

17/08/2018

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 908.144
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DISTRITO
FEDERAL - AGEFIS
AGTE.(S) : DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S) : MARIA DO CARMO DIAS DA SILVA
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO DISTRITO
FEDERAL

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. IMÓVEL PÚBLICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais.

2. O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal.

3. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares.

4. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la.

ARE 908144 AGR / DF

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, **em sessão virtual, de 10 a 16 de agosto de 2018**, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de agosto de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

17/08/2018

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 908.144
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DISTRITO
FEDERAL - AGEFIS**
AGTE.(S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
AGDO.(A/S) : **MARIA DO CARMO DIAS DA SILVA**
PROC.(A/S)(ES) : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO DISTRITO
FEDERAL**

Trata-se de agravo regimental interposto pela Agência Fiscalizadora do Distrito Federal e pelo Distrito Federal em face de decisão monocrática que deu provimento ao agravo e proveu parcialmente a pretensão recorrente, nos seguintes termos:

Conquanto não tenha sido expressa a indicação dos artigos tidos por violados pela decisão recorrida, o Tribunal de origem examinou o núcleo essencial dos direitos em que se funda o recurso extraordinário. Com efeito, consta do acórdão recorrido (eDOC 2, p. 23):

De toda forma, mesmo que o direito à moradia tenha sido erigido à categoria de direito fundamental, tal circunstância não constitui óbice para que o Estado possa impor limites ao uso da propriedade, tampouco coibir a ocupação desenfreada de áreas públicas, a fim de evitar maiores prejuízos aos demais habitantes da região.

Consoante bem ressaltado pelo d. Magistrado sentenciante, hoje há programas habitacionais específicos para financiamento de imóvel para pessoas de baixa renda, inexistindo doação de imóvel público para tal desiderato, devendo a autora, caso assim queira, aderir a tais programas.

ARE 908144 AGR / DF

Assim, o ato demolitório, no presente caso, não acarreta qualquer violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual deve ser interpretado em coerência com as demais proteções constitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tem entendido que, para ser prequestionada a matéria, não há necessidade de referência expressa ao artigo ofendido, se, a partir dos debates e das decisões anteriores, as normas tiverem sido invocadas. Nesse sentido:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. FALTA GRAVE. PERDA DOS DIAS REMIDOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO EXPRESSO. DESNECESSIDADE. I - Para se ter prequestionada a matéria, não há necessidade de referência expressa ao artigo ofendido. Basta debate e decisões anteriores fulcrados na norma em questão. II - A perda de dias remidos, em virtude do cometimento de falta grave, não viola o postulado inscrito no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. III - Agravo regimental improvido.

(AI 616427 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 09/09/2008, DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-10 PP-02083)

De fato, na petição de apelação, a recorrente expressamente indicou os artigos que deveriam ser utilizados como baliza do julgamento (eDOC 1, p. 84):

Dessarte, em observância ao princípio da proteção à confiança, não pode o Distrito Federal, invocando o poder da autotutela, demolir a residência do Apelante. Na apreciação do presente pedido, não é possível desprezar o direito social à moradia (art. 6º da CF), corolário dos

ARE 908144 AGR / DF

princípios da dignidade humana (art. 1º, III, CF) e da função social da propriedade (art. 5º, XXIII).

Ao contrário do que assentou a decisão recorrida, houve, portanto, o prequestionamento, razão pela qual deve-se dar provimento ao agravo.

Relativamente aos demais requisitos para admissão do recurso extraordinário, cumpre registrar que, embora o acórdão recorrido tenha reconhecido que a intimação demolitória foi expedida de acordo com a legislação do Distrito Federal (Lei Distrital 2.105/1998), assentou que o exame da regularidade do ato administrativo não poderia ser feito à luz do direito constitucional à moradia. Ao contrário do assentado pelo acórdão recorrido, no entanto, o exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode, em tese, ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal.

Registre-se, neste ponto, que a questão não passou despercebida dos Tribunais Constitucionais de países que, como Brasil, apresentam semelhantes problemas na solução da equação entre desenvolvimento e justiça social. A Corte Constitucional da África do Sul, por exemplo, no caso *Grootboom*, reconheceu que o direito à moradia impunha condicionantes às ordens de despejo.

A questão posta aos autos tem, portanto, nítida matriz constitucional, a autorizar, ante o preenchimento dos pressupostos processuais, o conhecimento do recurso extraordinário.

