



# Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais<sup>1-2</sup>

*The right to housing and the pandemic: social mobilization and institutional responses*

*Derecho a la vivienda y la pandemia: movilización social y respuestas institucionales*

**Daniel Gaio<sup>3</sup>**

Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2943-8092>  
E-mail: [danielgaio72@yahoo.com.br](mailto:danielgaio72@yahoo.com.br)

**Oswaldo José Gonçalves de Mesquita Filho<sup>4</sup>**

Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0826-3457>  
E-mail: [mesquita.osvaldo@gmail.com](mailto:mesquita.osvaldo@gmail.com)

---

<sup>1</sup> GAIO, Daniel; MESQUITA FILHO, Oswaldo José Gonçalves de. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 3, n. 1, p. 323-352, jan./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a130>.

<sup>2</sup> Agradecimentos à Prof. Dra. Juliana Cesario Alvim Gomes, responsável pela Disciplina “Movimentos, Mobilização Social, Direito e Arenas de Litigância”, ministrada no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, em que se iniciou o esboço deste artigo.

<sup>3</sup> Professor Associado II na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Membro do Corpo Permanente da Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da UFMG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1994), Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa (2003) e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2010), com estágio de doutoramento na Università di Bologna. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE, do CNPq. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>.

<sup>4</sup> Doutorando em Direito Urbanístico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Urbanístico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Especialização em Direito Notarial e Registral pelo Centro de Estudos em Direito (CEDIN) e pela Faculdade Arnaldo (2019) e em Direito Civil pela PUC-MG (2019). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2017). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Urbanístico, Civil e Notarial e Registral. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1477147540684156>.

## Resumo

A pandemia deflagrada pelo COVID-19 ocasionou mudanças substanciais em todo o planeta e afetou, em especial, os que já eram estruturalmente vulneráveis do ponto de vista social, notadamente aqueles que vivem em situação de moradia informal. O artigo objetiva problematizar o processo de mobilização social realizado pela Campanha Despejo Zero – composta por diversas organizações de defesa do direito à moradia –, e as respostas institucionais ora do Poder Legislativo, ora do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal (STF). A opção metodológica é a vertente jurídico-social, aliada ao estudo de caso, compreendendo o Direito no ambiente social mais amplo. Não obstante os riscos de esvaziamento político decorrentes de quaisquer lutas no âmbito institucional, conclui-se que a relevância da causa social foi decisiva para a continuidade no engajamento da sociedade, como também para o reconhecimento pelo STF da necessidade de prevalência – ainda que temporária – do direito à moradia em face do direito de propriedade.

## Palavras-chave

Direito à moradia; Mobilização social; COVID-19; Supremo Tribunal Federal; Poder Legislativo.

## Sumário

1. Introdução. 2. Panorama legislativo e judicial do direito à moradia no contexto do COVID-19. 3. A mobilização social e a conquista de direitos: análise da Campanha Despejo Zero. 3.1. A mobilização social e a conquista de direitos. 3.2. A Campanha Despejo Zero e a suspensão dos despejos no contexto do COVID-19. 4. Conclusão.

## Abstract

The COVID-19 pandemic has brought substantial changes across the planet, but has especially affected those who were already structurally socially vulnerable, notably those living in informal housing. The article aims to problematize not only the process of social mobilization organized by Zero Eviction Campaign – composed of several organizations that defend the right to housing – but also the institutional responses, either from Legislative Power or from the Judiciary Power through the Brazilian Supreme Court. The chosen methodology is the legal-social bias along with the case study and the understanding of the Law in the broader social environment. Despite the risks of political stripping arising from any struggles within the institutional framework, it is concluded that the relevance of the social cause was decisive for the continuity of the society's engagement, as well

as for the recognition by the Supreme Court of the need for prevalence – albeit temporary – of the right to housing in the face of the right to property.

## Keywords

Right to housing; Social mobilization; COVID-19; Brazilian Supreme Court; Legislative Power.

## Contents

1. Introduction. 2. Legislative and judicial overview of the right to housing in the context of COVID-19. 3. Social mobilization and the conquest of rights: analysis of the Zero Eviction Campaign. 3.1. Social mobilization and the conquest of rights. 3.2. The Zero Eviction Campaign and the suspension of evictions in the context of COVID-19. 4. Conclusion.

## Resumen

La pandemia desencadenada por el COVID-19 ha provocado cambios sustanciales en todo el planeta, pero ha afectado especialmente a quienes ya eran estructuralmente vulnerables socialmente, en particular a quienes viven en viviendas informales. El artículo tiene como objetivo problematizar el proceso de movilización social llevado a cabo por la Campaña Cero Desalojos – integrada por varias organizaciones que defienden el derecho a la vivienda – y las respuestas institucionales, ya sea por parte del Poder Legislativo, o del Poder Judicial a través del Supremo Tribunal Federal. La opción metodológica es la vertiente jurídico-social, aliada al estudio de caso, comprendiendo el Derecho en el ámbito social más amplio. A pesar de los riesgos de vaciamiento político derivados de las luchas en el marco institucional, se concluye que la relevancia de la causa social fue decisiva para la continuidad en el compromiso de la sociedad, así como para el reconocimiento por parte del STF de la necesidad de prevalencia – aunque temporal – el derecho a la vivienda versus el derecho a la propiedad.

## Palabras clave

Derecho a la vivienda; Movilización social; COVID-19; Supremo Tribunal Federal; Poder Legislativo.

## Índice

1. Introducción. 2. Panorama legislativo y judicial del derecho a la vivienda en el contexto del COVID-19. 3. Movilización social y conquista de derechos: análisis de la Campaña Cero Desalojos. 3.1. Movilización social y conquista de derechos.

### 3.2. La Campaña Cero Desalojos y la suspensión de los desalojos en el contexto del COVID-19. 4. Conclusión.

## 1. Introdução

O mundo vive uma fase transitória. O COVID-19<sup>5</sup>, doença provocada pelo novo coronavírus SARS-COV-2, transformou o mundo. Vivenciamos o medo difuso do invisível. O temor virou rotina e, por óbvio, não temos o controle de tudo<sup>6</sup>. As relações pessoais, em todos os âmbitos, se modificaram. Como tentativa de conter o avanço da pandemia, fomos chamados a ficar em casa, contribuindo para o isolamento social, a fim de evitar o aumento exponencial do número de mortos e infectados pelo vírus.

O Direito – como instrumento e resultado da transformação do mundo – acompanhou essas mudanças, adequando-se aos novos tempos em que vivemos. Para o pesadelo dos neoliberais, a atuação estatal se mostrou cada vez mais perceptível e imprescindível, com destaque para as ações como o auxílio-emergencial do Governo Federal e o temido *lockdown*.

Ficar em casa não é uma realidade fácil. Adequar-se ao *home-office* e ao ensino a distância, conviver um longo período com familiares que mais parecem estranhos diante do curto tempo de convívio em tempos normais, ser privado do lazer cotidiano ao ar livre, entre outras situações, estão longe de ser o maior dos problemas. Antes fosse!

O problema central é, mais uma vez, a moradia. Como ordenar aos que não têm casa para que nela fiquem? Como determinar o isolamento social para aqueles que estão em domicílios totalmente inadequados, vivendo, na imensa maioria das vezes, em um número de pessoas por metro quadrado acima do recomendado? E, ainda, em uma crise sanitária, como dizer aos que não têm infraestrutura básica em casa para que “lavem suas mãos”?

---

<sup>5</sup> No presente ensaio, optou-se pela expressão “O COVID-19”, no masculino, apesar de referir-se à doença (no feminino), porque o legislador assim o fez quando da elaboração da Lei nº 14.010/2020 e da Lei nº 14.216/2021, conforme constam das suas ementas, além de ser a maneira mais comumente utilizada pelo Judiciário, notadamente no âmbito dos tribunais superiores.

<sup>6</sup> MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Contratos imobiliários: impactos da pandemia do Coronavírus**. Indaiatuba: Foco, 2020. p. 3.

