



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 742.126 - DF
(2015/0166818-1)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MARIA DA SOLIDADE FERREIRA BARROS DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : AGEFIS AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DF
PROCURADOR : IZABELA FROTA MELO E OUTRO(S)

A

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. BOA-FÉ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO À LUZ DA CF E DE LEGISLAÇÃO DISTRITAL. INVIABILIDADE DE MODIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA DO STF. SÚMULA 280/STF.

1. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 302 do CPC e 113 e 442 do CC, ou sobre eventual boa-fé da autora. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF.

3. O Tribunal de origem dirimiu a controvérsia à luz da Constituição Federal (direito à moradia) e de legislação distrital (Lei 2.105/1998). Assim, inviável o exame do pleito da recorrente, porquanto o instrumento utilizado não comporta esta análise, pois a discussão sobre preceitos da Carta Maior cabe à Suprema Corte, *ex vi* do art. 102 da Constituição Federal, bem como descabe a esta Corte a análise de legislação local, a teor do disposto na Súmula 280/STF.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de março de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 742.126 - DF
(2015/0166818-1)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MARIA DA SOLIDADE FERREIRA BARROS DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : AGEFIS AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DF
PROCURADORA : IZABELA FROTA MELO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto por MARIA DA SOLIDADE FERREIRA BARROS DOS SANTOS contra decisão monocrática de minha relatoria que conheceu de seu agravo para negar seguimento ao recurso especial nos termos da seguinte ementa (fls. 209/215, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MATÉRIA ANALISADA PELA CORTE DE ORIGEM À LUZ DOS ARTIGOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO PELO STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS DE LEI INVOCADOS. LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. AGRADO CONHECIDO PARA SE NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL".

Extraí-se dos autos que o recurso especial inadmitido foi interposto, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios cuja ementa guarda os seguintes termos (fls. 111/112, e-STJ):

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE TERMO ADMINISTRATIVO (Termos de Concessão de Uso). INTIMAÇÃO DEMOLITÓRIA DO PODER PÚBLICO. EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITO À MORADIA. INTERESSE E DIREITO COLETIVO A UM meio ambiente equilibrado e A um adequado ordenamento urbano. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA.

1 - Do direito constitucional à moradia não emerge o dever de o Estado fornecer a toda e qualquer pessoa um imóvel, mas de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

implementar políticas públicas voltadas a atender a uma comunidade, por intermédio de planos habitacionais, competindo aos interessados sua inscrição e participação nos programas sociais em conformidade com o legalmente estabelecido.

2 - Na ponderação de valores constitucionais, o direito à moradia não pode se sobrepor ao interesse e direito da coletividade em possuir um meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, da Constituição Federal) e um adequado ordenamento urbano (art. 182, caput, da Constituição Federal), sob pena de grave desequilíbrio do sistema normativo de regulação social.

3 - A ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas à outorga do direito social de moradia não autoriza a ocupação terreno público, nem a edificação, sem autorização administrativa ou planejamento do desenvolvimento urbano da cidade.

4 - Conforme artigos 17 e 178 da Lei Distrital nº 2.105/1998, o responsável pela fiscalização tem, no exercício da vigilância do território de sua circunscrição administrativa, poder de polícia para demolir obras ou construções em desacordo com a legislação.

5 - Ausência de demonstração da existência de direito substancial que respalde os interesses da recorrente em face da alegada ação administrativa de evitar a invasão de terras públicas à luz do art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil.

6 - Recurso conhecido e improvido".

Nas razões do especial, a recorrente aduz que houve o prequestionamento dos arts. 302 do CPC e 113 e 442 do CC, o que demonstra a existência de matéria infraconstitucional apta ao reconhecimento de sua pretensão, o que, por conseguinte, também afasta os preceitos da Súmula 280/STF.

Pugna, por fim, caso não seja reconsiderada a decisão agravada, pela submissão do presente agravo à apreciação da Turma.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 742.126 - DF
(2015/0166818-1)**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. BOA-FÉ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO À LUZ DA CF E DE LEGISLAÇÃO DISTRITAL. INVIABILIDADE DE MODIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA DO STF. SÚMULA 280/STF.

1. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 302 do CPC e 113 e 442 do CC, ou sobre eventual boa-fé da autora. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF.

