

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DA ADPF N° 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL  
NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

Submetido em: 5/11/2024

Aceito em: 2/3/2026

Publicado em: 17/4/2026

Tania Amaral Rosenblum<sup>1</sup>  
Guilherme Antunes da Cunha<sup>2</sup>

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Direitos Humanos e Democracia. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2026.27.16642>

## **RESUMO**

O presente ensaio tem como intuito a análise do direito à moradia na pandemia da Covid-19 e seus reflexos, com foco nas famílias brasileiras pertencentes às classes vulneráveis em insegurança habitacional. Nesse sentido, para a realização do presente estudo, foram analisados os direitos fundamentais da Constituição Federal que permeiam o tema, os Tratados, Pactos e Convenções em que o Brasil é signatário e que resguardam o direito à moradia. Ato contínuo, foram investigadas as suspensões dos despejos e remoções forçadas propostas pela Lei Federal nº 14.216/2021 e pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 828, em especial, a decisão estruturante contida na quarta tutela provisória incidental, questionando o regime de transição proposto a partir de 31 de outubro

---

<sup>1</sup> Centro Universitário UniRitter. Porto Alegre/RS, Brasil. <https://orcid.org/0009-0001-0906-0638>

<sup>2</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Porto Alegre/RS, Brasil.  
<https://orcid.org/0000-0002-1813-0335>

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO  
DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

de 2022, quando não mais vigente as suspensões pela Lei Federal nº 14.216/2021. Por fim, será demonstrada a importância do processo estrutural e as decisões estruturantes para a eficácia dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Direito à moradia; Covid-19; Lei nº 14.216/2021. ADPF nº 828. Processo Estrutural.

**EVICCTIONS DURING THE COVID-19 PERIOD IN BRAZIL:  
AN ANALYSIS OF ADPF Nº 828 AS A STRUCTURAL DECISION IN THE  
EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO HOUSING**

**ABSTRACT**

This essay aims to analyze the right to housing in the Covid-19 pandemic and its consequences, focusing on Brazilian families belonging to vulnerable classes experiencing housing insecurity. In this sense, to carry out this study, the fundamental rights of the Federal Constitution that permeate the topic, the Treaties, Pacts and Conventions to which Brazil is a signatory and which protect the right to housing, were developed. Continuously, the suspensions of evictions and removals imposed proposed by Federal Law nº 14.216/2021 and by the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precept - ADPF nº 828 were investigated, in particular, the structuring decision contained in the fourth incidental provisional protection, questioning the regime of transition proposed from October 31, 2022, when the suspensions under Federal Law Nº 14.216/2021 are no longer in force. Finally, the importance of the structural process and structuring decisions for the effectiveness of fundamental rights will be demonstrated.

**Keywords:** Right to housing. Covid-19. Law nº 14.216/2021. ADPF nº 828. Structural Process.

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

### INTRODUÇÃO

A Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), popularmente chamada de novo coronavírus, causadora da doença Covid-19, surgiu na cidade Wuhan, China, entre novembro e dezembro de 2019, se tornando uma pandemia mundial e chegando ao Brasil no final de fevereiro de 2020<sup>3</sup>. Naquele período, o Brasil possuía uma população estimada em 211,8 milhões de habitantes (IBGE, 2020), caracterizando-se como um país populoso, subdesenvolvido e marcado por alta desigualdade social. Tais fatores, por si só, já representavam um alerta quanto à possibilidade de agravamento da crise sanitária e de seus reflexos, que seriam sentidos de forma mais aguda pelas famílias economicamente vulneráveis.

Pelo exposto, o presente estudo possui o propósito de analisar a questão do direito à moradia no período durante e após a pandemia de COVID-19<sup>4</sup>, com foco especial nas famílias vulneráveis que enfrentaram insegurança habitacional diante das ameaças e da efetivação de despejos e remoções forçadas promovidas pelo Poder Público. Será investigado, sobretudo, como a decisão estrutural proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 contribuiu para resguardar esse direito fundamental.

Para tanto, o trabalho conjugará a eficácia do direito fundamental à moradia com a efetividade do processo. Inicialmente, analisar-se-á o direito à moradia enquanto direito fundamental e humano, suas políticas públicas e os tratados, pactos e convenções internacionais a ele relacionados. Em seguida, será abordada a tutela à moradia realizada durante a pandemia de COVID-19, tanto pela legislação quanto pelo Poder Judiciário. Por fim, investigar-se-á em que medida a jurisdição constitucional, por meio de decisões

---

<sup>3</sup> Data em que identificado o primeiro caso de contaminação pelo coronavírus no Brasil, no entanto, a declaração de transmissão comunitária só ocorreu em 11 de março de 2020, sendo caracterizada com o termo de “pandemia de Covid-19”. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/02/23/dois-anos-do-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil#:~:text=O%20primeiro%20caso%20confirmado%20de,milh%C3%B5es%20de%20casos%20no%20pa%C3%ADs>.

<sup>4</sup> Em 05 de maio de 2023, em Genebra (Suíça), a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à Covid-19. Fonte: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>.

