DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - http://www.dpu.gov.br/

NOTA TÉCNICA Nº 10 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 19 de maio de 2021.

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, por meio do Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários, vem apresentar as seguintes considerações sobre o Projeto de Lei n.º 827/2020, aprovado na data de 18 de maio pela Câmara dos Deputados, o qual dispõe sobre a suspensão do cumprimento de toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas, durante o estado de calamidade pública reconhecido em razão da Covid-19:

1. Contextualização

No final de 2019, foi identificado o surgimento de uma doença respiratória grave na Província de Wuhan, na China, denominada novo Coronavírus 2019 (Covid-2019).

Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS – editou uma Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, relatando a existência de um surto dessa doença.

Em 4 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde já havia editado a Portaria de Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN, sob o número 188/GM/MS.

Em 6 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei 13.979, que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde do Coronavírus, com vistas à proteção da coletividade.

Em 11 de março de 2020, a OMS decretou publicamente a situação do novo Coronavírus como uma pandemia mundial.

Desde então diversas foram as adotadas medidas para tentar reduzir a contaminação pelo novo Coronavírus em diversos âmbitos de risco. Algumas autoridades de saúde determinaram o fechamento de instituições públicas ou a restrição de atendimento ao público, a limitação da circulação pública e/ou a restrição a locais e eventos que impliquem aglomeração[1].

Há recomendações da OMS quanto à adoção de práticas de higiene envolvendo, principalmente, a correta prática de lavar mãos com água e sabão. Registram-se, ainda, orientações quanto à realização de eventos públicos e reuniões, sugerindo a reavaliação da necessidade desses eventos e, caso não seja possível o adiamento, a redução do público convidado, o monitoramento e o afastamento de participantes que manifestem sintomas relacionados ao coronavírus ou algum mal-estar em geral, e, em caso de efetiva realização, o fornecimento de material que reduza o risco de contaminação[2].

Sem embargo, transcorrido mais de um ano da primeira morte por Covid-19 no Brasil, datada de 12 de março de 2020, o país ainda enfrenta situação crítica no controle da doença: em 18 de maio de 2021, computam-se 436.862 mortes e mais de 15,6 milhões de casos.

Apesar da queda de 19% na média móvel de mortes nas últimas duas semanas, o Instituto de Métricas e Avaliação em Saúde da Universidade de Washington indica que, sem avanço no ritmo de vacinação, o Brasil viverá uma terceira onda de contaminações durante o inverno de 2021, podendo chegar a 751 mil mortes por Covid-19 até 27 de agosto de 2021[3].

Nesse cenário, impõe-se destacar que a crise sanitária causada pela pandemia potencializou, ainda, as graves desigualdades sociais vivenciadas no Brasil, atingindo de maneira desproporcional as populações em situação de vulnerabilidade. Consequentemente, o direito à moradia ganha especial relevo, de modo que sua eventual limitação deverá ser adequada, necessária e proporcional *stricto sensu* (dimensão tríplice do princípio da proporcionalidade) de acordo com a singularidade do momento vivido.

De fato, a efetivação de remoções compulsórias implica a realização, por determinação do próprio Estado, de reuniões ou eventos públicos envolvendo tanto as pessoas (demandas individuais) ou a população (demandas coletivas) a serem removidas, quanto os agentes estatais responsáveis pela remoção (assistentes sociais, policiais, oficiais de justiça e defensores públicos, motoristas etc.). Tem-se, assim, situações de aglomeração e de contato pessoal que favorecem o contágio, o que evidentemente contraria as recomendações dos agentes sanitários para o presente momento.

Sendo assim, com o fito de preservar vidas, tem-se como imprescindível a suspensão de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais que visem à remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos.

2. Da necessidade de reavaliação das remoções compulsórias em tempos de crise de saúde – demandas coletivas e individuais

Conforme apontado, o Coronavírus é uma doença respiratória grave de rápida propagação em razão da qual estão sendo adotadas medidas para dissuadir deslocamentos, interação social, com restrições severas para aglomerações e reuniões coletivas.