Restringindo as medidas do Poder Público ao âmbito legislativo, foram editadas diversas normativas ao longo do período de pandemia, ao passo de sermos surpreendidos com normas do amanhecer ao anoitecer. Duas dessas serão o enfoque deste artigo: a Lei nº 14.010/2020, que trouxe o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET)<sup>7</sup>; e a Lei nº 14.216/2021, que suspendeu os despejos no curso da pandemia.

Ambas as normativas apresentam lacunas, não abarcando a totalidade das pessoas com risco de despejo. Mesmo imperfeitas, as leis não tiveram um percurso legislativo fácil, sendo determinante a mobilização social insurgente pró-moradia para que fossem promulgadas, especialmente a representada pela Campanha Despejo Zero<sup>8</sup>, que é aqui objeto de análise. Tal atuação também se deu no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, ainda em tramitação.

Em um primeiro momento, este ensaio irá demonstrar o panorama do direito à moradia e a suspensão dos despejos no contexto do COVID-19, analisando o percurso legislativo das normativas em comento e a tramitação da ação no STF. Em seguida, analisará, de forma propedêutica, a importância da mobilização social para a conquista de direitos, com enfoque no campo do direito à moradia. Por fim, procurará correlacionar a atuação da Campanha Despejo Zero e o aspecto simbólico das leis em análise, objetivando demonstrar o papel crucial que a organização teve para a concretização, de fato, da suspensão dos despejos.

A forma de raciocínio utilizada no ensaio é a indutiva, na medida em que se parte de dados particulares e localizados e se dirige a constatações gerais.<sup>9</sup> A opção metodológica é a vertente jurídico-social, uma vez que compreende o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> A normativa tem caráter emergencial e transitório (art. 1º da Lei nº 14.010/2020), tendo como termo inicial a data de 20 de março de 2020 para os eventos derivados da pandemia (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 14.010/2020). Regula algumas situações da vida privada de forma excepcional devido à pandemia, mencionando-se: a prescrição e a decadência; as relações de consumo; a resilição, resolução e revisão de contratos; entre outras situações cotidianas no Direito.

<sup>8</sup> O nome da mobilização social é Campanha Despejo Zero – Em Defesa da Vida no Campo e na Cidade, mas, por opção metodológica, visando facilitar a leitura e fomentar a fluidez textual, optou-se por indicá-la como “Campanha Despejo Zero” ao longo do texto.

<sup>9</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020. p. 71.

<sup>10</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 65.

## 2. Panorama legislativo e judicial do direito à moradia no contexto do COVID-19

O quadro de déficit habitacional brasileiro é uma realidade consolidada, com grande parte da população sendo obrigada a viver à margem da legalidade, o que, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro<sup>11</sup>, totaliza 5.876 milhões de domicílios e 8% do total no País. No contexto do COVID-19, a situação é ainda pior, já que o direito à moradia se aproxima ao nível mais essencial, biológico e cerebral do direito à vida e, como corolário, ao direito ao mais elevado nível de saúde.<sup>12</sup>

Diante dessa crise humanitária de ordem sanitária, o direito de não ser despejado passa a fazer parte do núcleo mínimo essencial dos direitos humanos, cabendo ao Poder Público o dever de abstenção e de prevenção, por meio da promoção de políticas públicas e reorganização do quadro legislativo.<sup>13</sup> A realidade, contudo, é diferente, já que, segundo dados da Campanha Despejo Zero<sup>14</sup>, entre março de 2020 e fevereiro de 2022, mais de 27.600 famílias foram removidas e mais de 132.290 estão ameaçadas de remoção no Brasil.

Os despejos têm grande potencial para agravar a pandemia do novo coronavírus nas cidades.<sup>15</sup> O pedido de “fique em casa” não é meramente retórico, uma peça de publicidade, mas, sim, uma forma de enfatizar a importância de uma moradia ao longo da pandemia, que pode ser a diferença entre a vida e a morte.<sup>16</sup> Ambas as razões justificam a adoção de medidas pelo Poder Público para evitar os despejos ao longo da pandemia, o que se deu pela via legislativa e judicial.

<sup>11</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. p. 113.

<sup>12</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; FERREIRA, Allan Ramalho. A obrigação mínima essencial do Estado de prevenção aos despejos forçados: o contexto da pandemia da Covid-19. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 96, p. 5-29, jun. 2021. p. 13.

<sup>13</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson; FERREIRA, Allan Ramalho. A obrigação mínima essencial do Estado de prevenção aos despejos forçados: o contexto da pandemia da Covid-19. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 96, p. 5-29, jun. 2021. p. 22.

<sup>14</sup> CAMPANHA Despejo Zero: balanço dos dados até fevereiro 2022. **Despejo Zero**. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/ebb1e782-bb8b-47f9-82d2-1e747cb2bfd/S%C3%ADntese%20Despejo%20Zero%20fevereiro%202022%20-%20final.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

<sup>15</sup> NANDE, Anjalika *et al.* The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2. **Nature Communications**, n. 12:2274, p. 1-13, 2021.

<sup>16</sup> ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, n. 3, v. 12, p. 2147-2173, 2021. p. 2170.

A primeira normativa editada foi a Lei nº 14.010/2020<sup>17</sup>, que instituiu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET), tratando de diversas questões da vida privada durante a situação de pandemia. No escopo deste ensaio, pretendemos analisar a questão envolvendo a proibição de despejo liminar em locações de imóveis urbanos (art. 9º da Lei nº 14.010/2020).

Primeiramente, vale mencionar que os contratos de locação de imóveis urbanos, residenciais ou comerciais, são regidos por lei própria, a Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991)<sup>18</sup>, devido à importância e extensão da temática. Além de dispositivos de natureza material, que regulamentam a relação entre locador e locatário, a norma também traz aspectos de ordem processual, com destaque para a ação de despejo, que é o instrumento adequado para reaver o imóvel, seja qual for o fundamento para o término da locação<sup>19</sup>.

No caso da Lei nº 14.010/2020, proibiu-se a concessão liminar de desocupação nas ações de despejo, em algumas situações específicas, valendo-se o destaque para a proibição no caso de falta de pagamento de aluguel e acessórios. Tal hipótese teve sua relevância exacerbada pelos movimentos que se insurgiram contra o veto presidencial, pelo fato de considerarem tal regra uma forma de proteção do direito à moradia. Justificou-se com base na situação de milhares de famílias que se utilizam da locação para moradia – “moram de aluguel” – e tiveram sua situação financeira prejudicada, tornando-se inadimplentes.

Contudo, há uma especificidade a ser destacada nessa previsão da Lei do Inquilinato. Dispõe-se que a liminar de desocupação, nas ações de despejo, será concedida em caso de falta de pagamento do aluguel e acessórios, desde que o contrato esteja desprovido de qualquer das garantias previstas na lei<sup>20</sup> – caução, fiança, seguro de fiança locatícia, cessão fiduciária de quotas de fundo de investimento –, ou seja, a situação somente abarca os contratos de locação sem qualquer garantia. Nos contratos com garantia, seja ela qual for, em caso de falta de pagamento,

<sup>17</sup> BRASIL. Lei nº 14.010, de 14 de junho de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114010.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114010.htm). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>19</sup> Art. 5º da Lei nº 8.245/1991.

<sup>20</sup> Art. 37 da Lei nº 8.245/1991.

continua sendo possível a concessão de liminar de desocupação, observando-se o procedimento próprio da lei.

A proibição contida na Lei nº 14.010/2020 é, portanto, aplicável para situações bastante excepcionais, uma vez que a grande maioria dos contratos de locação é pactuada com garantias. Por tal motivo, a norma não foi, nem de longe, suficiente para evitar os despejos ao longo da pandemia, o que justificou a continuidade da mobilização social em torno da temática, com reflexos em âmbito legislativo e judicial.

A Lei nº 14.216/2021<sup>21</sup>, por sua vez, suspendeu todas as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultassem em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel público ou privado até 31/12/2021.<sup>22</sup> Veio a corrigir, portanto, a lacuna deixada pela normativa anterior, já que não fez restrição aos casos em que seria aplicada. Trouxe, ainda, parâmetros para os valores de locação abrangidos pela suspensão do despejo<sup>23</sup>, condicionados à demonstração da incapacidade do pagamento pelo locatário<sup>24</sup>.