## **DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

estruturais, funciona como condição de possibilidade para tutelar adequadamente direitos fundamentais de natureza complexa, como o direito à moradia.

### **2. DIREITO À MORADIA NO BRASIL ENQUANTO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL. DÉFICIT HABITACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DOS PROGRAMAS SOCIAIS**

O direito à moradia foi primeiramente reconhecido como um direito humano universal em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948). No ordenamento jurídico brasileiro, ele foi inserido na Constituição Federal somente doze anos depois, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, com a última atualização ocorrida por meio da EC nº 90/2015. Atualmente, o direito à moradia está previsto no artigo 6º da CF como um direito social e fundamental de segunda dimensão (SARLET, 2010, p. 20).

A proteção do direito à moradia é também concretizada quando a Constituição Federal estabelece as diretrizes da Política Urbana, que englobam a função social da cidade, das terras públicas e a proteção jurídica da posse, além de dispor sobre o princípio da função social da propriedade no seu artigo 5º, inciso XXIII (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2016, p. 222). Especificamente, os artigos 182 e 183 da CF instituíram a Política de Desenvolvimento Urbano, indicando o Plano Diretor como instrumento para a adequada regulamentação do uso da propriedade urbana e a definição da necessidade da função social da ocupação do solo. Tais dispositivos foram posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que ampliou as perspectivas sobre a política urbana e reconheceu as carências existentes na população vulnerável (ALFONSIN, 2020, p. 175).

É fundamental que se dissocie o direito fundamental e social à moradia da questão do direito de propriedade em si. Os direitos à moradia e à propriedade não podem ser confundidos, chegando, inclusive, a se tornar opostos quando confrontam os interesses de legítimos proprietários e de cidadãos que se encontram na posse de imóveis urbanos. Este conflito gera a judicialização das demandas relativas à moradia, reforçando a importância

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

do papel do Estado como garantidor do direito humano fundamental à moradia (ALVES; QUADROS, 2024).

Destaque-se a importância do incentivo a políticas públicas voltadas ao acesso à moradia, como programas sociais de diversos setores que se correlacionam diretamente com o tema. A exemplo disso, cita-se o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>5</sup>, o Saneamento Para Todos (para abastecimento de água, esgotamento e manejo de resíduos) e o Luz para Todos (para universalização da energia elétrica). Embora dados do IBGE (2024) indiquem que o acesso à energia elétrica esteja próximo da universalidade, a persistência de famílias em zonas rurais sem o serviço ressalta a relevância do programa como ferramenta de inclusão social (KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2020, p. 31). Por fim, o Programa Bolsa Família e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) também atuam, indiretamente, garantindo renda básica e financiamento para o combate à pobreza e ao desemprego.

Estes programas sociais são exemplos de políticas públicas intersetoriais que, ao atenderem a demandas básicas, geram benefícios indiretos em outras áreas. Um cidadão que obtém acesso à educação, por exemplo, terá maiores chances de se qualificar e buscar um trabalho; com o incentivo adequado, poderá se inserir no mercado, gerar renda e, conseqüentemente, adquirir sua moradia própria. Inúmeras questões se entrelaçam e conversam entre si, todas convergindo para um objetivo comum: a promoção da dignidade humana por meio do atendimento às necessidades básicas, essenciais para o desenvolvimento sustentável de uma sociedade equânime como um todo.

Ocorre que, ainda que a dignidade humana seja inerente à condição humana e garanta que todos mereçam igualdade de oportunidades e meios para alcançar seu pleno desenvolvimento, a falta de equidade na distribuição dos instrumentos que garantem o bem-

---

<sup>5</sup> O programa “Minha Casa Minha Vida” foi criado em 2009 no segundo mandato de Lula. Seu intuito era combater o déficit habitacional da população de baixa renda além de estimular a economia para conter os efeitos da crise econômica no país. Foi extinto no ano de 2020 pelo governo de Jair Bolsonaro e substituído pelo Programa “Casa Verde e Amarela”, que por sua vez, em 2023 foi novamente substituído pela retomada do programa “Minha Casa Minha Vida”, o qual tem como meta, até 2026, dispor de dois milhões de moradias. Fontes: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/14/sancionada-lei-que-retoma-o-minha-casa-minha-vida> e <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>.

## **DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

estar e a qualidade de vida é uma realidade evidente no Brasil e em grande parte dos países, sobretudo nos periféricos (OLIVEIRA; PEREIRA; CAMPOS, 2020, p. 228). A disparidade na distribuição desses instrumentos representa um obstáculo significativo à concretização da dignidade humana e ao desenvolvimento social prometido.