Ademais, assiste razão à recorrente quando aduz a relevância do tema sob o ponto de vista econômico e social. A discussão sobre o alcance do direito à moradia afeta, de um lado, um dos principais problemas nacionais que é o déficit habitacional. De outro, o direito à moradia também constitui óbice à atividade relevante de ordenação territorial, o que atinge diretamente a reforma urbana e o direito à cidade.

É preciso registrar, por fim, que o direito à moradia recebe

ARE 908144 AGR / DF

especial proteção pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, como se depreende, *v.g.*, do Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, a ensejar, eventualmente, responsabilização internacional do Estado brasileiro, em caso de descumprimento. Essa perspectiva empresta, por outra razão, repercussão geral à matéria.

No caso, há pedido na inicial para o fim de impor a obrigação de remanejar a autora para outro local onde possa exercer adequadamente seu direito à moradia. Na específica situação dos autos, considerando-se concreta e unicamente as circunstâncias do caso com sua projeção de índole constitucional, o pedido inicial alternativo se impõe à luz da Constituição da República e da mitigação de danos pelo deslocamento em áreas de adensamento urbano mesmo não regularizadas.

Antes o exposto e com essas considerações, com fulcro especialmente no parágrafo segundo do artigo 21 do RISTF, dou provimento ao agravo para o fim de prover parcialmente a pretensão recorrente, e por conseguinte, no ponto, reformar o acórdão que manteve a sentença que julgou improcedente o pedido da letra e do item IV constante da petição inicial, decisão específica e concreta para o efeito dos presentes autos.

Os agravantes sustentam, em síntese, que *“o pedido formulado na alínea ‘e’ não foi renovado na apelação, não sendo, obviamente, examinado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal”* (eDOC 8, p. 2).

Alegam que a decisão agravada deve ser reformada, *“eis que a decisão que indeferiu o pedido alternativo transitou em julgado”* (eDOC 8, p. 4).

Asseveram que *“a decisão agravada permite a configuração da supressão de instância”* (eDOC 8, p. 4), visto que o pedido “e” da exordial, por não ter sido renovado em sede de apelação, não teria sido apreciado pelo e. TJDFT.

Aduzem que *“a determinação de obrigar o Distrito Federal a ‘remanejar a autora para outro local onde possa exercer adequadamente seu direito à moradia’ pode conferir à recorrente o direito ao atendimento a programa de habitação sem o*

ARE 908144 AGR / DF

atendimento aos requisitos previstos em lei, e que devem ser igualmente observados por todos aqueles interessados e já cadastrados” (eDOC 8, p. 5).

Requerem “o provimento deste agravo para o fim de reformar a decisão ora atacada, decretando-se o integral não provimento do recurso interposto e a manutenção das decisões recorridas” (eDOC 8, p. 6).

Subsidiariamente, requerem “o provimento deste recurso para determinar o retorno dos autos ao TJDFT para sua apreciação e decisão, evitando-se, assim, a supressão de instância” (eDOC 8, p. 6).

Acaso assim também não se entenda, requerem “o provimento deste agravo para o fim de reformar a decisão atacada” (eDOC 8, p. 6).

É o relatório.

17/08/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 908.144
DISTRITO FEDERAL

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): As razões recursais são insuficientes para infirmar a conclusão da decisão agravada.

Pontuo, primeiramente, que a ora agravada, ao apelar da sentença que negou *in totum* seus pedidos exordiais, requereu sua reforma integral e, por conseguinte, devolveu ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios a análise de todos os seus capítulos decisórios.

Tanto o é que o voto condutor do acórdão originário consignou expressamente sua concordância com o argumento do julgador singular sobre o pedido alternativo de realocação, nos seguintes termos (eDOC 2, p. 23/24):

“Cumpre observar que a intimação demolitória recebida pela autora (fl. 13) respaldou-se exatamente nos dispositivos legais acima transcritos, **o que impede que o exame da regularidade do ato administrativo impugnado seja feito sob a ótica de falhas da política habitacional implementadas pelo governo local.**

De toda forma, mesmo que o direito à moradia tenha sido erigido à categoria de direito fundamental, tal circunstância não constitui óbice para que o Estado possa impor limites ao uso da propriedade, tampouco coibir a ocupação desenfreada de áreas públicas, a fim de evitar maiores prejuízos aos demais habitantes da região.

Consoante bem ressaltado pelo d. Magistrado sentenciante, ‘hoje há programas habitacionais específicos para financiamento de imóvel para pessoas de baixa renda, inexistindo doação de imóvel público para tal desiderato, devendo a autora, caso assim queira, aderir a tais programas’”.

Como se pode observar, o TJDF/DF debruçou-se sobre a questão de

ARE 908144 AGR / DF

intervenção do Judiciário para suprir falhas da política habitacional capitaneada pelos governos locais. Dessa feita, considerou inviável que a agravada fosse realocada face à ordem de demolição da casa em que habita, por considerar que ela deveria aderir a programas habitacionais específicos para alcançar esse fim.

Havendo enfrentamento dos argumentos referentes ao pedido de realocação, portanto, não há que se falar em supressão de instância, como defendem os agravantes.

Tampouco se trata de inovação recursal, uma vez que o pedido de realocação formulado no recurso extraordinário foi feito *ab initio*, ao contrário do pedido de retenção e indenização pelas benfeitorias realizadas no terreno, o qual de fato foi trazido apenas nas razões de apelação, o que impede sua análise em sede recursal.

Com esse pressuposto e conforme consignado na decisão que se impugna, tem-se que **o acórdão recorrido diverge da jurisprudência desta Corte, segundo a qual o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais**, como é o caso da segurança e moradia, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, porquanto não se cuida de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.

Nesse sentido, confirmam-se o seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 17.03.2017. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RISCO DE DESLIZAMENTO. MEDIDAS DE ENGENHARIA, GEOTECNIA E INTERVENÇÃO URBANÍSTICA. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. São inidôneas a abrir a via do apelo extremo alegadas violações meramente reflexas ao texto constitucional 3. Agravo regimental a que se nega

ARE 908144 AGR / DF

provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável a majoração de honorários, por se tratar de ação civil pública na origem. (ARE 1013143 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 27.10.2017)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 29.12.2016. DIREITO À SEGURANÇA E MORADIA. CONSTRUÇÃO EM ENCOSTAS. RISCO DE DESABAMENTO. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DE MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA EVITAR DESMORONAMENTO. POSSIBILIDADE. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à segurança e moradia. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (RE 909943-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 30.06.2017).

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Constitucional. Direito à moradia e aluguel social. Catástrofe Natural. Chuvas. Interdição de imóvel. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Violação do princípio da reserva de plenário. Inexistência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à moradia, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes. 2. Não há violação do art. 97 da Constituição Federal ou da Súmula Vinculante nº 10 do STF quando o Tribunal de origem, sem declarar a inconstitucionalidade da norma e sem afastá-la sob fundamento de contrariedade à Constituição Federal,

ARE 908144 AGR / DF

limita-se a interpretar e aplicar a legislação infraconstitucional ao caso concreto. 3. Agravo regimental não provido. (ARE 914.634-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 29.2.2016).

Colaciono, ainda, precedente do TJDFT que traz à baila a obrigação do poder público em efetivar as diretrizes constitucionais por meio dos instrumentos constantes do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01):

IMÓVEL PÚBLICO. CONTRATO DE USO. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESCISÃO DE CONTRATO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIREITO À MORADIA. ESTATUTO DA CIDADE. LEI 10.257/01. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. APELO PROVIDO. 1. O imóvel em questão foi objeto de contrato de concessão de uso para fins agrícolas 1989, sendo que somente em 1999 a administração pública constatou a existência de loteamento irregular no local. 2. Caracterizada a inércia da administração por 10 (dez) anos, resguarda-se o direito à moradia dos ocupantes do local. 3. O direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. 4. **Cabível a utilização de instrumentos constantes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) para a consecução das diretrizes da política urbana.** 5. **Na presença de instrumentos legais hábeis à harmonização do direito de propriedade da administração pública e o direito à moradia dos ocupantes da área, incabível a reintegração de posse do Poder Público, por tratar-se de medida drástica capaz de ensejar o surgimento de novos conflitos sociais.** 6. Apelo provido. (19990110287989APC, Rel. Sérgio Rocha, 2ª Turma Cível, julgado em 16/09/2009, DJ 22.10.2009).

Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a

ARE 908144 AGR / DF

forma de realizá-la.

Ante o exposto, voto pelo não provimento do presente agravo regimental.

É como voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 908.144

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DISTRITO FEDERAL - AGEFIS

AGTE.(S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

AGDO.(A/S) : MARIA DO CARMO DIAS DA SILVA

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Segunda Turma, Sessão Virtual de 10.8.2018 a 16.8.2018.

Composição: Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente), Celso de Mello, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Edson Fachin.

O Ministro Alexandre de Moraes disponibilizou processos de sua relatoria para esta sessão, não tendo participado dos respectivos julgados o Ministro Edson Fachin, por suceder, na Segunda Turma, o Ministro Teori Zavascki.

Marcelo Pimentel
Secretário