenciais, “com a crise econômica, muitas famílias têm perdido a capacidade de pagar aluguel e, por isso, o direito à moradia resta prejudicado” (Brasil, 2021b, p. 35).

Porém, nesta questão de suspensão generalizada de despejos por falta de pagamento de aluguel, a decisão baseou-se na intervenção mínima do Judiciário, limitando sua atuação e priorizando as discussões e decisões tomadas pelo Legislativo, que já havia instituído normas de caráter transitório e emergencial para a regulação de relações jurídicas de Direito Privado em virtude da pandemia do coronavírus (Covid-19), conforme estabelecido no artigo 1º da Lei nº 14.010/2020.

Nesse sentido, não foi deferida a cautelar para suspender, de forma genérica, todos os despejos, mas considerou-se, em razão da pandemia, que deveria ser evitado o “despejo do locatário de maneira abrupta, no prazo exíguo de quinze dias, e independentemente de sua manifestação nos autos” (Brasil, 2021b, p. 37). Além disso, determinou-se que os órgãos do Poder Judiciário deveriam analisar os casos concretos, para evitar ordens de despejo de famílias em situação de vulnerabilidade.

A segunda situação avaliada na decisão diz respeito às ocupações anteriores à pandemia, ou seja, aquelas ocorridas antes de 20 de março de 2020, data do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020), tendo sido deferido pelo Ministro a suspensão por seis meses de qualquer medida administrativa ou judicial que resultasse em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis, urbanos e rurais, que serviam de moradia ou que representava área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de pessoas vulneráveis<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Consta na decisão: “[...] 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)” (Brasil, 2021b, p. 7).



Baseado nas premissas mencionadas acima, o Ministro Barroso realizou a ponderação entre tutelar os direitos de propriedade e àqueles relacionados à proteção da vida e da saúde de pessoas vulneráveis, bem como dos agentes públicos que estariam envolvidos nas ações de desocupações de imóveis, entendendo pela suspensão dos despejos.

34. 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 nos autos por *amici curiae*, de caso em que o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Tocantins solicitou a suspensão dos envolvidos, destacando o elevado número de oficiais contaminados pela COVID-19 (Brasil, 2021b, p. 29).

Observa-se que, ao enquadrar a necessidade de tutela da saúde de outras pessoas envolvidas nos atos de desocupação – como os policiais militares e servidores públicos –, a decisão passa a apresentar como centralidade dos conflitos o direito à vida e à saúde de personagens distintos, e não os direitos dos grupos vulneráveis, tidos por muitos como “indesejáveis”. Considerando que a ação judicial proposta pelo PSOL visava justamente fazer cessar os despejos, o argumento da necessidade de ponderar a vida e a saúde de agentes do Estado de certa forma retira a centralidade da necessidade de proteção desses grupos, tornando a decisão mais palatável para a opinião pública.

A terceira situação mencionada na decisão referia-se às ocupações ocorridas após 20 de março de 2020 – data considerada como marco inicial do período pandêmico – e que serviam de moradia para populações vulneráveis. Para estas situações, o Ministro autorizou o Poder Público a empreender despejos no sentido de impedir novas ocupações, porém determinou que os ocupantes dessas áreas fossem encaminhados para abrigos públicos ou outros locais em que lhes fosse assegurada moradia adequada<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Consta na decisão: “[...] 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



Neste ponto, a decisão impôs limites ao direito de moradia de pessoas vulneráveis, visto que foram autorizados despejos com o objetivo de manter a “ordem urbana”, porém, ao mesmo tempo, garantiu-se o acompanhamento de tais grupos por órgãos de assistência social e a necessidade de alocação de suas moradias em locais distintos.

Há que se destacar na decisão a importância dada a outros órgãos governamentais e às políticas públicas vigentes, para que fosse viável o cumprimento de decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Apesar desta decisão não apresentar todos os elementos do modelo de “compromisso significativo” que teve como precedente o caso “Occupiers of 51 Olivia Road and Others vs. City of Johannesburg and Others”, a partir dela pode-se visualizar a aplicação do processo estrutural, no sentido de reorganizar instituições para efetivar direitos violados, em especial a utilização de órgãos de assistência social e abrigos públicos para garantir o direito à moradia, mesmo que provisória, de famílias vulneráveis.