Por outro lado, é importante mencionar que a normativa se aplica apenas às áreas urbanas, o que somente veio a ser solucionado pela ADPF nº 828/DF. Tal ação foi proposta em 15/04/2021, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL<sup>25</sup>), com o intuito de suspender os despejos ao longo da pandemia. Ao lado das normativas acima mencionadas, foi uma forma de provocação estatal, dessa vez por meio de sua atuação judicial. A ação tem como relator o Ministro Luís Roberto Barroso, que se mostrou atento à questão e concedeu decisões favoráveis ao movimento pró-moradia. Vale destacar a decisão de 03/06/2021, na qual se procedeu da seguinte forma:

[...] 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

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114216.htm). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>22</sup> Art. 1º da Lei nº 14.216/2021.

<sup>23</sup> R\$ 600,00 (seiscentos reais), para imóvel residencial, e R\$1.200,00 (mil e duzentos reais), para imóvel comercial (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 14.216/2021).

<sup>24</sup> Art. 4º, *caput*, da Lei nº 14.216/2021.

<sup>25</sup> Salienta-se que posteriormente foram admitidos neste processo dezoito *amicus curie*, a maioria deles composta por organizações da sociedade civil ligadas à defesa da moradia adequada.



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 8.245/1991), 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.<sup>26</sup>

Embora em muitos pontos favorável à legislação, a decisão referida traz alguns pontos divergentes. Por exemplo, o prazo fixado inicialmente pelo STF se encerraria, então, em 03/12/2021, o que acrescenta um ponto positivo à Lei nº 14.216/2021, que foi um pouco mais ampla. Além disso, a norma também não faz distinção entre as ocupações anteriores e posteriores à pandemia, abarcando também imóveis de uso comercial. De forma geral, a lei é mais minuciosa e protetiva.

Por outro lado, a lei é expressa na sua aplicação aos imóveis “exclusivamente urbanos”, excluindo, pois, as ocupações urbanas em áreas rurais, as quais representam 832 mil domicílios em situação em déficit habitacional.<sup>27</sup> Além disso, as ocupações por reforma agrária em áreas rurais são expressivas – numérica, social e simbolicamente etc. –, representadas em especial pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que seriam afetadas de modo considerável, caso os despejos não fossem suspensos nessas áreas.

Cabe, ainda, destacar que o prazo de suspensão dos despejos se encontrava ultrapassado, tanto das normativas quanto da decisão do STF. Em que pese o

<sup>26</sup> STF, ADPF 828 MC/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 3 jun. 2021, p. 7.

<sup>27</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2016-2019*, p. 118.

cenário atual de vacinação da maioria da população brasileira e de enfraquecimento da pandemia<sup>28</sup>, não há como afirmar que a situação pandêmica acabou e quais serão os próximos passos, seja qual for o campo social. Os prazos de suspensão tornaram-se, então, obsoletos.

Nesse sentido, o PSOL, em conjunto com os demais atores sociais envolvidos na ação, ingressou com pedido de medida cautelar incidental, postulando a extensão dos efeitos da Lei nº 14.216/2021 às áreas rurais, sob o fundamento de que não há critério razoável para proteger pessoas vulneráveis que habitam em áreas urbanas e não proteger aquelas que se encontram nas áreas rurais. Requereu, ainda, a prorrogação dos prazos previstos na normativa, em razão da persistência do cenário da pandemia.

Ao analisar o pedido, o STF<sup>29</sup>, em sua maioria, entendeu pela sua procedência. Quanto à extensão dos efeitos aos imóveis rurais, a decisão indicou que não havia justificativa razoável para tal exclusão, indo de encontro ao princípio da proporcionalidade e à vedação à proteção insuficiente. Caberia, então, ao Poder Público a adoção das ações necessárias à defesa de valores de estatura constitucional, o que justificaria a decisão nesse sentido.

Em relação ao prazo de suspensão, vale destacar os seguintes trechos da decisão:

[...] é difícil prever de antemão até quando perdurará a crise sanitária. Passados seis meses desde a concessão da medida cautelar, o fato é que a pandemia ainda está em curso. Por isso, tendo o Congresso Nacional deliberado a respeito da matéria, o ideal é que os próprios parlamentares voltem a se debruçar sobre o tema e decidam a respeito da extensão do prazo previsto originalmente em lei.

[...] Caso não venha a ser deliberada a prorrogação pelo Congresso Nacional até o início do recesso parlamentar, concedo desde logo a medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até ao menos 31.03.2022, com a extensão dos seus efeitos também para as áreas rurais.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> MAPA da vacinação contra Covid-19 no Brasil. **G1**, São Paulo, 27 jan. 2023. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>29</sup> STF, ADPF 828 TPI/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 1 dez. 2021.

<sup>30</sup> STF, ADPF 828 TPI/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j.1 dez. 2021. p. 22.

*A priori*, o STF entendeu que a competência para definir a extensão do prazo é do Congresso Nacional, que foi o responsável pela deliberação inicial. Contudo, em atenção ao princípio da precaução e pela situação de proteção do vulnerável, estendeu os efeitos, caso a extensão não fosse deliberada até o início do recesso parlamentar, que foi o que de fato aconteceu, resultando na ampliação até 31/03/2022.

Com a aproximação do prazo para a suspensão e a persistência da situação pandêmica, mesmo que em declínio, a Campanha Despejo Zero, representada pelo legitimado PSOL, postulou, no âmbito da ADPF nº 828/DF, a prorrogação do prazo até a pandemia ser declarada finda pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e/ou enquanto perdurarem seus efeitos sobre a população brasileira. Novamente, em atenção aos postulados da cautela, da precaução e da proteção dos vulneráveis, o Ministro Barroso prorrogou o prazo de suspensão até 30/06/2022, o que representou uma vitória pró-moradia.<sup>31</sup>

É importante analisar os argumentos utilizados nas decisões do STF, que deixam claros o destaque e a relevância da mobilização social em torno da ADPF nº 828/DF, notadamente por meio da Campanha Despejo Zero. No tópico a seguir, será feita uma apresentação propedêutica da importância dos movimentos sociais e as suas formas de atuação na arena legislativa e no Judiciário, com enfoque na luta pela suspensão dos despejos no contexto do COVID-19.

### 3. A mobilização social e a conquista de direitos: análise da Campanha Despejo Zero

Neste tópico, optamos pela divisão em dois subitens: i. apresentação, de forma introdutória, da importância dos movimentos sociais para a conquista de direitos e as suas formas de atuação política, legislativa e judiciária; e ii. análise da Campanha Despejo Zero, sua importância para a suspensão dos despejos no contexto do COVID-19 e a sua oposição ao caráter simbólico das leis analisadas.

---

<sup>31</sup> STF, ADPF 828 TPI-SEGUNDA/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 30 mar. 2022.

### 3.1 A mobilização social e a conquista de direitos

A mobilização social pode se dar – em conjunto, como se espera que seja, ou individualmente – por diversos atores sociais: movimentos sociais, organizações da sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs), advogados populares, clínicas de direitos humanos, órgãos de assistência jurídica, entidades representativas de classes, partidos políticos, sindicatos, entidades ligadas à universidade e os próprios pesquisadores, acadêmicos e professores etc.

Falar de mobilização social é praticamente o mesmo que falar dos movimentos sociais, principais representantes entre esses atores sociais. Tais organizações se caracterizam como tentativas coletivas de influir nos arranjos sociais, objetivando mudanças nas estruturas da sociedade, e não exclusivamente nos indivíduos, o que seria o caso de outros movimentos que estão voltados para o bem-estar pessoal de seus membros.<sup>32</sup> Vale o destaque ao seguinte trecho de Gomes:

Em síntese, os movimentos sociais abordados são articulações coletivas com algum grau de marginalização de suas demandas, de organização e de atividade extrainstitucional socialmente alicerçada. Atuam segundo uma lógica expressiva, buscando resultados materiais e simbólicos em sentido conservador, reformador ou revolucionário. Seus integrantes se unem por solidariedade oriunda de uma certa identificação, mas sua identidade de grupo, sua agenda e seu funcionamento são construídos de maneira relacional, influenciados por fatores internos e externos, inclusive do direito institucionalizado.<sup>33</sup>

Os grupos marginalizados devem, portanto, estar organizados – social e politicamente – em movimentos sociais e organizações não governamentais, visando à alteração do *status quo*, sendo verdadeiros catalisadores nas mudanças sociais, notadamente da lei e da justiça.<sup>34</sup> Apesar de tradicionalmente utilizados para manter os privilégios das classes dominantes, a lei e o sistema judicial não

<sup>32</sup> GOMES, Juliana Cesario Alvim. **Por um constitucionalismo difuso**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 66.