Apesar de o incentivo a programas sociais em diversos setores se apresentar como uma ferramenta positiva para o enfrentamento do déficit nos assentamentos humanos (TOLEDO; MOKARZEL, 2015, p. 117-118), a Política Habitacional no Brasil frequentemente é prejudicada. Isso ocorre porque ela se mantém vulnerável ao interesse e conveniência do quadro político ou da política econômica vigente, carecendo de consistência e clareza em sua manutenção (VALENÇA, 2014, p. 347). Ademais, o foco exclusivo em programas sociais é insuficiente para a complexidade do problema, exigindo a adoção de ações estratégicas e contundentes. Tais ações devem contemplar novas formas de acesso à moradia, como a regularização e urbanização de favelas, a recuperação de moradias em áreas centrais, a concessão de empréstimos para ampliação e reforma, o uso de microfinanças para habitação e a aplicação de subsídios diretos à população (LAVORATTI, 2009).

### **3. TRATADOS, PACTOS E CONVENÇÕES ACERCA DA PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA QUE O BRASIL É SIGNATÁRIO**

O direito à moradia encontra vasto resguardo em diversos documentos internacionais, incluindo tratados, pactos, resoluções e convenções ratificados pelo Brasil. O principal deles é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que em seu artigo 11, §1º, reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, englobando alimentação, vestimenta e moradia dignas, além da melhoria contínua de suas condições de vida (ONU, 1966). A interpretação desse dispositivo foi detalhada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nos Comentários-Gerais nº 4, que define os componentes do alojamento adequado.

Ainda sobre o PIDESC, o Comentário-Geral nº 7 assegura a estabilidade na moradia, garantindo proteção legal contra desalojamentos forçados e assédio, concluindo que tais

## **DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

ações são incompatíveis com os requisitos do Pacto. Adicionalmente, o direito à habitação é expressamente resguardado em outros importantes instrumentos internacionais de que o Brasil é signatário, como o artigo 5º, alínea “e”, inciso III, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o artigo 14, 2, alínea “h”, da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, os artigos 16 e 27 da Convenção sobre os Direitos das Crianças e o artigo 10 da Declaração dos Direitos dos Indígenas.

Tais compromissos internacionais foram ainda complementados pelas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat). O marco inicial ocorreu em Vancouver (1976), seguido pela Habitat II em Istambul (1996), que consagrou uma definição mais abrangente de moradia social. Por fim, a Habitat III, realizada em Quito (2016), teve como uma de suas principais metas revigorar o compromisso global estabelecido no marco de Istambul.

### **4. A PROTEÇÃO DA MORADIA NA PANDEMIA DE COVID-19: IMPACTOS SOCIAIS E FINANCEIROS**

Após o reconhecimento da calamidade pública enfrentada no país com a pandemia da Covid-19 (conforme Decreto Legislativo nº 6, de 2020), diversos foram os atos expedidos pelo Governo Federal e ratificados pela Administração Pública de cada Ente, como a exemplo da recomendação pelo isolamento social, a utilização de máscaras pela população com a constante higienização das mãos, além da decretação do fechamento temporário do comércio de produtos não essenciais ou a definição de horários de funcionamento.

Tais medidas tornaram-se imprescindíveis para conter o rápido avanço da disseminação do vírus e a consequente superlotação dos hospitais, mas que não foi possível ser atendida principalmente pela população das periferias, que de forma geral, carecem de acesso à água potável e sistema de esgoto adequado, habitando em cômodos improvisados e até superlotados.

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

### 4.1 ALTA NO VALOR DOS ALUGUÉIS NA PANDEMIA PELO REAJUSTE DO IGP-M E A LEI Nº 14.010/2020 DO REGIME JURÍDICO TRANSITÓRIO

Além de um cenário de fragilidade econômica, o preço dos aluguéis, durante a pandemia, aumentou até 31%, devendo-se ao fato da correção do índice do IGP-M nos imóveis sofrer uma alta variação. A alta foi um desvio da curva do IGP-M, que em 2019, 2018 e 2016, não passou dos 8% e, em 2017, chegou a negativar em 0,52% (MAGRI, 2021).

Muitos donos de imóveis, em caráter extrajudicial, flexibilizaram diversas condições, seja concedendo descontos, prorrogando prazos de pagamento dos aluguéis ou até perdendo valores de determinados períodos, no intuito de superar a forte retração das atividades econômicas e dar continuidade aos contratos de locação, o que não aconteceu em todos os casos, forçando muitos locatários a entregarem o imóvel por não terem como pagar o aluguel ou então, chegando no Judiciário mais ações de despejo por inadimplemento (PITOSCIA, 2020).

Aliás, vale ressaltar que após a alta dos aluguéis, publicada a Lei nº 14.010 de 10 de junho de 2020, que dispunha um regime jurídico transitório no intuito de regular as relações jurídicas de Direito Privado em virtude da pandemia do coronavírus (Covid-19), vedando, a liminar de desocupação de imóvel urbano nas ações de despejos, medida que, ao final, não foi suficiente para conter a forte retração econômica em andamento.

Um ano após a Lei nº 14.010/2020, por meio da decisão na ADPF nº 828, surge a primeira medida de suspensão dos despejos referentes aos aluguéis (em junho de 2021), mas com a ressalva de que a suspensão seria somente aplicável nas locações residenciais em que fosse configurada a vulnerabilidade social do locatário.