Além das três situações acima reguladas, em que deferiu-se parcialmente a medida cautelar, o Ministro Luís Roberto Barroso apresentou ainda quatro ressalvas quanto à abrangência da decisão: a) Autorizou a ocorrência de operações para o despejo de pessoas em áreas de risco, mesmo que as ocupações tivessem sido realizadas antes do início do estado de calamidade pública; b) Ressalvou a possibilidade de despejo nas situações em que a desocupação se mostrava necessária para combater o crime organizado, assegurando a realocação de pessoas vulneráveis e que não estivessem envolvidas na prática de delitos; c) Deferiu a desintrusão de invasores em terras indígenas; e d) Ressaltou que qualquer medida que fosse mais protetiva aos grupos vulneráveis deveria prevalecer sobre a decisão que deferiu a medida cautelar (Brasil, 2021,b).

Após a concessão da medida cautelar proferida em junho de 2021 pelo Ministro Barroso, que autorizou a suspensão por seis meses das desocupações coletivas e dos despejos liminares, houve o prolongamento do período de pandemia, de modo que “[...] em outubro de 2021, a Lei 14.216/2021 suspendeu ordens de remoção e despejo até 31

---

pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada” (Brasil, 2021b, p. 7).



de dezembro daquele ano, apenas para imóveis urbanos. Em dezembro, Barroso prorrogou o prazo [da suspensão] até março de 2022 e incluiu os imóveis rurais" (STF, 2022). Posteriormente, o Ministro, através de decisão monocrática proferida em 30 de março 2022, ratificada pelo Tribunal Pleno, deferiu em parte liminar para estender o prazo até 30 de junho de 2022. E, em 30 de junho 2022, deferiu novamente o pedido de suspensão das desocupações até 31 de dezembro de 2022, decisão que foi ratificada pelo Tribunal Pleno em 8 de agosto de 2022.

Instado novamente a decidir sobre a extensão do prazo da medida cautelar, o Ministro Barroso por fim proferiu decisão em 2 de novembro 2022 determinando a criação de um "regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas" pela ADPF 828. A análise desta decisão se mostra importante em razão dos dados sociais nela apresentados, bem como pelo estabelecimento de um regime de transição que visou a retomada progressiva das reintegrações de posse, sem desconsiderar a necessidade de respeitar os direitos fundamentais, principalmente o direito à moradia.

Sob o aspecto de dados apresentados na referida decisão, citou-se o levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (POLOS-UFMG), no qual consta que em 2019, antes do início da pandemia da Covid-19, eram 174.766 pessoas em situação de rua, ao passo que no mês de setembro de 2022 este número era de 213.371 pessoas. Ou seja, pelo menos 38.605 novas pessoas começaram a morar nas ruas em todo o Brasil desde o início da pandemia da COVID-19 (Brasil, 2022). Foram citados ainda números extraídos do site da organização Campanha Despejo Zero, em 27 de outubro de 2022, informando que 188.621 famílias estavam na iminência de serem desalojadas de suas moradias, indicando que havia 153.715 crianças e 151.018 idosos nesta situação (Brasil, 2022).

Tais dados foram importantes para demonstrar a necessidade de se fixar diretrizes para o Poder Público e para o próprio Poder Judiciário no tocante às execuções das decisões de desocupações de imóveis que haviam sido suspensas, objetivando evitar uma "convulsão social", como se pode verificar de trecho do voto do Ministro Barroso:



Ante o quadro, cabe ao Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na presente ação. A execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social. Por isso, é necessário retornar à normalidade de forma gradual e escalonada, razão pela qual se faz indispensável o estabelecimento de um regime de transição (Brasil, 2022, p. 26).

O regime de transição proposto na decisão proferida e referendado pelo Plenário do STF, determinou a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, tendo como principais objetivos a mediação dos conflitos fundiários e o estabelecimento de diálogo entre as partes, podendo cada Tribunal estabelecer variadas diligências e ações visando a solução dos conflitos.

Ademais, determinou-se que fossem respeitadas as “garantias legais de natureza processual ou procedural”, contribuindo “para a preservação da dignidade das famílias desapossadas” (Brasil, 2022, p. 30). E, nos casos de medidas administrativas a serem tomadas para remoção coletiva de pessoas vulneráveis, que fosse dada ciência prévia aos representantes das comunidades afetadas; que lhes fosse garantido um prazo mínimo razoável para a desocupação; bem como, que fossem garantidos às pessoas vulneráveis abrigos ou que fossem tomadas medidas para resguardar o direito à moradia, sendo vedada a separação de membros da mesma família (Brasil, 2022, p. 31).