<sup>33</sup> GOMES, Juliana Cesario Alvim. **Por um constitucionalismo difuso**. p. 72.

<sup>34</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; CARLET, Flávia. The Movement of Landless rural workers in Brazil and their struggles for access to law and justice. In: GHAI, Yash; COTTRELL, Jill (org.). **Marginalized communities and access to justice**. New York: Routledge, 2010. p. 61.

estão imunes às lutas sociais e, por isso, devem ser utilizados como meios para combater essas benesses e lutar por justiça social.<sup>35</sup>

As formas de atuação desses grupos podem – e devem – ser variadas: pela via do Legislativo, do Judiciário e da política. Procuramos trazer alguns argumentos relacionados a cada uma dessas vias, uma vez que utilizadas em conjunto na mobilização social pela suspensão dos despejos no contexto do COVID-19.

O campo da política, que permeia e influencia os demais, é fundamental para que se alcancem as almejadas mudanças sociais. Nem o Legislativo nem o Judiciário, isoladamente, conseguem atingir resultados efetivos, se desvinculados da atuação política. Uma das principais estratégias de atuação do MST, por exemplo, é a integração da atuação jurídica dentro de uma mobilização política mais ampla, politizando as lutas antes de serem judicializadas, para só então utilizar-se de estratégias jurídicas sofisticadas de atores diversos.<sup>36</sup> Cabe destacar o seguinte trecho de Carlet:

[...] enquanto as estratégias jurídicas são utilizadas na defesa processual dos movimentos sociais no âmbito de ações judiciais, *as estratégias de mobilização política* – entre elas a articulação política com parlamentares, campanhas de cartas, manifestações públicas e sensibilização dos magistrados – *têm como principal objetivo potencializar as estratégias jurídicas e fazer pressão social.*<sup>37</sup> (grifos nossos)

Quanto à via do Poder Judiciário na busca por efetivação de direitos, é consenso que há certa contraditoriedade, podendo ser tanto obstáculo quanto importante arena para fortalecer e efetivar direitos.<sup>38</sup> Restringindo-se ao campo do direito à moradia, que é o escopo deste artigo, a ida ao Judiciário foi, por muito tempo, vista com maus olhos, em razão do seu aspecto conservador, ligado à proteção

<sup>35</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; CARLET, Flávia. The Movement of Landless rural workers in Brazil and their struggles for access to law and justice. p. 61-62.

<sup>36</sup> HOUTZAGER, Peter. El Movimiento de los Sin Tierra (MST) y el campo jurídico en Brasil. *Revista el Otro Derecho*, Bogotá, n. 35, p. 135-168, 2006. p. 137.

<sup>37</sup> CARLET, Flávia. Advocacia popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, n. 10, v. 6, p. 377-411, 2015. p. 402.

<sup>38</sup> CARLET, Flávia. Advocacia popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil. p. 395.

do direito de propriedade em detrimento do direito à moradia, e, por muitas vezes, da própria criminalização dos movimentos sociais ligados à luta pela terra.<sup>39</sup>

Porém, conforme destaca Duarte<sup>40</sup>, à medida que os movimentos sociais pró-moradia começaram a procurar e exigir espaços de diálogo, reivindicando uma proteção efetiva dos seus direitos, ressignificaram o acesso ao direito e aos tribunais, passando a enxergá-los como vetores emancipatórios. Sendo assim, o Judiciário, especialmente as Cortes Supremas, tem sido utilizado para a consolidação de direitos, uma espécie de resposta às demandas sociais emergentes.<sup>41</sup> Sobre a incorporação do Judiciário pelos atores da mobilização social, destaca-se o trecho de Cardoso e Fanti:

[...] mesmo em relação aos movimentos sociais com uma postura tradicionalmente mais reativa em relação ao Direito, há uma tendência recente de também incorporar a linguagem do direito e, a partir das dificuldades de acesso ao espaço de disputa do Poder Judiciário, a agenda propositiva de direitos se transforma em uma agenda de *reforma das instituições do direito*, para que sejam mais permeáveis a essas demandas sociais. Isso porque a mera positivação de direitos não altera necessariamente o Judiciário que os aplica, tornando também o funcionamento deste Poder alvo da ação daqueles que trabalham com a linguagem de direitos.<sup>42</sup> (grifos nossos)

A dita reforma das instituições do Direito pode se dar pela via da interpretação jurisprudencial, em que o sentido apreendido da norma se altera ao longo do tempo; ou pela via do Legislativo. As mudanças jurídicas também podem ser fruto de ações administrativas, de mudanças na opinião pública, do

<sup>39</sup> JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Estudos Históricos*, v. 18, p. 389-402, 1996.

<sup>40</sup> DUARTE, Madalena. Acesso ao direito e à justiça: condições prévias de participação dos movimentos sociais na arena legal. *Oficina CES*, n. 270, p. 1-16, fev. 2007. p. 14.

<sup>41</sup> Sobre a busca pela efetivação de direitos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sugere-se: GUIMARÃES, Livia Gil. Atuação do movimento das mulheres no Supremo Tribunal Federal: litígio estratégico no caso da ADPF 34. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC*. v. 40, p. 13-37, 2018 e MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito FGV*, n. 2, v. 15, p. 1-37, maio/ago. 2019.

<sup>42</sup> CARDOSO, Evorah; FANTI, Fabíola. Movimentos sociais e direito: o Poder Judiciário em disputa. In: SILVA, Rodriguez. *Manual de sociologia jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 240.

monitoramento da atuação pública ou privada pela sociedade civil, entre outras fontes de transformação.<sup>43</sup>

No âmbito do Poder Legislativo, a mobilização social pode exercer influência no processo legislativo, auxiliando e pleiteando a elaboração de projetos de lei, emendas constitucionais, assim como pressionando a sua tramitação e votação. O aspecto político é inerente à atuação no Legislativo, já que o diálogo e a pressão com parlamentares exigem tal característica, não sendo possível dissociar uma coisa da outra.

Como um apanhado geral das formas de atuação das mobilizações sociais, suas estratégias e atores envolvidos, Gomes afirma que:

[...] A maneira como os movimentos sociais mobilizam os recursos existentes para alcançarem seus objetivos varia em função das possibilidades e dos incentivos reais que se apresentam num determinado contexto histórico, bem como da forma como esses agentes os percebem e como eles integram. Além disso, seu sucesso dependerá não apenas das estratégias adotadas, mas também da atuação dos demais sujeitos sociais.<sup>44</sup>

Na problemática da suspensão dos despejos no contexto do COVID-19 – na Lei nº 14.010/2020, Lei nº 14.216/2021 e na ADPF nº 828/DF –, a mobilização social foi importante para o atual desenrolar, notadamente por meio da Campanha Despejo Zero, que será objeto do tópico a seguir.

### 3.2 A Campanha Despejo Zero e a suspensão dos despejos no contexto do COVID-19

Inicialmente, é importante destacar que ambas as normativas – a Lei nº 14.010/2020 e a Lei nº 14.216/2020 – foram inicialmente vetadas pelo Presidente da República. Os vetos foram parcial e total, respectivamente. Em relação à primeira normativa, o veto foi somente em relação ao artigo que suspendia os despejos; enquanto, na segunda, se deu em relação ao texto completo da lei.

<sup>43</sup>HOUTZAGER, Peter. El Movimiento de los Sin Tierra (MST) y el campo jurídico en Brasil. p. 136.

<sup>44</sup>GOMES, Juliana Cesario Alvim. **Por um constitucionalismo difuso**. p. 84.