As alternativas de abrigamento geralmente disponíveis para o cumprimento das remoções, coletivas ou individuais, implicam aglomeração em abrigos públicos ou coabitação coletiva familiar em imóveis privados, quando não resultam, de forma manifestamente ilegal, na imposição da situação de rua para crianças e idosos.

Sobremais, necessariamente, o cumprimento de ordens judiciais de remoção compulsória promove a aglomeração de pessoas, o que contraria as recomendações do Ministério da Saúde sobre isolamento. Num momento posterior, vulnerabiliza não só o grupo removido pelo eventual abrigamento ou ocupação de espaços públicos, como também outras pessoas que invariavelmente terão contato com o grupo. A propagação do vírus, assim, encontra um espaço que todas as instituições brasileiras se preocupam em não oportunizar.

É de se mencionar que o aumento significativo de casos de infecção pelo Sars-CoV-2, em razão das remoções forçadas, já foi demonstrado por pesquisadores de Universidades Americanas[4].

Registram-se, a seguir, normativos internacionais e nacionais, recomendações e precedentes judiciais que reconhecem a gravidade da situação pandêmica, fundamentando, assim, o cabimento do presente projeto de lei.

2.1. Recomendações n. 62/2020 e 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A Recomendação 62 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – de 17 de março de 2020, sobre medidas preventivas no âmbito penal e socioeducativo traz em seus "considerandos" a preocupação com "(...) o alto índice de transmissibilidade do novo coronavírus e o agravamento

significativo do risco de contágio (...), tendo em vista fatores como a aglomeração de pessoas (...)" e "a importância de assegurar condições para a continuidade da prestação jurisdicional, preservando-se a saúde de magistrados, agentes públicos (...)".

O art. 1º, parágrafo único, I, da citada Recomendação do CNJ elenca como finalidade específica das medidas preventivas a proteção da vida e da saúde dos jurisdicionados e dos agentes do sistema de justiça envolvidos nos atos processuais, sobretudo daqueles que integram o grupo de risco (idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras comorbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio).

Como se verifica, também no âmbito das remoções compulsórias, as ordens judiciais submetem as pessoas aos mesmos riscos, de modo a revelar que o cumprimento delas é igualmente não recomendado.

Destaca-se que, no curso da presente crise de saúde, que demanda o reforço de medidas individuais de higiene, torna-se ainda mais indispensável evitar que a remoção compulsória promova o desabrigamento (item 16 do Comentário Geral nº 7 do Comitê Geral da Organização das Nações Unidas – ONU), eis que a ausência de alojamento adequado interfere também no acesso a água e a produtos de higiene.

Ciente deste cenário, o Poder Judiciário, por meio da Recomendação n. 90, de 2 de março de 2021, recomendou que haja avaliação criteriosa das remoções coletivas, bem como seja verificado o cumprimento da Resolução 10/2018 do CNDH:

> Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.
>
> Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.
>
> Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução no 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.
>
> Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

2.2. ADPF nº 742 e RE 1017365/SC

Na mesma linha, o STF, na ADPF 742, deferiu pedido de suspensão de processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação em territórios das comunidades quilombola até o término da pandemia. Do voto do Ministro Edson Fachin extrai-se:

> No caso, o direito material demanda a salvaguarda de comunidades quilombolas do risco sanitário exacerbado pela execução de medidas constritivas em seus territórios e a preservação de sua condição de acesso igualitário à justiça (CRFB, art. 5º, XXXV), ao devido processo legal (CRFB, art. 5º, LIV) e ao contraditório e à ampla defesa (CRFB, art. 5º, LIV) sem comprometer à especial necessidade de isolamento social decorrente da sua grave condição de vulnerabilidade, reconhecida em lei. Assim, voto pela procedência também do pedido de suspensão dos "processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombolas" até o término da pandemia.