Vale ainda dizer, que a decisão na ADPF nº 828 pela suspensão dos despejos foi prorrogada em diversas outras datas, de acordo com a análise da situação fática da pandemia na vida das pessoas, da economia no país e principalmente, dos dados disponibilizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS, sendo posteriormente publicada a Lei Federal nº

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

14.216, de 07 de outubro de 2021 com mesma previsão de suspensão, além de novas prorrogações na ADPF nº 828, o que será abordado no decorrer do presente estudo.

### 4.2 PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS PARA CONTER OS REFLEXOS DA COVID

Considerando o grave cenário de fome e miséria decorrente da crise sanitária, o Governo Federal instituiu o Auxílio Emergencial<sup>6</sup>. Este programa de auxílio financeiro foi inicialmente concebido para trabalhadores de baixa renda impactados pela desaceleração econômica, mas foi posteriormente prorrogado, alcançando uma parcela maior da população que ficou sem renda e sem condições de trabalho devido à crise sanitária.

No âmbito legislativo, o Projeto de Lei nº 827/2020, de autoria da Câmara dos Deputados, propôs a suspensão de medidas judiciais e administrativas de desocupação ou remoção forçada de imóveis até 31 de dezembro de 2021. Embora a proposta tenha recebido veto total (Veto nº 42/2021) do Presidente da República, o Congresso Nacional derrubou o veto em 27 de setembro de 2021, culminando na promulgação da Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Contudo, a efetiva proteção contra despejos já estava em curso antes da vigência da lei, dada a concessão da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828<sup>7</sup>.

Adicionalmente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também contribuiu para o tema, emitindo a Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021. Este ato recomendou aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas ao solucionar conflitos que envolvessem a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia. Tal

---

<sup>6</sup> O Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação vulnerável durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>.

<sup>7</sup> Conforme trata o art. 10, da Lei 9882/1989, que “Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1º do art. 102 da Constituição Federal”: Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

§1º O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente. (...) § 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público. (Vide ADPF 774)

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

orientação visava garantir que os processos de despejo e remoção fossem tratados com maior cuidado e sensibilidade pelo Judiciário durante o delicado contexto da crise sanitária.

### 5. O PROCESSO ESTRUTURAL PARA A GARANTIA DE PRECEITO FUNDAMENTAL

As primeiras noções de um processo estrutural surgiram entre os anos de 1950 e 1970, nos Estados Unidos, por meio do ativismo judicial, marcando a atuação do Poder Judiciário norte-americano naquela época com a reformulação na estrutura de várias instituições sociais (JOBIM, 2021, p.100-110). O caso *Brown v. Board of Education of Topeka*<sup>8</sup>, foi o principal responsável por dar início à construção da chamada *equal protection*, posição que procura assegurar o tratamento igual a pessoas que se encontrem na mesma situação jurídica (SPAREMBERGER; DE ALMEIDA ROSA, 2020).

Para Fiss (FISS, 2005), no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, surgiu uma espécie de adjudicação por parte do Tribunal, sendo que com o tempo, a decisão de natureza estrutural foi ampliada para incluir a polícia, as prisões, os hospitais psiquiátricos, os hospitais, as instituições para deficientes mentais, autoridades de habitação pública e serviços de assistência social.

No Brasil, situações das mais diversas — desde a falta de vagas em creches até questões envolvendo cirurgias ortopédicas — são levadas ao Poder Judiciário como litígios estruturais. Esse fenômeno é frequentemente atribuído à possível ausência legislativa ou à necessidade de um rito processual mais bem delineado, que se ajuste às diretrizes constitucionais e infraconstitucionais (JOBIM, 2021, p. 214).

Apesar desses desafios de rito, o objetivo principal do processo estrutural é claro: alcançar o estado ideal de coisas. Isso é feito removendo o estado de desconformidade

---

<sup>8</sup> Caso de segregação racial, em que se discutia sobre a separação de crianças brancas das crianças negras nas escolas públicas. Em 17 de maio de 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América reputou violação da 14ª emenda (atinentes ao direito à igualdade), alterando uma posição de práticas discriminatórias e segregatórias. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/brown-v-board-of-education#:~:text=In%20this%20milestone%20decision%2C%20the,1896%20Plessy%20v.%20Ferguson%20case.>

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

estruturada existente. A metodologia consiste em reconhecer a desconformidade e, em seguida, estabelecer uma solução sob a forma de programa ou projeto de reestruturação a ser seguido pelos entes responsáveis (DIDIER; ZANETTI JR; OLIVEIRA, 2020, p. 107-108).

A necessidade de reestruturação em casos complexos evidencia a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), que adentra a seara das políticas públicas com a legitimidade ao lidar com processos estruturais que, apesar do ato não ser simples, tem como prós a mais alta Corte do país na matéria Constitucional, além de uma maior facilidade na mobilização dos gestores para tomarem medidas desejadas de forma breve e efetiva, enquanto que como contras se tem a figura do STF como um mau ambiente para o diálogo, um difícil acesso à produção de provas e a falta de disponibilidade dos Ministros para conduzir processos tão complexos quanto os estruturais (JOBIM, 2023, p. 129).