3. O Tribunal de origem dirimiu a controvérsia à luz da Constituição Federal (direito à moradia) e de legislação distrital (Lei 2.105/1998). Assim, inviável o exame do pleito da recorrente, porquanto o instrumento utilizado não comporta esta análise, pois a discussão sobre preceitos da Carta Maior cabe à Suprema Corte, *ex vi* do art. 102 da Constituição Federal, bem como descabe a esta Corte a análise de legislação local, a teor do disposto na Súmula 280/STF.

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Nada a prover.

Consoante estabelece a Súmula 320 do STJ, *"a questão federal somente ventilada no voto vencido não atende ao requisito do prequestionamento"*, o que corrobora o entendimento firmado na decisão agravada de que não houve juízo de valor sobre o "princípio da boa-fé".

Logo, não foi cumprido o necessário e indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente. Assim, incide, no caso, o enunciado das Súmulas 282/STF e 356/STF. *In verbis*:

Súmula 282: *"É inadmissível o Recurso Extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida a questão federal suscitada."*

Súmula 356: *"O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento."*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido:

"2. O recurso especial não merece ser conhecido em relação a questão que não foi tratada no acórdão recorrido, sobre a qual nem sequer foram apresentados embargos de declaração, ante a ausência do indispensável prequestionamento (Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia)."

(AgRg nos EDcl no REsp 1.506.697/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 07/05/2015.)

"3. Aplicam-se os óbices previstos nas Súmulas n. 282 e 356/STF quando as questões suscitadas no recurso especial não tenham sido debatidas no acórdão recorrido nem, a respeito, tenham sido opostos embargos declaratórios."

(REsp 1.187.243/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 26/05/2015.)

"1. O debate proposto no Recurso Especial não foi apreciado pelo Tribunal de origem, tampouco provocado por Embargos de Declaração, razão por que incide, por analogia, o óbice de admissibilidade previsto nas Súmulas 282 e 356/STF."

(AgRg no REsp 1464011/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 04/08/2015.)

Ademais, consoante já destacado no *decisum* objurgado, embora a recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional, verifica-se a controvérsia foi dirimida à luz da Constituição Federal e da legislação distrital, de modo a afastar a competência desta Corte Superior de Justiça para o deslinde do desiderato contido no recurso especial.

Para melhor ilustração do caso, transcrevo a decisão proferida pelo Tribunal de origem (fls. 117/118, e-STJ):

"Cinge-se a questão em analisar pedido de reforma da sentença sob alegação de que a demolição do imóvel da apelante é indevida, pois o Poder Público consentiu tacitamente com a ocupação."

Inexistindo preliminares ou questões prejudiciais, passo a analisar o mérito.

Sobre a matéria de mérito, importante lembrar que, em que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pese o direito à moradia se tratar de um direito social, conforme disposto no artigo 6º da Constituição Federal, cuja eficácia é imediata, sua executoriedade exige definição de políticas públicas classificando-se, pois, como uma norma de aplicabilidade mediata, conforme lecionado por Gilmar Ferreira Mendes

(...)

Assim, do direito constitucional à moradia não emerge o dever de o Estado fornecer a toda e qualquer pessoa um imóvel, mas de implementar políticas públicas voltadas a atender a uma comunidade, por intermédio de planos habitacionais, competindo aos interessados sua inscrição e participação nos programas sociais em conformidade com o legalmente estabelecido.

Nesse sentido, ao Poder Público incumbe, nos termos do art.30, incisoVIII, da Constituição Federal, e em decorrência do poder de polícia, a responsabilidade de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Adiante, quando a Carta Magna trata da política urbana, condiciona, no art.182, §2º, a função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor da cidade, dentro do qual deve combater as construções irregulares erigidas em área pública.

Logo, considerando que a questão deve ser analisada à luz todo de todo o sistema normativo no qual se pauta o estado de direito, bem como ao fato de o interesse coletivo sobrepujar o individual, não se mostra correto fortalecer a intenção de ocupar irregularmente área pública, interesse este de ordem particular, em detrimento do interesse social.

É importante trazer à baila, também, que na ponderação de valores constitucionais, o direito à moradia não pode se sobrepor ao interesse e direito da coletividade em possuir um meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, da Constituição Federal) e um adequado ordenamento urbano (art. 182, caput, da Constituição Federal), sob pena de grave desequilíbrio do sistema normativo de regulação social. Nem mesmo a ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas à outorga do direito social de moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal autorizam a potestatividade com a qual a apelante veio a ocupar terreno público e nele edificar sem autorização administrativa ou planejamento do desenvolvimento urbano da cidade.

(...)

Em continuidade e visando à implementação do direito à moradia, os artigos 148 e 149 da Lei Distrital nº 2.105/1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal, abaixo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

transcritos, estabeleceram que são passíveis de ocupação por concessão de direito real de uso as áreas públicas nos locais e condições indicados na legislação de uso e ocupação do solo, mediante termo administrativo assinado pelo Governador do Distrito Federal.

(...)

Visto isso, deve-se salientar que a concessão de direito real de uso as áreas públicas apenas é realizada após levantamento e análise da legislação de uso e ocupação do solo vigente, bem como da caracterização e conhecimento da área do Distrito Federal sobre a qual recairá o direito em comento, a fim de concretização de um estudo de viabilidade que tem por finalidade subsidiar as proposições eventualmente aventadas e evitar qualquer impacto negativo para o meio ambiente e para a população.

A despeito do disposto, é cediço que a população do Distrito Federal tem crescido de maneira astronômica diante da imigração de pessoas que buscam melhores condições de vida na Capital do País e até mesmo em razão do olhar visionário do mercado imobiliário que almeja a comercialização de imóveis irregulares, sob promessas de futura regularização, o que faz aumentar o número de ocupações irregulares em áreas públicas.

Assim, com o fim de implantar um processo de regularização e de realizar um controle preventivo e repressivo no tocante ao surgimento de novas edificações em desacordo com as normas urbanísticas e ambientais, a Lei Distrital nº 2.105/1998 dispôs, em seu art. 17, que:

(...)

Corroborando esse entendimento, o art. 178 da Lei Distrital mencionada estabeleceu que a demolição total ou parcial será permitida 'quando se tratar de construção em desacordo com a legislação e não for passível de alteração do projeto arquitetônico para adequação à legislação vigente'.

(...)".

Assim, inviável o exame do pleito da recorrente, porquanto o instrumento utilizado não comporta esta análise, pois a discussão sobre preceitos da Carta Maior cabe à Suprema Corte, *ex vi* do art. 102 da Constituição Federal, bem como descabe a esta Corte a análise de legislação local, a teor do disposto na Súmula 280/STF.

Nesse sentido:

"2. O Tribunal de origem pautou-se em dois fundamentos distintos para decidir, quais sejam, os artigos 155, II, 2º e IX, da Constituição Federal e 33 da Lei Estadual nº 6.763/75. No entanto,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não é possível o exame de qualquer deles por esta Corte Superior, sob pena de usurpação da competência do STF, no que concerne ao dispositivo constitucional, e em razão do óbice da Súmula 280/STF, em relação ao artigo de norma estadual."

(AgRg no AREsp 559.074/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/11/2015, DJe 11/12/2015.)

"2. O Tribunal de origem solucionou a controvérsia acerca da validade da cobrança de TLP em relação aos prédios públicos com espeque em decisão específica do STF acerca da matéria, bem como na interpretação da Lei 3.882/1989 do Município de Natal, o que inviabiliza a análise da pretensão em Recurso Especial.

3. A questão controvertida demanda exame de matéria constitucional, cuja competência é exclusiva da Suprema Corte, nos termos do art. 102 da Constituição da República, e de legislação local, o que é vedado nesta instância recursal, ante o óbice da Súmula 280/STF."

(AgRg no REsp 1.549.062/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 03/02/2016.)

Com efeito, da leitura da petição de agravo regimental, não se extrai argumentação relevante apta a infirmar os fundamentos do julgado ora recorrido. O recurso em análise, na verdade, nada acrescenta às razões anteriormente expendidas.

Dessarte, nada havendo a retificar ou esclarecer na decisão agravada, deve esta ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0166818-1

AgRg no
AREsp 742.126 / DF

Números Origem: 00573972820128070001 20120110573975 20120110573975AGS 573972820128070001

PAUTA: 01/03/2016

JULGADO: 01/03/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETTE MAGALHÃES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SANDRA VERÔNICA CUREAU

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MARIA DA SOLIDADE FERREIRA BARROS DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : AGEFIS AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DF
PROCURADORA : IZABELA FROTA MELO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MARIA DA SOLIDADE FERREIRA BARROS DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : AGEFIS AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DF
PROCURADORA : IZABELA FROTA MELO E OUTRO(S)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.