Ainda do STF adveio a decisão do Ministro Edson Fachin no RE 1017365/SC, a qual suspende ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas:

> A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação dos indígenas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados em beiras de rodovias, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. Incide, no caso, o princípio da precaução, com assento no artigo 225 da Constituição da República, a exigir do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos socioambientais, em defesa da manutenção da vida e da saúde. (...)
>
> A Peticionária refere-se à situação dos indígenas em face à pandemia relativa ao coronavírus (COVID-19), a impedir as decisões que imponham reintegrações de posse nesse período. E, com efeito, afigura-se razoável, com base no princípio da precaução, adotar a medida disposta no artigo 1.035, §5º, do Código de Processo Civil, com modulações.
>
> Assim, com base no artigo 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, determino, nos termos do pedido, a suspensão nacional dos processos judiciais, notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas, modulando o termo final dessa determinação até a ocorrência do término da pandemia da COVID-19 ou do julgamento final da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário1.017.365 (Tema 1031), o que ocorrer por último, salvo ulterior decisão em sentido diverso.

2.3. Diretrizes da Organização das Nações Unidas

O Organização das Nações Unidas (ONU) também tem se manifestado contrária à realização de despejos durante a pandemia. Dentre os documentos publicados, merecem destaque:

a) *Covid-19 Guidance*[5]

No capítulo "housing" (habitação), afirma-se que as autoridades devem tomar cuidado especial para impedir que outras pessoas se tornem desabrigadas - por exemplo, quando as pessoas enfrentam despejos quando a perda de renda torna impossível o pagamento de hipotecas e aluguéis. Boas práticas, como moratórias em despejos, adiamentos de pagamentos de hipotecas devem ser amplamente replicados.

b) Declaração de política do ONU-Habitat sobre a prevenção de despejos e remoções durante a Covid-19[6]

Neste documento, o ONU-Habitat estimula os Estados-Membros e os governos em todos os níveis a parar todos os despejos e remoções neste momento. Em casos excepcionais em que despejos e remoções são inevitáveis, deve-se, no mínimo, garantir que sejam conduzidos de acordo com os requisitos das obrigações internacionais de direitos humanos, bem como com as leis nacionais pertinentes, e que sejam fornecidas as máximas proteções possíveis para garantir a saúde e a segurança das pessoas afetadas.

c) *Covid-19 Guidance Note - Prohibition on evictions*[7]

De acordo com este documento, os Estados devem declarar o fim de todos os despejos de qualquer pessoa, em qualquer lugar, por qualquer motivo, até o fim da pandemia e por um período de tempo razoável a partir de então. As únicas exceções a esta política geral devem ser quando alguém deve ser removido de sua casa porque está causando danos a outras pessoas ou em situação de ameaça grave à vida de residentes, por exemplo, para evitar mortes provocadas por desabamentos de moradias ou por desastres naturais, como inundações. Ademais, qualquer pessoa evacuada para evitar danos deve receber alojamento alternativo seguro e decente (item 1).

Ressalta-se, ainda, a necessidade de declaração do fim do despejo forçado ou deslocamento de assentamentos informais, garantindo-se que os recursos necessários estejam disponíveis para implementar esta ordem de forma eficaz, incluindo recursos para monitorar e prevenir desejos extrajudiciais (item 2).

2.4. Legislações estaduais

O Poder Executivo Estadual também já se sensibilizou com a questão, editando leis que coíbem remoções durante a pandemia: Lei 6.657/2020 do Distrito Federal, Lei nº 5.429/2021, do Estado do Amazonas, Lei nº 9.020/2020, do Rio de Janeiro, Lei nº 9.212/2020, do Pará e Lei nº 11.676/2020 da Paraíba.

3. Conclusões

A despeito das diversas manifestações advindas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e de organizações internacionais reconhecendo o direito dos/as ocupantes de permanecerem nos locais onde residem até o final da pandemia, operações de remoção e despejo continuam ocorrendo ao redor do país.