Os litígios estruturais nada mais são do que litígios coletivos em que se perpetua algum tipo de violação de direitos por parte de uma estrutura burocrática (VITORELLI, 2024, p. 65) e que, para que haja uma adequada condução desses problemas complexos e estruturais, é fundamental que o juiz examine quais são as suas características intrínsecas, pensando em novas técnicas processuais para aquele determinado caso apresentado, devendo o processo amoldar-se àquela realidade, ficando comprometido com a tutela daquela situação (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2022, p. 61).

Dessa forma, o enfrentamento de um processo estrutural exige do magistrado um papel que transcende a função judicial tradicional. Conforme explica Vitorelli (2019, p. 552-553), o juiz, nesse contexto, assume uma função que o jurista Kenneth Karst<sup>9</sup> descreve como sendo mais legislativa do que estritamente judicial. Isso ocorre porque o objeto do litígio não são fatos históricos consumados, mas sim fatos sociais em constante evolução.

Diferente dos litígios de natureza comum, a decisão precisa ser fundamentalmente prospectiva: ela não se foca no que já aconteceu, mas sim em como suas determinações irão impactar e influenciar a situação social em curso. Desse modo, a realidade do momento da

---

<sup>9</sup> Kenneth Karst foi um professor americano na Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA) que escreveu extensivamente sobre Direito Constitucional e uma ampla gama de outros assuntos. Os princípios e valores da igualdade foram o foco central do seu trabalho. Disponível em: <https://law.ucla.edu/faculty/faculty-profiles/kenneth-l-karst>.

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

execução é que molda a definição dos objetivos abstratos fixados na sentença. As possibilidades concretas de implementação de um direito influenciam na compreensão do próprio conteúdo desse direito a ser efetivado. Essa natureza das decisões, que exige grande intervenção do Judiciário, frequentemente suscita críticas sobre o ativismo judicial, especialmente em relação ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Em contraponto, verifica-se que as decisões estruturantes são necessárias, chegando onde as políticas públicas e a atuação dos demais Entes (Executivo e Legislativo) não conseguiram chegar para que se assegure os direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal, sendo uma medida excepcional a ser tomada para a defesa de um bem maior (CAMPOS, 2015).

### 5.1 A ADPF Nº 828: A TUTELA ESTRUTURAL DA MORADIA NA PANDEMIA

Considerando que o Poder Público persistia em promover desocupações, despejos e reintegrações de posse, muitas delas envolvendo famílias inseridas em situação de extrema vulnerabilidade social, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em conjunto com partidos políticos e diversas entidades habilitadas como *amicus curiae*, ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. O pleito requereu a concessão de medida cautelar, alegando que a situação da moradia das pessoas vulneráveis enfrentava um verdadeiro estado de coisas, no qual diversos direitos fundamentais — como o direito à vida, à saúde e à moradia — estavam sendo violados de forma reiterada durante um período de grave dificuldade financeira e sanitária.

Aliás, vale ressaltar que diversos outros requerimentos de natureza estruturante foram direcionados ao STF no período de pandemia de COVID-19, sendo possível afirmar que a atuação da Corte nesses casos repercutiu com algum grau de estruturalidade (JOBIM, 2023, p. 129). Para atender demandas complexas como as advindas da pandemia, os processos estruturais se tornaram uma ferramenta eficiente para encontrar soluções alternativas e diferenciadas, focando na dificuldade encontrada pelos Entes em resguardar o direito à moradia das famílias em vulnerabilidade social.

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

Nesse sentido, em 04 de junho de 2021, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso deferiu parcialmente a medida cautelar na ADPF nº 828, estabelecendo uma distinção crucial entre duas situações fáticas relativas às ocupações: as mais antigas (anteriores à pandemia) e as mais recentes (posteriores à pandemia). O marco temporal estabelecido foi 20 de março de 2020<sup>10</sup>, data definida pelo Ministro Relator como o início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020), estabelecendo os seguintes termos:

Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:

- i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);
- ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; (...)

Da análise da decisão, é possível verificar que as ocupações mais recentes, ocorridas durante o período pandêmico, não ficaram automaticamente protegidas das suspensões da ADPF nº 828. Esta distinção é relevante, uma vez que estas novas ocupações foram formadas justamente pela insegurança habitacional intensificada pela COVID-19 e seus reflexos econômicos.

Posteriormente à cautelar, foi publicada a Lei nº 14.216/2021, em 07 de outubro de 2021, prevendo a suspensão dos despejos e remoções no país até 31 de dezembro de 2021. No entanto, o texto legal apresentou duas omissões: a Lei deixou de disciplinar a suspensão dos despejos em áreas rurais e estabeleceu um prazo fixo (31/12/2021), que se mostrou

---

<sup>10</sup> Data de corte em que o Ministro Relator Luís Roberto Barroso definiu como início da pandemia de Covid-19. De acordo com a OMS, a declaração de transmissão comunitária ocorreu em 11 de março de 2020, sendo caracterizada com o termo de “pandemia de Covid-19”. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19#:~:text=Em%2011%20de%20mar%C3%A7o%20de,pela%20OMS%20como%20uma%20pandemia.>

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

incompatível com a duração real da crise sanitária, prolongada pela emergência de novas variantes.