A análise das decisões proferidas no âmbito da ADPF 828 sugere que em um primeiro momento, em virtude do contexto social e sanitário vivido à época do ajuizamento da arguição, preocupou-se primordialmente em garantir o direito à vida e à saúde da população, relegando a segundo plano a discussão sobre a tutela do direito à moradia, utilizando-a como um instrumento de combate da pandemia.

No entanto, após o controle do vírus, mas com o agravamento dos problemas sociais e das desigualdades decorrentes da pandemia, o Tribunal passou a também incorporar discussões voltadas à tutela do direito à moradia de grupos vulneráveis, elaborando



inclusive medidas a serem adotadas pelo Poder Público no sentido de evitar o que descreveram como uma “convulsão social”, que seria acarretada por milhares de famílias que estavam na iminência de serem desalojadas de suas moradias.

## CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar as possibilidades e limites da atuação do Poder Judiciário na garantia do direito à moradia, especialmente nos conflitos envolvendo ocupações urbanas, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, centrada no estudo da ADPF 828 que tratou da suspensão de operações de despejo durante a pandemia de COVID-19.

Na primeira seção abordamos o processo de positivação do acesso à moradia enquanto um “direito humano fundamental”, que atualmente encontra-se previsto na Constituição de 1988, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Além disso, explicitamos eventuais colisões entre o direito à moradia e o direito à propriedade e ao meio ambiente equilibrado que costumam ser resolvidas na esfera judicial.

Na segunda seção, analisamos o problema do déficit habitacional brasileiro, as omissões políticas inconstitucionais e o papel do Poder Judiciário sobre a matéria, mencionando que no Brasil há um contingente significativo de pessoas sem moradia adequada e de propriedades que não apresentam função social, além de políticas públicas habitacionais ineficientes.

Tal conjuntura contribui para organização de movimentos sociais de moradia, que se utilizam de repertórios de ocupação, gerando conflitos fundiários com o Estado e proprietários de imóveis, que muitas vezes açãoam o Poder Judiciário visando a obtenção de ordens de reintegração de posse, despejos e desocupações.

A ineficácia das políticas públicas existentes leva a um quadro de omissões inconstitucionais que compromete o acesso à moradia por grande parte da população,



ensejando a intervenção judicial no âmbito das políticas públicas, que costuma ocorrer através dos processuais estruturais.

Ainda nesta seção, trouxemos à discussão o precedente judicial advindo da Corte Constitucional da África do Sul, denominado “Occupiers of 51 Olivia Road and Others vs. City of Johannesburg and Others”, que instaurou uma nova postura judicial em relação às políticas públicas de moradia, com o objetivo de sanar as omissões políticas do Estado.

A postura adotada pela Corte sul-africana foi no sentido de que as partes envolvidas no conflito, no caso os ocupantes do imóvel e o município de Johanesburgo, firmassem um “compromisso significativo” com a municipalidade, para resolver o litígio com base nos valores constitucionais, que abrangeriam os deveres constitucionais e estatutários do município e os direitos e deveres dos cidadãos envolvidos na demanda.

Com o intuito de examinar a postura do Poder Judiciário brasileiro em questões relacionadas ao direito à moradia, na terceira seção lançamos o foco sobre decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, que tratou das suspensões das ordens de remoção forçada de ocupações urbanas em razão da crise sanitária de COVID-19. A partir da análise da atuação judicial neste caso concreto, observamos decisões que, em um primeiro momento, mobilizaram tutela do direito à moradia como um mero instrumento de combate ao vírus da Covid-19, preocupando-se primordialmente em garantir o direito à vida e à saúde. Em um segundo momento, após o controle da pandemia, mas com o agravamento de problemas sociais dela decorrentes, o Tribunal, através da decisão proferida em 2 de novembro de 2022, incorporou em seus julgados discussões voltadas à tutela do direito à moradia de grupos vulneráveis.

A partir desta decisão, na qual determinou-se a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais, visando a mediação dos conflitos fundiários e o estabelecimento de diálogo entre as partes, bem como garantindo abrigos à população vulnerável ou a adoção de medidas para resguardar o direito à moradia destas pessoas, o Tribunal abriu a possibilidade da adoção de um novo modelo de intervenção judicial, baseado nos processos estruturais. A nosso ver, essa recomendação do STF que prevê que a resolução dos conflitos ocorra através do diálogo



formaliza no Brasil uma espécie de “compromisso significativo” entre as partes envolvidas (em geral proprietários de terra, pessoas sem teto e o Poder Público).

A adoção desse novo modelo de intervenção judicial, inspirada nos moldes estabelecidos pela Corte Constitucional sul-africana, com as devidas melhorias e adequações necessárias ao ordenamento jurídico brasileiro, pode possibilitar que o Poder Judiciário brasileiro tome decisões mais adequadas e equilibradas no sentido de garantir, efetivamente, o direito à moradia para as famílias e grupos mais vulneráveis deste país.

Por óbvio, a resolução do complexo problema de déficit habitacional não se dará de forma imediata a partir de decisões proferidas na esfera judicial. Faz-se necessário que o direito à moradia seja enquadrado enquanto prioridade na agenda política, a partir de um comprometimento efetivo de atores políticos (como o Poder Executivo e Legislativo) na elaboração de políticas públicas assertivas, que contem com participação popular em suas respectivas criações, implementações e avaliações.

Contudo, considerando a relevância que o acesso à moradia possui para a concretização de uma vida possível de ser vivida e do cenário de crônicas omissões inconstitucionais, no qual nota-se uma frequente invisibilização e criminalização de integrantes de movimentos sociais e de pessoas em situação de rua, entendemos que, embora limitadas, as decisões do STF foram um avanço rumo a concretização dos direitos desses grupos.

Concretamente, a ADPF 828 obteve êxito ao impedir a ocorrência de inúmeros despejos durante um dos períodos mais sombrios da história mundial recente. Mostra-se necessário, no entanto, que novos estudos sejam realizados no sentido de compreender melhor os impactos desse precedente nacional nas práticas adotadas pelos Tribunais, em especial no âmbito das Comissões de Conflitos Fundiários, que nascem com a proposta de estabelecer um diálogo entre as partes. Para que um diálogo efetivo se concretize, entendemos como pré-requisito que os ocupantes sejam tratados enquanto cidadãos que reivindicam direitos, e não como “vândalos” ou “invasores”. Um dos principais desafios, a nosso ver, é que o direito à moradia seja efetivamente lido pelas agências judiciais e



políticas como um “direito humano fundamental” e não como um “privilégio” ou uma “doação” caritativamente oferecida pelo Estado a grupos vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. Occupiers of 51 Olivia Road. **Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v City of Johannesburg and Others 19 February 2008**. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

AZEVEDO, Fabrícia Moroso Santos; MULLER, Cristiano (Org.). **Os conflitos fundiários no Brasil**: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação 90**. Brasília, de 2 de março de 2021. Disponível em:  
[https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Coronav%C3%ADrus%20\(Covid%2D19\)](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Coronav%C3%ADrus%20(Covid%2D19)). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018**. 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos/em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraisurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraisurbanos.pdf). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.882 (1999)**. Diário Oficial da União, Brasília, Brasília, 3 de dezembro de 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA (MDHC). **População em situação de rua**: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal. Brasília, ago de 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat\\_pop\\_rua\\_digital.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf). Acesso em: 22 jul. 2024.



**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828.** Brasília, 14 de abril de 2021a. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 26 jul. 2024.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828.** Brasília, 3 de junho de 2021b. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2021/08/ADPF-828-decisa%CC%83o-monocra%CC%81tica.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. **Referendo na quarta tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental 828.** Brasília, 2 de novembro de 2022. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CAMPOS, Ana Cristina. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Agência Brasil**, 24 abr. 2024. Disponível em:  
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 22 jul. 2024.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 5, n. 2, 2015.

CASTRO, Júlia Pupin de. **Para uma prospecção acerca dos conflitos fundiários urbanos:** o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e a experiência no poder judiciário paulista. Dissertação de Mestrado (Mestre em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlia de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

DIMOULIS, Dimitri. **Direito de igualdade:** antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais. São Paulo: Almedina, 2021.

GINJO, Milena de Mayo. **Pinheirinho:** dinâmicas de repressão e resistência na reconstrução dogmática do conflito fundiário urbano (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MACHADO, Antônio Alberto. **Elementos de teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.



MENDES, Gilmar. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Direito Público**, v. 5, n. 20, 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1421/887>. Acesso em: 26 jul. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out. 2008.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF referenda extensão da suspensão de despejos e desocupações até 30 de junho**. Brasília, 7 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485010&ori=1#:~:text=Em%20outubro%20de%202021%2C%20a,estendeu%20o%20prazo%20at%C3%A9%20junho>. Acesso em: 26 jul. 2024.

VALADARES, Raquel Gomes. **Gênero, movimentos de moradia urbana e o Sistema de Justiça**: análise das decisões processuais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entre 2010 e 2020. 2023. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2023.