



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 36.191/CS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.348.154/RJ

RECTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S): ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S): MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: **MINISTRO GILMAR MENDES**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA A PRESERVAÇÃO DA VIDA E DA INTEGRIDADE FÍSICA DE PESSOAS RESIDENTES EM ÁREA COM RISCO DE DESLIZAMENTO. PRESENÇA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INEXISTÊNCIA DE REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. OFENSA A DIREITOS CONSTITUCIONAIS ESSENCIAIS. ESSE PRETÓRIO EXCELSO FIRMOU ENTENDIMENTO NO SENTIDO DE QUE O PODER JUDICIÁRIO PODE, EXCEPCIONALMENTE, DETERMINAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEM QUE A MEDIDA CONFIGURE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PRECEDENTES. ENTENDIMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONTRARIA A JURISPRUDÊNCIA DESSA SUPREMA CORTE. PARECER PELO PROVIMENTO DO AGRAVO PARA QUE SEJA CONHECIDO E PROVIDO O RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. Trata-se de agravo interposto pelo **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, insurgindo-se contra decisão do Terceiro Vice-Presidente do Tribunal de Justiça daquele Estado, que inadmitiu o processamento do seu recurso extraordinário interposto contra acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº 0086772-69.2000.8.26.0000.

2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, tendo como causa de pedir a grave situação de risco de deslizamentos e escorregamentos geológicos na Comunidade Dona Francisca, localizada no bairro Lins de Vasconcelos, no Município do Rio de Janeiro/RJ. Pediu, antecipadamente, no prazo máximo de 180 dias, a execução de plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística na área classificada como de alto risco de escorregamentos e deslizamentos, afim de reduzir a classificação até o nível baixo e, no prazo máximo de 30 dias, a instalação de sistema de alerta, evacuação e abrigo provisório, além de notificação dos moradores da área.

3. No mérito, requereu a condenação solidária dos réus, após a conclusão do plano de medidas requerido em tutela antecipada, nas obrigações de fazer consistentes em (1) recuperação de toda a extensão da área desmatada, por meio do plantio de espécies nativas; (2) implantação de rede de saneamento básico; (3) obrigação de fiscalização da área.

4. A ação foi distribuída ao Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro/RJ. Inicialmente a tutela antecipada foi deferida, nos termos pretendidos pelo autor. Posteriormente, no entanto, houve a suspensão da liminar pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Transcorrida a instrução, o Juízo revogou a liminar e julgou improcedente o pedido, aos seguintes fundamentos:

“No mérito, sabe-se que esta é mais uma de centenas de demandas promovidas pelo Ministério Público estadual, fundadas todas em relatório oriundo da própria edilidade, algo que já faz duvidosa a alegada inação desta quanto às providências reclamadas na causa.

Com efeito, sabe-se que a atuação administrativa de vulto não prescinde de levantamento, planejamento, projetos, previsão de

recursos, licitação, fiscalização, desembolso, logística, etc., afetas ao Poder Executivo, além da prévia e inevitável eleição por quem de direito - o administrador - daquelas necessidades mais prementes do corpo social, eis que as necessidades sociais superam a capacidade econômico-financeira hábil à sua satisfação plena.

Nesse sentido, torna-se claro ao julgador que este não pode sobrepor-se às escolhas realizadas pelo gestor público, democraticamente eleito por aqueles a quem sua atuação é dirigida. A intervenção judicial sobre a definição de políticas públicas, ou especificamente sobre uma demanda pontual, somente se admite em caráter excepcional e mediante prova de inércia injustificada do ente estatal, sob pena de subversão das competências constitucionalmente definidas.

O caso concreto revela que a administração municipal, responsável pelo planejamento de urbanização local, está realizando aquilo que dela se espera, dentro das naturais limitações orçamentárias e logísticas, inexistindo a inação alegada pelo autor na sua petição inicial. Basta um passar de olhos na manifestação de fls. 437/482 e documentos de suporte de fls. 483/654 para constatar atuação da edilidade.

Já foram instalados sistemas de alerta nesta e em inúmeras outras comunidades, com planos de contingência de eventos naturais, além de aquisição de radar meteorológico e implantação do Centro de Operações Rio, do qual se valem inúmeros canais de rádio, televisão e internet, para dar alerta de previsão do tempo e acompanhar o dia-a-dia da cidade, de modo que, ao contrário do alegado, deve-se prestigiar a atuação municipal até aqui empreendida, que está longe de configurar inércia injustificada.

(...)

Isto posto, REVOGO A DECISÃO ANTECIPATÓRIA DE FL. 88 e JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO. Em se tratando de ação civil pública, sem custas nem honorários.” (fls. 1.082/1.085)

5. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro interpôs recurso de apelação no qual pleiteou a reforma da sentença recorrida, com o acolhimento dos pedidos formulados na ação civil pública. A Corte Estadual negou provimento ao recurso por acórdão assim ementado:

“Ação Civil Pública ajuizada pelo M.P. visando à realização de obras em área de risco. Comunidade Dona Francisca – Árvore Seca. Sentença de improcedência. Recurso de Apelação. MANUTENÇÃO, pois embora possa o Judiciário intervir na esfera de outro Poder em situações excepcionais, no caso presente já foram adotadas as medidas possíveis para reduzir o risco, não sendo possível o atendimento simultâneo de 196 frentes de obras exigidas. Situação econômico-financeira e crise que assola o país. Providências tomadas pelos réus que desvirtuam a alegada inércia sustentada pelo M.P. Validade do decreto de improcedência. Parecer do MP pelo provimento do apelo. DESPROVIMENTO DO RECURSO.” (fls.1.265)

6. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 1.297/1.302). Inconformado, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro interpôs, concomitantemente, recursos especial e extraordinário. Neste último, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da CF/88, sustentou violação aos artigos 1º, inciso III, 6º, 23 e 225, *caput*, todos da Constituição Federal.

7. Afirmou, essencialmente, a necessidade de *“implementação de medidas necessárias à redução do alto risco de deslizamento no local objeto da lide, vindo ao encontro da efetivação dos direitos fundamentais mais básicos, quais sejam: (i) a proteção da vida humana (CF, art.. 1º, III e 5º, caput); (ii) o direito social à moradia digna (CF, art. 6º); (iii) o direito social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, propício a assegurar a todos a sadia qualidade de vida (CF, art. 225)”* (fls. 1.350).

8. Em juízo de admissibilidade, o recurso não foi admitido ao fundamento de que *“o atento exame das razões recursais revela que o recorrente pretende, por via transversa, a revisão de matéria de fato, apreciada e julgada com base nas provas produzidas nos autos. Impositiva, no caso concreto, a aplicação do verbete n. 279, da Súmula do Supremo Tribunal Federal, visto que, para se chegar à conclusão contrária à adotada*

pele órgão julgador, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório.” (fls. 1.469)

9. Daí a interposição do presente agravo, que visa conferir trânsito ao recurso extraordinário obstado na origem. Sustentou o agravante que *“o presente recurso extraordinário não trata de matéria de fato. Ao contrário, a discussão cinge-se ao escopo de garantir a eficácia dos aludidos direitos sociais, supostamente comprometida, em razão da alegada omissão administrativa e à interpretação e alcance das normas previstas nos artigos 1º, inciso III (princípio da dignidade da pessoa humana), 2º (separação de poderes), 6º (direito social à moradia) e 225 (direito fundamental ao meio ambiente equilibrado), todos da Carta Magna.” (fls. 476)*

10. Acrescentou que *“ao julgar improcedente o pedido, o Tribunal local não prestigiou a implementação de medidas necessárias à redução do alto risco de deslizamento no local objeto da lide, indo ao encontro da efetivação dos direitos fundamentais mais básicos (...)” (fls. 1.534)* e que *“sendo patente a possibilidade de deslizamento, em decorrência do risco geológico detectado, deve o Poder Público tomar todas as medidas aptas a preservar a vida das famílias postas em perigo. Ou pelo menos tentar, antes da consumação dos riscos previstos pelos geólogos. A construção histórica dos direitos sociais convergiu para que o Poder Judiciário atuasse cada vez mais na seara de seu aprimoramento, resultando um consenso de que, em caso de direitos mínimos à dignidade da pessoa humana, a intervenção do Poder Judiciário é legítima e necessária.” (fls. 1.535)*

11. Requereu o provimento do agravo, a fim de que o recurso extraordinário seja conhecido e provido.

12. Assiste razão ao recorrente. De fato, o recurso extraordinário não

incorreu nos óbices apontados pela decisão impugnada, tendo atendido a todos os requisitos impostos à sua admissibilidade. Houve o prequestionamento da questão suscitada, que foi tratada no acórdão recorrido, e foi demonstrada a repercussão geral, nos moldes exigidos pela Constituição Federal. Ademais, a controvérsia posta nos autos não visa ao exame de matéria fática mas à efetivação de direitos assegurados na Constituição.

13. Quanto ao mérito, a sentença e o acórdão, tendo presente os fatos incontroversos que embasaram a pretensão, adotaram como fundamento a impossibilidade de atuação jurisdicional visando à implementação de políticas públicas, como se extrai do seguinte trecho do voto do Relator do acórdão que negou provimento à apelação:

“Não podemos perder o rumo que a atual situação econômico-financeira dos entes públicos é de verdadeira penúria, tanto que o Governo Federal foi obrigado a fazer um programa drástico de redução de custos, inclusiva sem repasse de verbas aos municípios e cobranças de valores que pelo alegado exagero no tal, está obrigando os prefeitos a irem à discudiscussão judicial.

O Estado, por sua vez, deixando de receber recursos do pré-sal e com baixa na arrecadação motivada pela crise que atinge todo o país, viu-se na contingência de ser ajudado pelo Poder Judiciário que lhe fez empréstimo e liberar valores depositados no Banco do Brasil relativos à depósitos judiciais.

Já o Município, fruto de políticas erradas, para atender compromissos internacionais (Copa do Mundo e Olimpíadas) foi obrigado a executar inúmeras obras na cidade que esvaziaram os seus cofres.

Nesse contexto notório, tornou-se impossível a atendimento na sua integralidade das medidas preconizadas pelo Ministério Público, mas que não levam à necessidade de intervenção do Judiciário, até porque o *parquet* ajuizou inúmeras ações civis semelhantes, praticamente exigindo remoções, moradias e obras por quase todo o Estado e o Município (Engenho da Serra, Teresópolis, comunidade Jardim do Carmo, Morro do Adeus, localidade de Paula Ramos, Morro Santos Rodrigues,

comunidade Sítio Pai João, comunidade Nova Divinéia, Município de Nova Friburgo – comunidade Sascreto, comunidade do Coroadó, Bairro do Córrego D'antas, comunidade Dona Francisca, etc). Diante desse sem números ações, chega-se à conclusão óbvia que tanto a área estadual como municipal encontram-se com longa parte a ser cumprida, mas que não podem por absoluta insuficiência de recursos serem atendidas em conjunto, cabendo à Administração fazer uso de uma política de atendimento compatível com suas possibilidades.

São áreas ocupadas de longa data e que se encontram em processo de favelização e os desejos dos moradores não foram atendidos por diversos governos anteriores.

Não cabe ao Poder Judiciário intervir na esfera reservada do Poder Executivo de executar suas políticas e nem substituí-lo em suas opções de organização e serviços.

Restou demonstrado que dentro da medida do possível foram tomadas providências para minorar os riscos, não havendo omissão na execução das inúmeras obras reclamadas pelo M.P. a justificar a intervenção requerida, até porque haverá necessidade de políticas governamentais por parte de futuros dirigentes a serem escolhidos democraticamente, dado o gigantesco vulto dos pleitos.” (fls. 1.284/1.285)

14. A decisão adotou entendimento contrário à jurisprudência dessa Suprema Corte, pacífica e reiterada no sentido de que “*O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes*” (RE nº 563.144 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes)

15. É também da jurisprudência da Corte que é “*lícita a decisão judicial que, para efetivação do direito fundamental, impõe ao Estado o dever de adotar medidas para assegurar direitos constitucionalmente reconhecidos, sem que isso configure ofensa ao princípio da separação de Poderes*” (ARE nº 1015220, Rel. Min. Gilmar Mendes).

16. Ainda no mesmo sentido: “*O Poder Judiciário, em situações*

excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.” (ARE nº 1215729 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

17. Tal como pontuado nas razões recursais, a inércia da Administração em concretizar as políticas públicas necessárias à preservação da vida e da integridade física das pessoas que residem na Comunidade Dona Francisca, caracteriza a situação de excepcionalidade apta a justificar a intervenção judicial para determinar a implementação, pela Administração, das medidas que visem assegurar o exercício de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que fique configurada violação ao princípio da separação de Poderes.

18. Como já afirmado, a pretensão encontra ressonância na jurisprudência dessa Suprema Corte, como se vê dos 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 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, Dj de 27.10.2017)

“DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEIO AMBIENTE. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO

DOS PODERES.

1. O Supremo Tribunal Federal já assentou ser possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes.

2. O acórdão do Tribunal de origem está devidamente fundamentado, embora em sentido contrário aos interesses da parte agravante.

3. *Agravo regimental a que se nega provimento.*” (AI nº 592.541 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Dj de 25.8.2015)

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito Constitucional. Ação civil pública. Reforma em escola. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes.

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal.

2. *Agravo regimental não provido.*

3. (...)” (RE nº 908680/AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Dj de 5.5.2017)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OBRIGAÇÃO DE FAZER: REFORMA DE ESCOLA EM SITUAÇÃO PRECÁRIA. POSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE nº 850.215/AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dj de 29.4.2015)

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITES DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA DETERMINAR OBRIGAÇÕES DE FAZER AO ESTADO. POLÍTICAS PÚBLICAS. REALIZAÇÃO DE OBRAS DE RECUPERAÇÃO E RESTAURAÇÃO DE TRECHO DA RODOVIA GO-206. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANIFESTO INTUITO PROTELATÓRIO. MULTA DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CPC/2015. APLICABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (RE 694764/AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Dj de 17.9.2018)

19. A questão relativa à possibilidade do Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer consistente na implementação de políticas públicas que visem à garantia de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que haja violação ao princípio da separação dos poderes, já foi examinada inclusive pelo Pleno dessa Suprema Corte, em sede de repercussão geral (Tema 220), fixando-se, na oportunidade, a seguinte tese: *“É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”*.

20. Muito embora a decisão tenha sido tomada tendo como arcabouço fático a execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, a discussão empreendida pela Corte desenvolveu teses que se aplicam a todas as situações em que a inércia ou a omissão do Estado ponha em risco o exercício de direitos essenciais à vida humana.

21. Como afirmou o eminente Ministro Ricardo Lewandowski em seu brilhante voto, *“A centralidade do valor da dignidade da pessoa humana em nossos sistema constitucional permite a intervenção judicial para que seu conteúdo mínimo seja assegurado aos jurisdicionados em qualquer situação em que estes se encontrem”*.

22. Registrou, ainda, o eminente Relator que os princípios fundamentais não configuram meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciando regras jurídicas de caráter prescritivo, e sua

inobservância deflagra sempre consequência jurídica, de maneira compatível com a carga de normatividade que encerram.

23. Assentou-se, também, que não cabe ao Judiciário elaborar as políticas públicas que devem ser executadas, função precípua do Executivo, podendo, no entanto, atuar legitimamente quando haja inércia inconstitucional, devendo *“impor ao Poder Executivo que realize o diagnóstico da situação e que apresente um plano adequado para sanar aquela omissão”* (voto do Ministro Roberto Barroso).

24. No caso, como afirmou o Recorrente, apesar de o Município do Rio de Janeiro ter realizado estudos técnicos que permitiram identificar os riscos de deslizamento e escorregamentos na área onde se encontram cerca de 250 casas da Comunidade Dona Francisca - situação que qualificou a região como sendo de “alto risco” -, nada foi feito para impedir que, iniciadas as chuvas, ocorram os mesmos deslizamentos que há tantos anos afligem aquela Comunidade, pondo em risco a vida de centenas de pessoas.

25. Ressalte-se que o aresto impugnado não embasou suas conclusões em elementos fático-probatórios dos autos, mas na suposta impossibilidade do Poder Judiciário implementar políticas públicas em substituição ao administrador público, sob pena de violação ao art. 2º da Constituição Federal. Nesse contexto, não há que se falar em necessidade de revolvimento do acervo probatório. O que houve foi a adoção de tese jurídica que colide frontalmente com o art. 2º da Constituição Federal e com a jurisprudência pacífica dessa Suprema Corte, merecendo, portanto, ser reformada.

26. Feitas essas considerações, a pretensão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro deve ser acolhida uma vez que, caracterizada a omissão do Estado e do Município na implementação de ações para

assegurar a integridade física e a vida dos moradores de uma região geográfica com graves riscos deslizamentos, compete ao Poder Judiciário determinar o cumprimento das medidas necessárias à proteção dos direitos constitucionais à vida, à moradia, à dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

27. Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo provimento do agravo para que seja conhecido e provido o recurso extraordinário.

Brasília, 10 de novembro de 2021

CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES
Subprocuradora-Geral da República