A situação atípica, marcada pela omissão quanto às áreas rurais e pela necessidade de prorrogar o período de suspensão legalmente fixado, levou a Corte a não se limitar às disposições da Lei nº 14.216/2021, caracterizando uma espécie de ativismo judicial às avessas (ALFONSIN, 2022). Em decorrência disso, o Ministro Barroso realizou uma sucessão de prorrogações da suspensão na própria ADPF nº 828: inicialmente até 31 de março de 2022, seguida por uma nova suspensão até 31 de junho de 2022 e, por fim, estendendo a proibição até 31 de outubro de 2022. A Corte determinou ainda a adoção de um regime de transição após essa data, tendo em vista que diversas famílias ainda não haviam conseguido sair do quadro de insegurança habitacional no país.

### 5.2. O REGIME DE TRANSIÇÃO PROPOSTO PELA ADPF Nº 828

Desde a decisão na segunda Tutela Provisória em Caráter Incidental (TPI), que prorrogou os prazos de suspensão dos despejos e remoções, o STF reiterou o apelo ao Poder Legislativo para que este, em matéria de sua competência, estabelecesse um regime de transição. O objetivo era solucionar o problema habitacional quando o período de suspensão legal não estivesse mais vigente.

Em resposta a esta demanda, surgiu o Projeto de Lei nº 1.501/2022, de autoria da Deputada Federal Natália Bonavides. Este PL estabelecia um regramento para despejos e desocupação de imóveis urbanos e rurais, definindo que o Poder Público deveria reassentar as pessoas em outras áreas adequadas antes de autorizar a desocupação do local. Na terceira TPI, o Ministro Barroso reconheceu que diversas propostas de diretrizes para o regime de transição já estavam contempladas no PL nº 1.501/2022. Dessa forma, a Corte concedeu um prazo razoável ao Legislativo para disciplinar a matéria, em respeito ao princípio da separação de Poderes.

No entanto, mesmo com o PL nº 1.501/2022 em trâmite, não havia uma previsão clara de deliberação por parte do Legislativo. Considerando a urgência do tema, a Corte

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

entendeu que não haveria tempo hábil para aguardar. Assim, em 31 de outubro de 2022, o Supremo Tribunal Federal definiu a implementação de um regime de transição próprio, criado a partir da colaboração das Entidades, partidos políticos e movimentos sociais que atuaram na ADPF.

O Tribunal justificou a decisão pela necessidade de evitar o risco de convulsão social que a execução simultânea de milhares de ordens de desocupação geraria, determinando um retorno à normalidade de forma gradual e escalonada. O regime de transição implementado pela quarta TPI estabeleceu providências essenciais, vejamos a transcrição parcial da decisão da quarta TPI:

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

16. A transição para a retomada da execução das decisões que ficaram suspensas em razão da medida cautelar concedida nesta arguição envolverá duas providências essenciais: (a) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que deverão realizar inspeções judiciais no local do litígio e audiências de mediação previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; e (b) observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

17. Recomenda-se, tanto quanto possível, a orientação da atuação judicial e administrativa pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”.

Pela análise do regime de transição proposto pela Corte, é possível notar uma escuta ativa quanto às propostas trazidas pelas partes envolvidas, com uma decisão de natureza mais dialógica, que o Judiciário poderá, por exemplo, se valer de técnicas de interpretação e construção decisórias que se revelem proativas, apontando os caminhos possíveis de

## **DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

tratamento de referida matéria, de modo a permitir a atuação corretiva dos demais poderes (BAMBIRRA; BRASIL, 2021).

Contudo, é crucial notar que a decisão estrutural não abarca qualquer política pública para combater o déficit habitacional na origem. A própria Corte inferiu que a suspensão não tinha o intuito de se estender indefinidamente, tampouco de solucionar o grave problema do déficit habitacional do país. O papel do STF limitou-se a minimizar os impactos socioeconômicos da pandemia, enquanto esta estava em curso, sem adentrar na política fundiária e habitacional do país.

Por fim, é relevante observar o desfecho do PL nº 1.501/2022, que, após o STF definir o regime de transição, recebeu parecer de rejeição na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). O entendimento foi de que a própria ampliação das suspensões pelo STF já teria alcançado a finalidade do projeto.

O tema da ADPF nº 828 evidencia que litígios estruturais, mesmo quando há o encaminhamento de pedidos de definição ao Legislativo, exigem tratamento de urgência. A atuação do Judiciário se tornou necessária para reestruturar o estado de coisas apresentado, uma vez que os reflexos da pandemia foram duramente sentidos pela população vulnerável, principalmente devido à insuficiência de renda. A deterioração do mercado de trabalho diminuiu a renda domiciliar, atingindo 40% os mais vulneráveis, e o baixo acesso à tecnologia e ao capital humano limitou a capacidade de adaptação (CEPAL, 2021). Nesses casos, a atuação corretiva da Corte foi essencial, dadas a inação ou lentidão do Poder Competente.