O veto é considerado ato de natureza política, não havendo controle judicial sobre as razões do veto, o que aumenta a discricionariedade do ato.<sup>45</sup> Contudo, após o veto, há a análise pelo Congresso Nacional, que pode rejeitá-lo ou aceitá-lo, de forma parcial ou total. No caso do veto ao art. 9º da Lei nº 14.010/2020, em 20/08/2020, houve deliberação conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, decidindo-se pela rejeição total do veto presidencial ao artigo.<sup>46</sup> No veto total à Lei nº 14.216/2021, a sessão conjunta aconteceu em 27/09/2021, decidindo-se também pela rejeição total ao veto presidencial.<sup>47</sup>

A derrubada de um veto presidencial é sempre tormentosa e, apesar de prevista constitucionalmente, pode demonstrar um indício de conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo. Isso evidencia a importância da mobilização social na defesa da temática, que se deu em várias frentes.

O destaque fica por conta da Campanha Despejo Zero, que foi uma reação à continuidade das remoções de famílias de suas casas ao longo da pandemia. A campanha é composta por mais de 175 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos, de composição bastante ampla e com entes de diversos segmentos.<sup>48</sup> Não cabe a pormenorização de cada um deles pelo escopo do artigo, mas é cediço que têm um fio em comum: a defesa do direito à moradia adequada.

O objetivo principal da mobilização é a suspensão dos despejos ao longo da pandemia, seguindo recomendação da Comissão de Direitos Humanos da

<sup>45</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 1149.

<sup>46</sup> A sessão foi conjunta (nº 019), com 409 deputados votando pela rejeição do veto, e apenas 7 votando pela manutenção; e 64 senadores votando pela rejeição; e somente 2, pela manutenção. Cf. BRASIL. Congresso Nacional. **Sessão Conjunta nº 019**: 20.20: veto parcial nº 20, de 2020. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/siscon/api/portalcn/pdfResultadoNominalDestaque/13325>. Acesso em: 20 mar. 2022.

<sup>47</sup> A sessão conjunta do Congresso Nacional, iniciada em 27/09/2021, às 11h28, teve o seguinte resultado: 6 votos para Sim (aceitação do veto), 435 para Não (rejeição do veto) e 2 abstenções, com o total de presentes de 443 parlamentares. Cf. BRASIL. Congresso Nacional. Veto nº 42/2021: votação do dispositivo 42.21.000: veto total. **Congresso Nacional**: matérias legislativas: vetos, 27 set. 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14485/0>. Acesso em: 20 mar. 2022.

<sup>48</sup> A título exemplificativo, compõem a Campanha Despejo Zero: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimentos dos Atingidos pelas Barragens (MAB), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Confederação Nacional das Associações de Moradores, Central dos Movimentos Populares (CMP), União dos Movimentos de Moradia (UMM), Movimento Nacional de Luta por Moradia, Instituto Pólis; BrCidades; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); Conselho Nacional de Direitos Humanos; entre outros órgãos. Cf. A CAMPANHA Nacional #DespejoZero: em defesa da vida no campo e na cidade. **Despejo Zero**, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/despejzero>. Acesso em: 20 fev. 2022.



Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>49</sup> Vale o destaque à declaração de um dos líderes do movimento:

Diante da pandemia, o despejo é um ato criminoso. Despejo é um crime de guerra, é um crime contra a humanidade neste momento. Quem praticar, seja juiz, governador, presidente da república, vai entrar para a história como um genocida. Nós não vamos vacilar em momento nenhum em fazer essa denúncia.<sup>50</sup>

Corroborando com tais alegações, o atual Relator de Moradia Adequada da ONU, Balakrishnan Rajagopal, emitiu manifestação para que o Brasil cessasse os despejos e as remoções enquanto a pandemia perdurasse. Tal declaração se deu após denúncia que lhe foi enviada por movimentos sociais brasileiros<sup>51</sup>, valendo o destaque para a seguinte declaração do Relator: “Despejar à força as pessoas de suas casas nessa situação, independentemente do *status* legal de sua locação, é uma violação de seus direitos humanos”<sup>52</sup>.

Em âmbito internacional, a mobilização contra os despejos e as remoções forçadas durante a pandemia também foi intensa, valendo destacar a adoção de medidas de proteção aos inquilinos em diversos países. Para enfrentar o problema em escala mundial, em 05/10/2020, conhecido como o Dia Mundial do *Habitat*, foi organizada uma mobilização no *Twitter* – rede social global – a favor do direito à moradia e contra os despejos e as remoções forçadas. O alcance de tal ação foi gigante, uma vez que as redes sociais potencializam a possibilidade de participação e os efeitos das mobilizações sociais. Cabe mencionar o texto de convocação do movimento, *in verbis*:

Você pode usar 5min HOJE para ajudar milhares de famílias brasileiras? *80.000 brasileiros estão ameaçados de despejo, mais gente do que a população inteira de 5.161 cidades do país.* Acesse o link abaixo para

<sup>49</sup> LACERDA, Nara. Movimentos lançam Campanha Despejo Zero por proteção à moradia durante a pandemia. **Brasil de Fato**, São Paulo, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/23/movimentos-lancam-campanha-despejo-zero-por-protexao-a-moradia-em-meio-a-pandemia>. Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>50</sup> LACERDA, Nara. Movimentos lançam Campanha Despejo Zero por proteção à moradia durante a pandemia.

<sup>51</sup> A denúncia foi organizada pela Organização Terra e Direitos e pelo Labá – Direito, Espaço e Política, o Laboratório de Pesquisa Interinstitucional da UFRJ, UFPR e Unifesp. Cf. LACERDA, Nara. Movimentos lançam Campanha Despejo Zero por proteção à moradia durante a pandemia.

<sup>52</sup> LACERDA, Nara. Movimentos lançam Campanha Despejo Zero por proteção à moradia durante a pandemia...

participar do tuitaço da Campanha Despejo Zero, 05/10, das 11h às 12h. #DespejoZero #ZeroEvictions #DesalojoCero.<sup>53</sup> (grifos nossos)

Em âmbito nacional, vale destacar a manifestação de Raquel Rolnik, ex-Relatora de Moradia Adequada da ONU, Pedro Mendonça<sup>54</sup> e de diversos outros personagens importantes no cenário brasileiro que apoiam o movimento: Chico Buarque, Padre Júlio Lancellotti, Leonardo Boff, Luís Inácio Lula da Silva, Ermínia Maricato, Guilherme Boulos, Eduardo Suplicy, entre outros. Tal estratégia é muito importante para a aderência/conclamação popular do movimento, que, ao reunir figuras notórias dos mais variados segmentos sociais, encontra apoiadores em diversos espectros sociais, o que, sem dúvidas, tem influência política no Legislativo.

No próprio Poder Legislativo foram desenvolvidas algumas ações de insurgência, com destaque para a elaboração de Nota Pública<sup>55</sup> defendendo a suspensão do cumprimento de medidas, judiciais ou extrajudiciais, que resultem em despejos, desocupações, reintegrações de posse ou remoções durante o estado de pandemia pelo COVID-19. Entre as medidas defendidas na nota, destacam-se a derrubada do veto presidencial à Lei nº 14.010/2020 e a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 827/2020, que deu origem à Lei nº 14.216/2021.

Na linha do que defende este ensaio, essa mobilização dos movimentos sociais, dos acadêmicos, dos membros do Congresso Nacional e de parcela da sociedade civil ligados à defesa da moradia teve caráter insurgente, na medida em que se opôs contra a ordem vigente, tentando subverter a lógica de dominação que estava prestes a se perpetuar com os vetos presidenciais. São insurgentes pelo fato de se oporem às lógicas do cotidiano em prol de uma ampliação das esferas de vida a uma lógica que não seja abstrata, mercadológica e burocrática, buscando a substituição do valor de troca pelo valor de uso dos suportes de vida.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> DIA mundial do habitat: tuitaço: #DespejoZero. **BR Cidades**, 5 out. 2020. Disponível em: <https://www.brcidades.org/post/dia-mundial-do-habitat-tuita%C3%A7o-despejozero>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>54</sup> ROLNIK, Raquel; MENDONÇA, Pedro. Inquilinos, enfim, protegidos durante a pandemia no Brasil. **LabCidades**, 21 ago. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/inquilinos-enfim-protectidos-durante-a-pandemia-no-brasil/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>55</sup> Para mais detalhes, ver: NOTA pública conjunta: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Reforma Urbana e dos Movimentos de Luta por Moradia: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos com Participação Popular: pela suspensão dos despejos durante a pandemia do Coronavírus. **Câmara dos Deputados**: atividade legislativa: comissões, Brasília, 5 ago. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/nota-publica-despejos>. Acesso em: 21 fev. 2022.

<sup>56</sup> RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como “praxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna (org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: ANPUR: SBPC: Letra Capital, 2014. p. 51.

Também são práticas contra-hegemônicas, já que são redes, organizações e movimentos centrados nas lutas contra a exclusão social e na ideia de que é possível construir alternativas ao modelo neoliberal.<sup>57</sup> Utilizam-se do Direito – seja pela influência no processo legislativo, seja no âmbito da ADPF nº 828/DF – para desafiar as estruturas e as práticas político-jurídicas.

No caso em análise, a luta institucional caminhou em conjunto com a ação direta, uma vez que a mobilização no Poder Legislativo – ação institucional – foi fundamental para a derrubada do veto. E não poderia ser diferente, já que de nada adiantaria a ação direta se não fossem os votos favoráveis à derrubada do veto no Congresso Nacional. Nesse sentido, o artigo alinha-se ao posicionamento de que a luta institucional pode complementar a ação direta, não substituindo, em hipótese alguma, a ação direta, subordinando-se a ela, assim como a tática se subordina à estratégia, e não o contrário.<sup>58</sup>

Cabe à ação direta encontrar mecanismos para apropriar-se das lacunas e imperfeições do Estado e, a partir disso, utilizar-se da ação institucional em favor dos objetivos defendidos. No caso em tela, a falha do Estado é a provisão de moradia adequada, e tal aspecto se escancarou durante a pandemia, quando todos eram chamados a “ficar em casa”. O movimento se apropria, então, do mecanismo institucional da derrubada do veto e da propositura de ação no STF para atingir os fins almejados. Nesse sentido, assim dispõe Souza:

[...] nem sempre a ação direta visa, simplesmente, a atacar frontalmente o Estado, na perspectiva de uma contribuição sem mediações para a sua negação ou destruição. Muitas vezes, ela pode ter o efeito e mesmo a intencionalidade imediatos de pressionar o Estado. Em alguns casos, pode até mesmo ser um “contra o Estado” que se desdobra, na prática ou mesmo na intenção tática, em um “com o Estado” ao se forçar o Estado não somente a ceder e conceder, mas também sentar-se à mesa de negociações e a instituir novos canais de diálogo.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> CARLET, Flávia. *Advocacia popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil*. p. 402.

<sup>58</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta*. *Cidades: Grupo de Estudos Urbanos – GEU*, n. 11, v. 7, p. 26, jan. 2010.

<sup>59</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta*. *Cidades: Grupo de Estudos Urbanos – GEU*, n. 11, v. 7, p. 29, jan. 2010.

Por outro lado, a despeito de abrir um amplo leque de possibilidades, a utilização da luta institucional carrega o risco da desmobilização e da cooptação pelo Estado. Na linha do que defende Randolph<sup>60</sup>, o maior perigo das insurgências reside na possibilidade de o sistema acionar seus mecanismos de colonização e tentar absorver essas experiências dentro de sua lógica instrumental e abstrata.

É nesse ponto que se destaca a Campanha Despejo Zero, já que as mobilizações poderiam ter sido neutralizadas pelas derrubadas dos vetos presidenciais, o que, contudo, não aconteceu. As leis foram simbólicas, deixando lacunas importantes e tendo pouca aplicabilidade, o que foi refutado pela mobilização social, especialmente no âmbito da ação no STF.

De acordo com as ideias de Neves<sup>61</sup>, determinadas normativas podem ser tão somente um simbolismo, uma resposta política aos anseios sociais, faltando aparato técnico-jurídico para a sua efetivação. Nesse sentido, prevalece o caráter político do ato em relação ao seu sentido normativo-jurídico.<sup>62</sup> Veja-se como se dá a aplicação de tal teoria às normativas analisadas.

No caso da Lei nº 14.010/2020, defendeu-se que a derrubada do veto presidencial seria essencial para efetivar o direito à moradia e preservar os contratos de locação impactados pela pandemia, quando, na realidade, a situação abarcada pela lei era bastante limitada. É irreal pensar, na prática imobiliária e comercial vigente, a pactuação de contratos de aluguel de imóveis sem qualquer tipo de garantia. Caso existam, representam uma realidade muito excepcional, o que corrobora a afirmação de que a lei teve caráter simbólico, sem grande aplicabilidade prática.

Sendo assim, a normativa respondeu ao anseio político e social à época, podendo ser classificada como uma espécie de legislação-álibi, quando o legislador, na emergência de problemas sociais ou insatisfação popular, edita uma aparente solução, como forma de conter a pressão popular. Vale colacionar o seguinte trecho de Kindermann:

[...] o legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos,

<sup>60</sup> RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como “praxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. p. 49.

<sup>61</sup> NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

<sup>62</sup> NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. p. 31.

sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. Através dela, o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.<sup>63</sup>

Mesmo após a derrubada do veto presidencial à Lei nº 14.010/2020, a Campanha Despejo Zero não se desmobilizou, continuando sua batalha pela positividade da Lei nº 14.216/2021 (à época, PL nº 827/2020). A pressão política e legislativa não cessou, destacando-se a realização de diversos atos, especialmente *online* e no *Twitter*, o que se justificava pelo contexto de distanciamento social em razão do COVID-19.

Promulgou-se, então, a Lei nº 14.216/2021, após mais uma derrubada de veto presidencial. A legislação, por sua vez, continua insuficiente, já que exclui as situações de moradia em áreas rurais. Tal aspecto vai na linha da legislação simbólica de Neves, uma vez que a normativa freia os anseios sociais e políticos, mas, ao deixar de regulamentar ponto crucial para a questão, acaba falhando no que tange à efetividade.

A Campanha Despejo Zero, que poderia ter se desestabilizado e desmembrado em razão das “vitórias” parciais, entrou em ação novamente. Por meio do pedido liminar no âmbito da ADPF nº 828/DF, o PSOL – representante da organização no âmbito do Judiciário em razão da sua legitimidade constitucional – postulou a extensão dos efeitos às áreas rurais e a prorrogação do prazo, o que foi deferido pelo Ministro Barroso.

A seguir, destaca-se trecho de entrevista de Kelli Malfort, da direção nacional do MST, um dos principais integrantes da Campanha Despejo Zero, que resume os argumentos utilizados no pedido à Suprema Corte:

A vida precisa estar acima da propriedade e a luta por teto, terra e trabalho é justa e necessária, pois estamos diante de duas pandemias, a do vírus e a da fome. A decisão do STF é fundamental para salvar vidas e corrige um erro brutal por parte do Congresso, que aprovou a lei do Despejo Zero, excluindo o campo. Para o STF, não é razoável a distinção prevista na lei entre urbanos e rurais, e por isso, a decisão

<sup>63</sup> KINDERMANN, Harald, 2018, p. 234-238 apud NEVES, Marcelo. A **constitucionalização simbólica**. p. 36-37.

não somente suspende os despejos até março, como também estende os plenos direitos da Lei do Despejo Zero, para os rurais.<sup>64</sup>

Um dos critérios para aferir a efetividade do litígio estratégico pode ser a incorporação dos seus argumentos nos votos dos Ministros do STF, tal como preceitua Guimarães<sup>65</sup>. No acórdão em tela, há várias menções expressas à Campanha Despejo Zero, além da incorporação quase que total dos argumentos aos votos dos Ministros. Para enfatizar a incorporação dos argumentos pró-moradia pelo STF, segue trecho do acórdão:

No contexto da pandemia da COVID-19, o direito social à moradia está diretamente relacionado à proteção da saúde, tendo em vista que a habitação é essencial para o isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus. 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.<sup>66</sup>

Alcançada mais essa vitória, poderíamos imaginar que a Campanha Despejo Zero iria se desmobilizar e enfraquecer, o que, felizmente, não ocorreu. A mobilização presencial voltou a acontecer, dado o cenário de declínio da pandemia, especialmente no dia 17/03/2022, denominado como o “Ato Nacional Moradia pela Vida – #ProrrogaSTF #DespejoZero”<sup>67</sup>, em que ocorreram manifestações em todas as capitais estaduais e diversas cidades. Vale destacar, ainda, a reunião entre o Ministro Barroso, relator da ADPF nº 828/DF, e os representantes da Campanha Despejo Zero, o que corrobora a importância e influência dessa mobilização social para a temática.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> EM RAZÃO da pandemia, STF estende a suspensão de despejos e remoções até março de 2022. **Terra de Direitos**, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/covid19/noticias/em-razao-da-pandemia-stf-estende-a-suspensao-de-despejos-e-remocoes-ate-marco-de-2022/23689>. Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>65</sup> GUIMARÃES, Livia Gil. Atuação do movimento das mulheres no Supremo Tribunal Federal: litígio estratégico no caso da ADPF 34. p. 28-33.

<sup>66</sup> STF, ADPF 828 TPI/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 1 dez. 2021

<sup>67</sup> ATO nacional Moradia pela Vida: #ProrrogaSTF: #DespejoZero: 17M. 17 mar. 2022. Instagram: @campanhadespejozero. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/CbNE1\\_9u\\_Tm/](https://www.instagram.com/p/CbNE1_9u_Tm/). Acesso em: 4 mar. 2022.

<sup>68</sup> MINISTRO Barroso recebe movimentos e ouve pedido de prorrogação da ADPF 828. Instagram: @campanhadespejozero, 30 mar. 2022. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/Cbunw26LM\\_n/](https://www.instagram.com/p/Cbunw26LM_n/). Acesso em: 5 abr. 2022.

Com a persistência do cenário pandêmico, houve novo pedido de prorrogação do prazo de suspensão dos despejos, dessa vez até a declaração do fim da pandemia pela OMS. As manifestações também continuaram a ser feitas de modo *online*, tal como no início da mobilização. No dia 30/03/2022, fim do prazo anterior para a suspensão dos despejos, a *hashtag* #DespejoZero chegou ao topo dos assuntos mais comentados do dia na rede social do *Twitter*, alcançando grande repercussão nacional, sendo, inclusive, notícia em diversos canais de comunicação.<sup>69</sup>

Obteve-se, então, mais uma decisão procedente, dessa vez com a prorrogação do prazo até 30/06/2022. Todavia, o Ministro Barroso vislumbrou a imprescindibilidade de atuação do Legislativo, para o estabelecimento de uma política fundiária de transição, visto que o escopo de atuação do Judiciário está se esgotando. Vale colacionar os seguintes trechos da decisão:

É preciso, portanto, estabelecer um regime de transição, a fim de evitar que a realização de reintegração de posse por todo o país em um mesmo momento conduza a uma situação de crise humanitária. A conjuntura demanda absoluto empenho de todos os órgãos do Poder Público para evitar o incremento expressivo do número de desabrigados.

[...]

Registro que se os dados da pandemia continuarem decrescentes, os limites da jurisdição deste relator em breve se esgotarão. Isso porque embora possa caber ao Tribunal a proteção da vida e da saúde durante a pandemia, não cabe a ele traçar a política fundiária e habitacional do país.<sup>70</sup>

Mesmo com todas essas vitórias, a Campanha Despejo Zero continuou atuante, com o lançamento, inclusive, de um “Guia Prático de Enfrentamento ao Despejo”, no dia 05/04/2022<sup>71</sup>, o que denota o seu estado de latência, resistente ao enfraquecimento e à cooptação. Como resultado dessa mobilização persistente, o

<sup>69</sup> “Hoje (dia 30/03/2022) o povo brasileiro mostrou a força e a importância da luta contra os despejos! Chegamos no top #1 dos assuntos mais comentados do dia no Twitter, como mostra a menção no Programa Encontro, da Fátima Bernardes”. Cf. BRASIL sem despejo. 30 mar. 2022. Instagram: @campanhadespejzero. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CbvXq8KLQyh/>. Acesso em: 4 abr. 2022.

<sup>70</sup> STF, ADPF 828 TPI-SEGUNDA/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 30 mar. 2022. p. 12-13.

<sup>71</sup> LANÇAMENTO digital: Guia prático de enfrentamento aos despejos. Instagram: @campanhadespejzero, 5 abr. 2022. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/Cb\\_TJIgrukx/](https://www.instagram.com/p/Cb_TJIgrukx/). Acesso em: 6 abr. 2022.

STF, em agosto de 2022, decidiu pela manutenção da suspensão dos despejos até 31 de Outubro de 2022, nos moldes e fundamentos das decisões anteriores<sup>72</sup>.

Com o fim desse novo prazo, o STF determinou a criação de um regime transitório para a retomada das desocupações, determinando algumas medidas obrigatórias: a criação pelos Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais de comissões de conflitos fundiários, que deterão a função de apoio operacional e elaboração de estratégias para tal retomada, de maneira gradual e escalonada; a realização de inspeções judiciais e audiências de mediação por tais comissões, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva; e algumas providências visando resguardar os direitos dos desocupados, com destaque para o reassentamento<sup>73</sup>.

Há que ressaltar, ainda, o Projeto de Lei nº 316, de 2023, do Senador Marcio Bittar, que visa regulamentar as comissões para mediar as desocupações coletivas em razão de cumprimento de ordem de reintegração de posse. Visa acrescentar um artigo no Código de Processo Civil de 2015, dispondo sobre a atuação dessas comissões de conflitos fundiários, que atuariam caso o juiz do litígio entendesse pelo encaminhamento dos autos. Tal construção é passível de críticas, cabendo questionar se a atuação de tais comissões nos conflitos fundiários coletivos não deveria ser uma obrigatoriedade, em razão da relevância da temática<sup>74</sup>.

As comissões de conflitos fundiárias foram – e estão sendo – criadas por todo o Brasil, com destaque para algumas: a do Paraná, que foi a comissão referência para a decisão do STF; a do Piauí, que foi vanguardista ao prever a participação acadêmica, por meio da Universidade Estadual do Piauí; e a do Goiás, a que possui a composição mais plural e ampla até o momento. Todos esses avanços foram importantes, mas ainda insuficientes. O Instituto Pólis – integrante da Campanha Despejo Zero – indica é preciso persistir na mobilização, ao enfatizar que “a luta não se encerra aqui”<sup>75</sup>, já que a busca pela efetivação do direito à moradia adequada está, de fato, longe do fim.

<sup>72</sup> STF, ADPF 828 TPI/DF. Decisão do Tribunal Pleno. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. j. 08 ago. 2022.

<sup>73</sup> STF, ADPF 828 TPI/DF. Decisão do Tribunal Pleno. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. j. 02 nov. 2022

<sup>74</sup> Projeto de Lei nº 316 de 2023.

<sup>75</sup> Nesta quarta-feira, o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, decidiu prorrogar a liminar que suspendia os despejos e remoções até 30 de junho de 2022. Essa é uma vitória coletiva, conquistada por movimentos populares, ativistas, organizações sociais, parlamentares e, em especial, pela Campanha Despejo Zero que, desde o início da pandemia, se mobiliza para que nenhuma das 132 mil famílias seja covardemente jogada à rua neste período, caso a liminar não



## 4. Conclusão

É inegável a importância da mobilização social, em especial em tempos de pandemia, seja ela por meio da ação direta ou utilizando-se dos mecanismos de luta institucional. A ação direta é primordial, mas a utilização da institucionalidade é imprescindível, já que reforma urbana e reforma jurídica caminham lado a lado.

A luta institucional apresenta riscos e particularidades. Atentar-se para o risco da cooptação e desmobilização dos movimentos sociais por meio da edição de leis simbólicas é essencial, visto que essa é estratégia recorrente do Poder Legislativo. Leis são editadas, direitos são positivados, mas falta o aparato político para dar efetividade e aplicação prática ao disposto na norma.

Como alerta Miraftab<sup>76</sup>, os ativistas sociais são deixados com um “telefone de brinquedo sem sinal para chegar a lugar nenhum”, metáfora perfeita ao caso analisado, já que os vetos foram derrubados, as leis foram promulgadas tal como os movimentos sociais desejavam, mas a aplicabilidade prática foi restrita ou, no caso da Lei nº 14.010/2020, praticamente nula. A atuação da Campanha Despejo Zero – inclusive junto ao STF – foi primordial para subverter a lógica vigente, sendo necessário destacar a somatória de esforços para a sua mobilização contínua, que não foi descontinuada diante das vitórias parciais. A persistência nas estratégias mobilizadoras igualmente se explica pela justeza e importância da causa, ou seja, em decorrência das consequências sociais devastadoras que um despejo produz na vida de famílias que lutam por condições dignas e pela própria relevância do direito à moradia adequada.

Cabe igualmente destaque ao papel desempenhado pelo STF como guardião dos direitos fundamentais, ao reconhecer que o direito à moradia é suporte indispensável à proteção da vida das populações vulneráveis. Isso significa que o conjunto dos valores constitucionais deve ser protegido, cabendo interpretar que as necessidades sociais decorrentes de uma situação concreta justificam a prevalência do direito à moradia em face do direito de propriedade.

---

fosse prorrogada. Para nós, a notícia de que milhares de famílias estarão, pelo menos, temporariamente protegidas, é reconfortante; mas, sabemos que ainda há um longo caminho para que o direito à moradia seja verdadeiramente efetivado no país. A luta não se encerra aqui! (INSTITUTO PÓLIS. O povo quer morar e com dignidade. *Newsletter Pólis*, abr. 2022).

<sup>76</sup> MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, set.-dez. 2016. p. 369.

## Referências

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, n. 3, v. 12, p. 2147-2173, 2021.

ATO nacional Moradia pela Vida: #ProrrogaSTF: #DespejoZero: 17M. 17 mar. 2022. Instagram: @campanhadespejozero. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/CbNE1\\_9u\\_Tm/](https://www.instagram.com/p/CbNE1_9u_Tm/). Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Sessão Conjunta nº 019**: 20.20: veto parcial nº 20, de 2020. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/siscon/api/portalcn/pdfResultadoNominalDestaque/13325>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Veto nº 42/2021: votação do dispositivo 42.21.000: veto total. **Congresso Nacional**: matérias legislativas: vetos, 27 set. 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14485/0>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL sem despejo. 30 mar. 2022. Instagram: @campanhadespejozero. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CbvXq8KLQyh/>. Acesso em: 4 abr. 2022.

CAMPANHA Despejo Zero: balanço dos dados até fevereiro 2022. **Despejo Zero**. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/ebb1e782-bb8b-47f9-82d2-1e747cb2bfd/S%C3%ADntese%20Despejo%20Zero%20fevereiro%202022%20-%20final.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

A CAMPANHA Nacional #DespejoZero: em defesa da vida no campo e na cidade. **Despejo Zero**, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/despejozero>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CARDOSO, Evorah; FANTI, Fabíola. Movimentos sociais e direito: o Poder Judiciário em disputa. *In*: SILVA, Rodriguez. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 237-254.

CARLET, Flávia. Advocacia popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, n. 10, v. 6, p. 377-411, 2015.

DIA mundial do habitat: tuitaço: #DespejoZero. **BR Cidades**, 5 out. 2020. Disponível em: <https://www.brcidades.org/post/dia-mundial-do-habitat-tuita%C3%A7o-despejozero>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DUARTE, Madalena. Acesso ao direito e à justiça: condições prévias de participação dos movimentos sociais na arena legal. **Oficina CES**, n. 270, p. 1-16, fev. 2007.

EM RAZÃO da pandemia, STF estende a suspensão de despejos e remoções até março de 2022. **Terra de Direitos**, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/covid19/noticias/em-razao-da-pandemia-stf-estende-a-suspensao-de-despejos-e-remocoes-ate-marco-de-2022/23689>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

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

GOMES, Juliana Cesario Alvim. **Por um constitucionalismo difuso**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

GUIMARÃES, Livia Gil. Atuação do movimento das mulheres no Supremo Tribunal Federal: litígio estratégico no caso da ADPF 34. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**: RBEC. v. 40, p. 13-37, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HOUTZAGER, Peter. El Movimiento de los Sin Tierra (MST) y el campo jurídico en Brasil. **Revista el Otro Derecho**, Bogotá, n. 35, p. 135-168, 2006.

INSTITUTO PÓLIS. O povo quer morar e com dignidade. **Newsletter Pólis**, abr. 2022.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Estudos Históricos**, v. 18, p. 389-402, 1996.

LACERDA, Nara. Movimentos lançam Campanha Despejo Zero por proteção à moradia durante a pandemia. **Brasil de Fato**, São Paulo, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/23/movimentos-lancam-campanha-despejo-zero-por-protexao-a-moradia-em-meio-a-pandemia>. Acesso em: 20 fev. 2022.

LANÇAMENTO digital: Guia prático de enfrentamento aos despejos. Instagram: @campanhadespejzero, 5 abr. 2022. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/Cb\\_TJIgrukx/](https://www.instagram.com/p/Cb_TJIgrukx/). Acesso em: 6 abr. 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito FGV**, n. 2, v. 15, p. 1-37, maio/ago. 2019.

MAPA da vacinação contra Covid-19 no Brasil. **G1**, São Paulo, 27 jan. 2023. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>. Acesso em: 5 maio 2023.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Contratos imobiliários: impactos da pandemia do Coronavírus**. Indaiatuba: Foco, 2020.

MINISTRO Barroso recebe movimentos e ouve pedido de prorrogação da ADPF 828. Instagram: @campanhadespejzero, 30 mar. 2022. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/Cbunw26LM\\_n/](https://www.instagram.com/p/Cbunw26LM_n/). Acesso em: 5 abr. 2022.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, set.-dez. 2016.

NANDE, Anjalika *et al.* The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2. *Nature Communications*, n. 12:2274, p. 1-13, 2021.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NOTA pública conjunta: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Reforma Urbana e dos Movimentos de Luta por Moradia: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos com Participação Popular: pela suspensão dos despejos durante a pandemia do Coronavírus. **Câmara dos Deputados**: atividade legislativa: comissões, Brasília, 5 ago. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/nota-publica-despejos>. Acesso em: 21 fev. 2022.

RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como “praxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna (org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: ANPUR: SBPC: Letra Capital, 2014. p. 40-57.

ROLNIK, Raquel; MENDONÇA, Pedro. Inquilinos, enfim, protegidos durante a pandemia no Brasil. **LabCidades**, 21 ago. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/inquilinos-enfim-protegidos-durante-a-pandemia-no-brasil/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CARLET, Flávia. The Movement of Landless rural workers in Brazil and their struggles for access to law and justice. In: GHAI, Yash; COTTRELL, Jill (org.). **Marginalized communities and access do justice.** New York: Routledge, 2010. p. 60-82.

SAULE JÚNIOR, Nelson; FERREIRA, Allan Ramalho. A obrigação mínima essencial do Estado de prevenção aos despejos forçados: o contexto da pandemia da Covid-19. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 96, p. 5-29, jun. 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Cidades: Grupo de Estudos Urbanos – GEU**, n. 11, v. 7, p. 13-47, jan. 2010.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1206446/false>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de março de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1º de dezembro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

## Legislação citada

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm). Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.010, de 14 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114010.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114010.htm). Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 316, de 2023**. Altera a Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para dispor sobre as comissões para mediar as desocupações coletivas em razão de cumprimento de ordens de reintegração de posse. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9254507&ts=1681388818732&disposition=inline&\\_gl=1\\*34vd01\\*\\_ga\\*MTYzMDQ3NzY0LjE2ODM3Mzg1MjI.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4MzczODUyMi4xLjAuMTY4MzczODUyMi4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9254507&ts=1681388818732&disposition=inline&_gl=1*34vd01*_ga*MTYzMDQ3NzY0LjE2ODM3Mzg1MjI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4MzczODUyMi4xLjAuMTY4MzczODUyMi4wLjAuMA). Acesso em: 10 maio 2023.