De fato, conforme dados compilados pela campanha 'Despejo Zero', até 11 de fevereiro de 2021, mais de 9.156 famílias foram removidas de suas habitações durante a pandemia, existindo, ainda, mais de 64.546 núcleos familiares atualmente ameaçados de tal medida[8].

Ressalte-se que não há instrumentos de monitoramento de pessoas sintomáticas nesse tipo de cumprimento de decisão judicial e que os cuidados recomendados para a realização de eventos coletivos (monitoramento, restrição de participação e higienização) são de difícil ou nenhuma aplicação nesses casos.

Desse modo, mesmo que sejam inevitáveis as remoções, haveria uma série de recomendações quanto aos cuidados necessários para sua realização, que incluem desde o monitoramento para evitar que pessoas sintomáticas participem delas até a adoção de práticas de higiene que reduzam o risco de contaminação durante a sua realização.

Assim, considerando-se a necessidade de avaliação do impacto socioeconômico e ambiental das decisões judiciais em conflitos coletivos, tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade (art. 7º, II, da Resolução 10 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos), que deve incluir a atenção à saúde e às condições de proliferação do novo Coronavírus, é recomendável que, enquanto durar a situação de emergência em saúde relacionada a esse vírus, sejam suspensas todas as medidas para cumprimento de remoções compulsórias determinadas judicialmente.

Caso a remoção seja inevitável, é recomendável que o seu cumprimento seja precedido de plano de ação, nos moldes do art. 16 da Resolução nº 10, de 18 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que contemple as medidas recomendadas para reduzir o risco de propagação do novo Coronavírus, antes, durante e depois do evento, evitando, especialmente, que as soluções alternativas de abrigamento envolvam abrigos coletivos ou coabitação forçada, sendo vedado o desabrigamento.

Verifica-se, portanto, que o prosseguimento de medidas de remoção compulsória sem a reavaliação da necessidade de que sejam realizadas neste momento ou sem a devida atenção aos cuidados necessários para evitar a contaminação implica grave risco de violação aos direitos humanos relacionados à saúde individual e coletiva.

Destarte, a aprovação do Projeto de Lei n.º 827/2020, o qual, logo em seu artigo 1º, determina a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas, em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais durante o estado de calamidade pública reconhecido em decorrência da pandemia representará grande avanço na proteção das populações vulneráveis brasileiras.

Ante o exposto, a Defensoria Pública da União congratula o Congresso Nacional por discutir matéria de tamanha relevância e a Câmara dos Deputados pela expressiva votação favorável ao projeto, ao passo que opina pela aprovação do Projeto de Lei n.º 827/2020.

Em arremate, este Órgão Defensório se coloca à disposição do Poder Legislativo para, no exercício de suas atribuições institucionais, contribuir com as discussões atinentes à temática e prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários.

---

[1] Ao menos 11 estados endurecem restrições; veja situação em cada lugar (uol.com.br)

[2] Advice for the public (who.int)

[3] Com vacinação em ritmo lento e isolamento baixo, cientistas preveem terceira onda de Covid-19 no Brasil - Jornal O Globo

[4] Nande, A., Sheen, J., Walters, E.L. *et al.* The effect of eviction moratoria on the transmission of SARS-CoV-2. *Nat Commun* **12,** 2274 (2021). https://doi.org/10.1038/s41467-021-22521-5

[5] https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx

[6] https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/un_habitat_policy_statement_on_the_prevention_of_evictions_and_relocations_during_covid_19_ppt_br.pdf

[7] https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf

[8] https://www.campanhadespejozero.org/

Documento assinado eletronicamente por **Elisangela Machado Cortes**, **Defensor Público Federal**, em 19/05/2021, às 12:04, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Ben Hur Daniel Cunha**, **Coordenador(a)**, em 19/05/2021, às 17:19, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Wilza Carla Folchini Barreiros**, **Defensor Público Federal**, em 19/05/2021, às 18:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4450533** e o código CRC **9BC94DA4**.