### **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas, por meio de programas sociais como o Programa Minha Casa Minha Vida, constituem uma ferramenta importante no enfrentamento do déficit de assentamentos humanos, simplificando o acesso à casa própria ou melhorando moradias precárias. Contudo, tais iniciativas não enfrentam o problema do déficit habitacional na origem e são insuficientes para resolver a complexidade da crise. O desinteresse do Governo

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

em incentivar maciçamente meios alternativos de redução do déficit torna a insuficiência de moradia digna um grave problema no Brasil, que é signatário de documentos internacionais sobre assentamentos humanos, mas que frequentemente não cumpre seus compromissos.

A população inserida na vulnerabilidade social é nitidamente a mais prejudicada, tendo o seu direito à moradia — fundamentalmente previsto na Constituição Federal — violado reiteradamente com ações de despejo e remoções, muitas vezes, forçadas. A pandemia de COVID-19, que atingiu o Brasil em março de 2020, colocou em evidência e agravou diversos problemas estruturais pré-existentes, como a má distribuição de renda, a fome e a miséria.

Adicionalmente, os locatários também foram atingidos pela crise. A alta correção do IGP-M no período pandêmico resultou em reajustes de aluguéis de até 31%, enquanto muitos brasileiros perdiam empregos ou tinham seus rendimentos reduzidos. Este cenário desencadeou ações de despejo por inadimplemento, forçando famílias a migrarem para ocupações irregulares ou para as ruas, intensificando a insegurança habitacional e o número de pessoas em vulnerabilidade social.

Diante da omissão do Poder Público quanto ao tema do direito à moradia em período pandêmico, somada à persistência na promoção de despejos e remoções forçadas, surgiu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. A ação buscava a suspensão imediata de todos os despejos e remoções em caráter cautelar, visando proteger o direito à moradia e os direitos fundamentais reflexos da população vulnerável.

Embora não seja comum o Judiciário emitir uma decisão estrutural que interfira, mesmo que indiretamente, na política habitacional do país, a ADPF nº 828 demonstrou a necessidade de uma atuação da Corte em face das reiteradas violações de direitos humanos e fundamentais.

A necessidade de uma decisão estruturante para que todos os Entes Federados agissem de acordo com suas competências ficou evidente após o período de suspensão proposto inicialmente pela ADPF nº 828.

Decisões estruturantes do STF sobre a violação de direitos fundamentais já abriram precedentes para a intervenção do Judiciário em políticas públicas quando o Executivo e o

## DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

Legislativo se mostram omissos ou insuficientes. Embora essa postura resulte em críticas sobre o ativismo judicial, observa-se que as decisões mais dialógicas estão ganhando espaço na Corte, possibilitando uma atuação mais ativa e colaborativa das partes envolvidas no conflito, além de mobilizar órgãos e servidores para o acompanhamento da situação.

A quarta Tutela Provisória Incidental da ADPF nº 828 (que previu o regime de transição após 31 de outubro de 2022) configura-se como um exemplo privilegiado de decisão estruturante.

A decisão da ADPF nº 828, embora não tenha resolvido (e nem possuísse esse intuito) o déficit habitacional no país — que é um tema complexo que demanda uma política habitacional consistente das demais esferas de poder —, criou uma solução alternativa e dialógica para uma retomada dos despejos de maneira gradual e ordenada. A decisão impôs um rol de medidas aos Entes Federados como forma de proteção momentânea à moradia dessas famílias em um período de grande fragilidade.

A atuação do Judiciário foi crucial ao reestruturar o estado de coisas apresentado, especialmente porque a insuficiência de renda e a deterioração do mercado de trabalho durante a pandemia agravaram a situação da população mais pobre. Espera-se que o processo estrutural possa alcançar cada vez mais espaço na jurisdição, contribuindo para incrementar a tutela de direitos fundamentais complexos como o direito à moradia digna.

### REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i17.p21-31>. p.8. Acesso em: 15 dez. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico RBDU*, p. 11-24, 2020.

ALVES, A. R., & de QUADROS, D. G. (2024). O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro. *Revista Direitos Humanos E Democracia*, 12(24), e15324. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2024.24.15324>. Acesso em: 15 dez. 2025.

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. *Revista de Processo*, p.239-259, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de Processo Estrutural. 2ª ed. *Thomson Reuters Brasil*. p.61, 2022.

BAMBIRRA, Tamara Brant; BRASIL, Deilton Ribeiro Brasil. Diálogos institucionais e sentença dialógica como estratégias de conciliação judicial. *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 21, nº 1560, 09 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/dialogos-institucionais-e-sentenca-dialogica-como-estrategias-de-conciliacao-judicial.html>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 6*, de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020). Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. *Convenção sobre os Direitos das Crianças*. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 90/2015*. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26/2000*. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em:

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.010, de 10 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: 09 de jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.216-de-7-de-outubro-de-2021-351591984>. Acesso em: 15 mai. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Emenda Constitucional nº 26, de 2000*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 27 jul. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/bitstream/1/9297/1/CARLOS%20TOTAL.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

CEPAL. *Pobreza e desigualdade no Brasil: pandemia complica velhos problemas e gera novos desafios para população vulnerável*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/14/pobreza-e-desigualdade-no-brasil-pandemia-complica-velhos-problemas-e-gera-novos-desafios-para-populacao-vulneravel>. Acesso em: 19 nov. 2023.

COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. *Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Página 110-115. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

*Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2023.

Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

CUNHA, G. A. C. DÉFICIT HABITACIONAL: O Tamanho Da Desigualdade Social No Brasil. *Boletim Economia Empírica*, v. 1, n. 1, 10 mar. 2020.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. p. 45-81, 2020.

FISS, Owen Modelos de Adjudicação/ Models of Adjudication. Transcrição da apresentação do professor Owen Fiss (Yale Law School): Fundação Getúlio Vargas - São Paulo. *Caderno Direito GV*, v. 1, n. 8, p.2-57, 2005. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/962cfcbc-18c6-41ae-b386-7627a4387af4/content>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da C.; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e Covid-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 19, p. 31–58, 31 maio 2021.

HABITAT III. *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável*, de 17 a 20 de outubro de 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/the-conference/about-habitat-3/>. Acesso em: 01 out. 2023.

HABITAT BRASIL. *Acesso à moradia digna*. Disponível em <https://habitatbrasil.org.br/projetos/acesso-a-moradia/>. Acesso em: 02 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa número de habitantes no Brasil em 2020 pelo IBGE*. Brasília: IBGE Notícias, 2019. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2020/estimativa\\_dou\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf). Acesso em: 06 mai. 2023.

JOBIM, Marco Félix. *Cortes e o tratamento Mundial de conflitos estruturais*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2023.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2021.

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. *Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade*. Policy Paper, 43, p. 31, 2020.

LAVORATTI, Liliana. Direito só no papel - Falta de moradia afeta milhões de brasileiros. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*, 2009. Ano 6. Edição 51 - 07/06/2009.

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO  
DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1237:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1237:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 21 nov. 2023.

MAGRI, Diogo. *Explosão do IGP-M traz aumento desproporcional do aluguel e revela índice que envelheceu*. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-04-15/explosao-do-igp-m-traz-aumento-desproporcional-do-aluguel-e-revela-indice-que-envelheceu.html>. Acesso em: 18 nov. 2023.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; CAMPOS, Cristina Serafim Gadelha. Combate à Pobreza por Meio de uma Justiça Distributiva: Importância do Acesso à Educação para a Distribuição Equitativa de Oportunidades. *Revista Direitos Humanos E Democracia*. 2020. <http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2020.16.222-2378/6577>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os povos indígenas: Perguntas e respostas*. 2.ed. – Rio de Janeiro: UNIC; Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000185079/PDF/185079por.pdf.multi>. Acesso em: 25 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*. Nova York: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. PIDESC*. Adotado em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo De San Salvador”*. Washington, D.C.: OEA, 1988. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/sansalvador.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. *OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19*. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 15 mai. 2023.

PITOSCIA, Regina. *Proprietário e inquilino negociam aluguel em tempos de coronavírus*. 2020. ESTADÃO. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/regina-pitoscia/proprietario-e-inquilino-negociam-aluguel-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em 18 nov. 2023.

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; LUFT, Rosangela Marina; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. Direito À Moradia: um direito social em construção no Brasil—a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 46, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*, Salvador, n.20, p.1-46, 2010.

SENADO FEDERAL. *Dois anos do primeiro caso de coronavírus no Brasil*. Brasília.: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/02/23/dois-anos-do-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil#:~:text=O%20primeiro%20caso%20confirmado%20de,milh%C3%B5es%20de%20casos%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 06 mai. 2023.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; DE ALMEIDA ROSA, Marina. Together and equal? Da necessária fundamentação do direito à igualdade para além do caso brown V. BOARD OF EDUCATION. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 15, n. 3, p. e33098-e33098, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Arguição de Preceito Fundamental nº 828*. São Paulo: STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 15 mai. 2023.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda De; MOKARZEL, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 1, n. 1, p. 105-127, 2015.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Coordenação FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 341-354, 2014.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo. Dos direitos aos litígios coletivos*. Coordenação MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, SÉRGIO Cruz; MITIDIERO, Daniel. 2ª ed. São Paulo. Editora Thomson Reuters Brasil, p.552-553. 2019.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural - Teoria e prática*. 5ª ed. São Paulo. Editora JusPodvm, p.64. 2024.

**DESPEJOS NO PERÍODO DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 828 COMO  
DECISÃO ESTRUTURAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

**Autor Correspondente:**

Guilherme Antunes da Cunha

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS

Av. Ipiranga, 6681 - Partenon, Porto Alegre/RS, Brasil. CEP 90619-900

[guilherme@antunesdacunha.com](mailto:guilherme@antunesdacunha.com)

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons

