

**O “AUXÍLIO ALUGUEL” MANAUARA
(LEI MUNICIPAL Nº 1.666/2012) E A SUA
RELAÇÃO COM AS DESOCUPAÇÕES COLETIVAS**

*THE MANAUARA’S “RENTAL AID” (MUNICIPAL LAW N. 1.666/2012) AND IT’S RELATION
WITH THE COLLECTIVE UNOCUPIED*

João Paulo Marques dos Santos

*Doutorando em Direito pela Faculdade
Autônoma de Direito de São Paulo
Secretário Executivo da Secretaria de
Estado de Saúde do Amazonas*

joaopaulo.advam@gmail.com

RESUMO

A Lei Municipal n. 1.666/2012 instituiu o auxílio aluguel destinado àquelas famílias atingidas pelos seguintes eventos naturais - (i) enchentes (ii) desmoronamentos e (iii) outras situações de risco – ou para realização de obras públicas. Recentemente, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas arguiu a sua inconstitucionalidade, tendo em vista que o seu âmbito de proteção estava muito aquém do seu objetivo, pois não protegia as famílias que tinham sido objeto de desocupação coletiva, razão pela qual entendeu que essa lei violava o princípio da proporcionalidade. A interpretação do Tribunal de Justiça do Amazonas, contudo, foi no sentido contrário, ou seja, a Lei Municipal n. 1.666/2012 possui um rol taxativo de proteção, logo, as famílias que sofreram a reintegração de posse não podem alegar violação da proporcionalidade com o fim de se beneficiar do Auxílio Aluguel. A metodologia utilizada no trabalho foi a de estudo de caso, cujo objeto foi o Agravo Interno n.º 0000463-27.2018.8.04.0000 julgado pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Amazonas, o qual foi devidamente confrontado com os princípios da dignidade da pessoa humana, do mínimo existencial, da proporcionalidade, da legalidade, do Estado de Direito etc., todos eles elencados pela Defensoria Pública e pela Procuradoria Geral do Estado, no bojo do processo. Após confrontar os princípios elencados por ambas as partes e as razões de decidir do Acórdão, chegou-se à conclusão de que o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas acertou na sua decisão de não declarar inconstitucional a Lei Municipal n. 1.666/2012.

Palavras-chave: Auxílio Aluguel. Lei Municipal 1.666/2012. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Tribunal de Justiça do Amazonas.

ABSTRACT

The Municipal Law No. 1,666/2012 instituted rental aid for those families affected by the following natural events - (i) floods (ii) landslides and (iii) other risk situations – or for carrying out public works. Recently, the Public Defender’s Office of the State of Amazonas claimed its unconstitutionality, considering that its scope of protection was far below its objective, because it did not protect families that had been the subject of collective eviction, which is why it understood that this law violated the principle of proportionality. The interpretation of the Amazon Court, however, was in the opposite direction, that is, Municipal Law No. 1,666/2012 has a taxable list of protection, so families who suffered the repossession cannot claim violation of proportionality in order to benefit from rental aid. The methodology used at work was the case study, whose object was Internal Injury No. 0000463-27.2018.8.04.0000 tried by the First Civil Chamber of the Court of Justice of Amazonas, which was duly confronted with the principles of the dignity of the human person, the existential minimum, proportionality, legality, the Rule of Law, etc., all of them listed by the Public Defender’s Office and the Attorney General’s Office, in the process. After confronting the principles listed by both parties and the reasons for deciding the Judgment, it was concluded that the Court of Justice of the State of Amazonas agreed in its decision not to declare unconstitutional municipal law no. 1,666/2012.

Keywords: Rental Assistance. Municipal Law 1.666/2012. Principle of the Dignity of the Human Person. Court of Justice of the Amazon.

Data de submissão: 16/06/2019

Data de aceitação: 17/03/2020

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. O AUXÍLIO ALUGUEL INSTITUÍDO PELA LEI MUNICIPAL N. 1.666, DE 25 DE ABRIL DE 2012 2. TELEOLOGIA DA LEI MUNICIPAL N. 1.666/2012 3. DESOCUPAÇÃO DE IMÓVEL OCUPADO IRREGULARMENTE 4. LEADING CASE: AGRAVO INTERNO N.º 0000463-27.2018.8.04.0000, ORIUNDO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS 5. A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 1.666/2012 5.1 Argumentos favoráveis à inconstitucionalidade 5.1.1 Princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial 5.1.2 Princípio da proporcionalidade e a vedação da proteção insuficiente 5.2 Argumentos contrários à inconstitucionalidade 5.2.1 Estado de direito e o princípio da legalidade 5.2.2 Princípio da separação dos poderes. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

O Município de Manaus - Amazonas, no ano de 2012, promulgou a Lei Municipal n. 1.666/2012, que instituiu o auxílio aluguel destinado àquelas famílias atingidas pelos seguintes eventos naturais: (i) enchentes (ii) desmoronamentos e (iii) outras situações de risco ou (iv) para realização de obras públicas. O objetivo desta lei é auxiliar as famílias em situação de vulnerabilidade, disponibilizando uma quantia, em dinheiro, para custear um local alternativo destinado à residência, enquanto perdurar a situação de risco ou o evento da natureza.

Desde a sua promulgação, o auxílio aluguel foi concedido com frequência à população mais carente do Município de Manaus¹, haja vista os constantes casos de alagamento e desmoronamento na região, ocasionadas, na sua maioria, por fatores meteorológicos.

Apesar deste importante instrumento que está à disposição da população manauara, nem todas as hipóteses de exposição à vulnerabilidade temporária estão cobertas pelo auxílio aluguel, a exemplo das famílias que sofreram reintegração de posse e que não possuem locais alternativos para se acomodarem. A bem da verdade, elas ficam à mercê da sorte, largados à rua, onde estabelecem sua morada, em situações precárias e desumanas², esquecidos pelo poder público e não amparadas por esta lei.

Dados os constantes indeferimentos dos pedidos de concessão do benefício “Auxílio Aluguel” às famílias que sofreram com as reintegrações de posse coletivas, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas passou a questionar a constitucionalidade da Lei Municipal n. 1.666/2012, em razão da violação do princípio da proporcionalidade, uma vez que a razão teleológica desta lei é garantir o mínimo existencial àquelas famílias que estejam em situação de vulnerabilidade temporária, ponto este não analisado pela municipalidade.

Por outro lado, a Municipalidade tem arguido que o seu indeferimento é totalmente legal, pois a hipótese aventada pela Defensoria não encontra respaldo na Lei Municipal n. 1.666/2012, que trouxe um rol taxativo que permite a concessão do Auxílio Aluguel.

Diante dessa controvérsia, a questão chegou ao Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por meio do Agravo Interno n.º 0000463-27.2018.8.04.0000, onde foi instado a se posicionar quanto à constitucionalidade ou não dessa Lei, chegando à conclusão de que a Lei Municipal n. 1.666/2012, não possui vício de constitucionalidade.

¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/06/29/familias-atingidas-pela-cheia-em-manaus-recebem-novas-guias-do-auxilio-aluguel.ghtml>. <http://www.manaus.am.gov.br/noticia/nos-bairros-equipas-da-prefeitura-prestam-auxilio-as-familias-prejudicadas-pela-chuva/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

² A título de exemplo vide o caso da Comunidade Cidade das Luzes, ocupada por cerca de 1.000 (mil) famílias, porém reintegradas pelo Município de Manaus e por um Particular, todavia, não houve assistência às famílias que não tinham locais para se alocar. Muitas delas ficaram às margens da entrada da Comunidade, conforme foi amplamente divulgado na Região. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/12/nao-tenho-para-onde-ir-diz-morador-da-cidade-das-luzes-em-manaus.html>. <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/12/defensoria-relata-falha-em-acao-para-remocao-de-familias-de-invasao-no-am.html>. Acesso em: 22 jul. 2018.

A metodologia adotada no presente trabalho foi a monográfica ou estudo de caso, cujo objeto é o Agravo Interno n. 0000463-27.2018.8.04.0000, julgado pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Amazonas, onde delineou as razões pelas quais o Auxílio Aluguel é constitucional, porém o seu regramento não alcança as famílias que foram reintegradas.

Para alcançar os objetivos traçados, o trabalho foi dividido em cinco capítulos, a saber:

O primeiro capítulo busca mostrar um panorama geral da Lei Municipal n. 1.666/2012, expondo os critérios, os objetivos, período de vigências, os fatos geradores do auxílio aluguel, inclusive quais os órgãos são competentes para o processamento e concessão.

No segundo capítulo, o texto faz uma análise teológica da Lei Municipal n. 1.666/2012, buscando encontrar as razões pelas quais esse auxílio foi instituído.

O terceiro capítulo vai discutir as desocupações coletivas, sobretudo o evento pouco tratado, o momento posterior à desocupação, aqui traz à tona uma questão social sobre o seguinte questionamento: O que acontece com as famílias que foram retiradas das ocupações retiradas?

Já no quarto capítulo a análise recai sobre o julgamento propriamente dito do Agravo Interno n. 0000463-27.2018.8.04.0000, do Tribunal de Justiça do Amazonas, expondo as razões de decidir do colegiado e contestando-o de acordo com os princípios delineados no texto.

No quinto capítulo a discussão paira sobre a constitucionalidade da Lei Municipal n. 1.666/2012, trazendo os argumentos levantadas pela Defensoria Pública e pela Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, os quais foram contestados criticamente pela doutrina, a fim de constatar se o resultado alcançado pelo Tribunal de Justiça foi correto ou não.

1. O AUXÍLIO ALUGUEL INSTITUÍDO PELA LEI MUNICIPAL N. 1.666, DE 25 DE ABRIL DE 2012

A Lei Municipal nº 1.666/2012 regulamentou o “Auxílio Aluguel” no âmbito do Município de Manaus, no Estado do Amazonas, cuja finalidade é beneficiar, em caráter eventual e transitório, as famílias vítimas de enchentes, desmoronamentos, remoção de situação de risco ou por força de obras públicas, que foram desabrigadas, desalojadas ou encontram-se em situação de vulnerabilidade temporária, conforme previsão em seu art. 1º.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH é o órgão responsável pela gestão - administrativa, financeira e orçamentária (Art. 11) – do auxílio aluguel, bem como pela sua concessão (Art. 2º). Toda concessão é antecedida por um cadastramento das famílias.

Esse cadastramento leva em consideração os laudos emitidos pelas Secretarias Municipal e Estadual de Defesa Civil (Art. 3º). Importante ressaltar que tais laudos deverão demonstrar que:

Art. 5º Constituem requisitos cumulativos para a concessão do “Auxílio Aluguel” que:

I - o imóvel de residência da família tenha sido total ou parcialmente destruído, apresente problemas estruturais graves, ou esteja situado em área sob risco iminente de alagamento, desabamento ou desmoronamento, ensejando a sua interdição, desocupação ou demolição, comprovado por laudo da Defesa Civil Municipal de Manaus ou do Estado do Amazonas;

II - a família beneficiária resida no Município e se encontre em situação de vulnerabilidade temporária, conforme laudo social da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos- SEMASDH.

Aprovado o cadastro e autorizada a concessão do auxílio, o representante da família beneficiária firmará termo de compromisso com a Secretaria, onde serão estabelecidos os seus deveres e direitos (Art. 7º). Após a assinatura, será pago ao representante da família beneficiária o valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais, cujo valor deverá ser destinado a auxiliar no pagamento do aluguel de uma moradia (Art. 4º). Impende salientar que o local e o tipo de moradia são escolhas de inteira responsabilidade do beneficiário, não podendo o Poder Público imiscuir-se nessa decisão (Art. 8º). Ademais, não há responsabilidade do Poder Público por eventuais inadimplências entre o beneficiário e o locador, pois são relações jurídicas estranhas à relação de direito administrativo firmada entre o Município e o beneficiário (Art. 9º).

O prazo de duração do benefício é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por mais 6 (seis) meses, desde que comprovada a necessidade de continuação do benefício, conforme laudo social expedido pela própria Secretaria responsável pelo seu pagamento ou pela Defesa Civil (Art. 4º, §2º).

A cessação do auxílio aluguel ocorrerá quando (i) sanado ou descumprido quaisquer dos requisitos ou condições da Lei do Auxílio Aluguel (Art. 10, I); (ii) descumprir o Termo de Compromisso firmado com a Secretaria (Art. 10, II); (iii) proporcionada a solução habitacional definitiva (Art. 10, III); e (iv) adquiridas condições econômicas que afastem a situação de vulnerabilidade (Art. 10, IV).

2. TELEOLOGIA DA LEI MUNICIPAL N. 1.666/2012

A Lei Municipal n. 1.666/2012 é uma lei de natureza assistencial, cujos fundamentos de validade são: (i) Art. 203 da Constituição Federal e (ii) Art. 194 da Constituição do Estado do Amazonas. Por ser uma lei de natureza assistencial, não há obrigação de prévia contribuição ou qualquer outra contrapartida para fazer jus ao auxílio (art. 203, da CF)³,

³ CF/88 - Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...).

sendo necessário, apenas, o cumprimento dos requisitos que a própria Lei assim dispuser.

Importante salientar que essa Lei garante eficácia normativa ao direito à assistência social, isto é, ainda que a sua norma seja de eficácia programática⁴, fruto dos direitos fundamentais sociais, direitos de segunda geração que exige do Estado uma atuação proativa na sua prestação, a sua promulgação torna o direito ao auxílio aluguel, uma norma de eficácia plena, sujeito, apenas, aos requisitos que ela exigir para a sua concessão.

Portanto, por ser tratada como um direito que necessita de uma normatização no âmbito infraconstitucional para garantir sua eficácia e a sua própria organização no âmbito dos entes federados, o Município de Manaus atendeu aos anseios no âmbito local, instituindo a lei objeto da análise.

Considerando o caráter assistencial desta norma, convém mencionar que seu espírito provém da preservação dos valores de acesso ao mínimo existencial e da proteção da dignidade do cidadão em situação de vulnerabilidade, ou seja, interpretar a Lei Municipal n. 1.666/2012, de forma a restringir a um casuísmo cuja proteção seja ínfima ou inexpressiva, pode não alcançar o verdadeiro sentido da lei. Por outro lado, interpretá-la com o fim de alargar as suas hipóteses, também pode levá-la à extinção em razão da impossibilidade de manutenção do seu custeio.

É de se verificar que a Constituição do Estado do Amazonas, nos seus arts. 194 e 196, preocupou-se com a assistência social, assegurando àquele que necessitar, independentemente de contribuição, a assistência necessária à sua necessidade temporária ou não, *in totum*:

Art. 194. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social de acordo com os objetivos previstos na Constituição da República.

Art. 196. Ao Estado compete:

(...)

III - viabilizar o acesso à moradia à população de baixa renda, bem como assistência sanitária, escolar e social;

IV - desenvolver programas de proteção, amparo e assistência à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e às pessoas portadoras de deficiência física, sensorial e mental.

A Lei Orgânica do Município de Manaus, por sua vez, apenas copiou as proteções já garantidas na Constituição Federal e na Constituição do Estado sem que tenha, contudo, acrescido algo relevante para tecer comentários.

Postas estas premissas, passa-se à análise da razão teleológica da Lei Municipal n.

⁴ José Afonso da Silva assevera que as normas de eficácia programática são “(...) aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.” (SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, 2012, p. 135.)

1.666/2012, de onde traz à tona seu artigo 1º, onde dispõe sobre a instituição do auxílio-aluguel, cuja concessão deverá observar as seguintes situações fáticas: (i) a família vítima de enchentes, desmoronamentos, remoção de situação de risco; ou (ii) em razão de obras públicas. Em ambos os casos é necessário que a família esteja desabrigada, desalojada ou em situação de vulnerabilidade temporária.

Da leitura desse dispositivo, é possível constatar que a finalidade dessa norma é prestar a assistência àquele que se encontra em situação de vulnerabilidade temporária, em razão da destruição parcial ou total do seu imóvel, independentemente das razões que levaram a ocorrer este fato. O próprio artigo assevera que o auxílio aluguel será prestado em caráter **eventual e transitório**. Eventual porque está condicionada a um evento que tenha colocado em perigo a manutenção da moradia no imóvel onde habitava. Transitório porque o benefício não será concedido por prazo indeterminado, mas por período em que a situação de vulnerabilidade estiver presente ou alcançar o período máximo de um ano e meio, considerando a prorrogação que está sujeita ao deferimento do Órgão Gestor.

Vale advertir que, embora o art. 1º da Lei Municipal tenha transparecido que seu rol seria exemplificativo, essa interpretação, todavia, seria equivocada, pois, desde o momento da propositura da lei, por meio do projeto de lei municipal n. 25 de 2012⁵, o Prefeito à época, pela mensagem n. 03/2012, asseverou as hipóteses que ensejaria no pagamento do benefício, conforme se depreende do texto:

Tenho a honra de submeter à elevada apreciação dessa Casa Legislativa Municipal o incluso Projeto de Lei que INSTITUI o Auxílio Aluguel, benefício de caráter eventual a ser concedido a famílias vítimas de enchentes, desmoronamentos ou remoção de situação de risco ou por força de obras públicas.

Portanto, a vulnerabilidade temporária que estar tratando a Lei Municipal não é qualquer uma, senão aquela oriunda, alternativamente, das seguintes situações: (i) enchentes; (ii) desmoronamentos; (iii) remoção de risco; ou (iv) por força de obras públicas. Assim, pode-se concluir que as razões teleológicas da Lei Municipal n. 1.666/2012 encontram-se presentes a partir da conjugação que qualquer uma das situações fáticas já mencionadas aliada à vulnerabilidade temporária. Presente essa conjugação, o auxílio aluguel será concedido.

3. DESOCUPAÇÃO DE IMÓVEL OCUPADO IRREGULARMENTE

O Brasil até o ano de 2010 possuía um déficit de 11,4 milhões de residências⁶. Considerando que cada residência possui uma família e que, por sua vez, é composta por quatro

⁵ Disponível em: http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/25_2012.pdf. Acesso em: 5 nov. 2018.

⁶ Último Censo Demográfico realizado pelo IBGE foi em 2010. A sua atualização ocorrerá neste ano de 2020. (CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011).

membros, é possível concluir que existem 44,16mi de pessoas que não tiveram acesso ao direito fundamental à moradia. As razões para isso são várias, mas duas podem ser elucidadas: (i) não há política de moradia efetiva no Brasil e (ii) a política de moradia existente além de defasada não é compatível com a demanda existente.

Sendo uma ou outra, é fato que esse déficit é uma variável que leva inúmeras famílias a realizarem ocupações irregulares nos mais diversos locais, muitos deles, incompatível com as condições mínimas de salubridade, segurança e de habitabilidade, porém imprescindível para aqueles que da moradia necessitam. Em Manaus é muito natural se deparar com ocupações irregulares em áreas ambientalmente protegidas⁷ - por exemplo, às margens de Igarapés⁸, em áreas públicas - logradouros públicos e prédios desafetados pela Administração Pública⁹, e em áreas privadas, não pela situação de irregularidade, mas pela característica da necessidade. Um fator marcante em todas essas ocupações é a omissão do Poder Público quanto às necessidades de uma população.

Independentemente dessas causas, é incontestado que as ocupações irregulares levam tanto o Poder Público - na defesa de seus bens e do meio ambiente (art. 225, *caput*, da CF) - quanto o particular - na defesa de sua propriedade ou posse - à tomada de medidas judiciais (reintegração e manutenção de posses, reivindicatória *etc.*) que invariavelmente leva à desocupação individual ou coletiva.

Apesar da legitimidade dessas medidas judiciais, não há por parte dos legitimados ativos uma análise da consequência desses atos, ou seja, não há uma análise de quais medidas serão tomadas para com as famílias que sofrerão com o cumprimento das ordens judiciais.

Embora essa problemática não pertença aos autores dessas ações judiciais, o Poder Público, todavia, não pode vedar os olhos para os seus súditos, uma vez que é sua obrigação buscar todos os meios disponíveis para evitar que a pessoa, no sentido singular, seja reificada ou, pior, instrumentalizada¹⁰. É seu dever proteger seus cidadãos, até mesmo porque a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito (Art. 1º, III, da CF).

Sendo este um dever do Poder Público, é imprescindível buscar formas de evitar que as pessoas que tenham sido destinatárias de ordens de desocupação, sejam expostas a uma situação de vulnerabilidade maior do que já estavam expostas por ocasião da ocupação

⁷ Vide o caso da Comunidade Cidade das Luzes que foi erguida sobre uma área de preservação permanente. *In*: <https://amazonas1.com.br/manaus/cidade-das-luzes-ainda-sofre-com-ocupacoes-irregulares/>. Acesso em: 5 nov. 2018.

⁸ Isso foi uma das razões que levou ao Governo do Estado do Amazonas a instituir o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus- PROSAMIM, conhecido mundialmente pelo seu aspecto democrático de acessar uma moradia digna.

⁹ Isso ocorreu no Prédio da Casa do Estudante, localizado na Rua Barroso, de propriedade da Universidade Federal do Amazonas, bem como no prédio da Receita Federal, localizado na Rua Quintino Bocaiúva, ambos em Manaus. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/grupos-retirados-da-invasao-cidade-das-luzes-invadem-predios-no-centro>. Acesso em: 5 de nov. 2018.

¹⁰ NOVAIS, Jorge Reis Novais. **A dignidade da pessoa humana**. V. 1: Dignidade e direitos fundamentais, 2016, p. 23.

irregular. Piorar essa característica é, sem dúvidas, colocar em “xeque” sua dignidade¹¹.

Diante desse fato, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas tem realizado uma interpretação diferente da Lei Municipal n. 1.666/2012, no sentido de que ela é inconstitucional se a analisar de forma restritiva, pois estaria protegendo de forma insuficiente as diversas formas de vulnerabilidade temporária a que propunha a lei. Doutra banda, está o Poder Público Municipal afirmando que a Lei é clara e suficiente na proteção a que está destinada, não havendo qualquer vício de constitucionalidade. Tendo em vista a importância de ambas as alegações, serão elas analisadas em tópicos separados.

4. LEADING CASE: AGRAVO INTERNO N.º 0000463-27.2018.8.04.0000, ORIUNDO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas teve poucas oportunidades de analisar a Lei Municipal n. 1.666/2012, para ser exato, apenas em quatro momentos essa lei foi objeto de discussão pelas Câmaras Cíveis.

Num primeiro momento, a discussão pairou sobre a possibilidade de estender a duração do benefício para além dos 18 (dezoito) meses, tendo o judiciário julgado pela sua impossibilidade¹².

Já a segunda questão, versou sobre a viabilidade do valor do auxílio-aluguel superar o patamar estabelecido na Lei Municipal n. 1.666/2012, ou seja, a importância de R\$ 300,00 (trezentos reais). Nesta temática há dois posicionamentos, o primeiro (05/12/2014), oriundo da Segunda Câmara Cível, afirmou que não competia ao Poder Judiciário a mudança desse patamar, uma vez que tal opção é atribuição do Poder Legislativo, logo, o patamar a ser pago é aquele presente na própria lei e não o valor que o Poder Judiciário acredita ser o certo ou o justo; doutra banda, a Primeira Câmara Cível, encampando o segundo posicionamento (04/06/2018), firmou o entendimento de que acaso o valor fixado na Lei do Auxílio Aluguel não for capaz de fornecer uma moradia digna, viola o

¹¹ O ordenamento jurídico tem como destinatário o ser humano, para atender os anseios dos seres humanos, ou seja, o ser humano é o fim e o meio do ordenamento jurídico, “(...) ‘a ‘Virada Kantiana’ foi um grande marco no ordenamento jurídico, onde passou-se a exigir do Estado uma análise do ser humano como destinatário e fundamento do direito, ou seja, o ser humano passa a ser o meio e o fim do próprio ordenamento jurídico, rejeitando todo e qualquer tratamento que coisifique o ser humano.” (OLIVEIRA, Maria Fernanda César Las Casas; TOLEDO, Renata Maria Silveira; SANTOS, João Paulo Marques dos. O Superior Tribunal de Justiça e a proteção do bem de família: ativismo judicial ou preservação do patrimônio mínimo? *Revista da Defensoria Pública da União*, v. 12, p. 247-271, 2019, p. 254).

¹² Segundo o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas não há possibilidade de concessão do benefício além do prazo já estabelecido na Lei Municipal n. 1.666/2012, *in verbis*: APELAÇÃO CÍVEL ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO ALUGUEL. LEI N. 1.666/12 DO MUNICÍPIO DE MANAUS. IMPOSSIBILIDADE DA CONTINUIDADE DE SUA CONCESSÃO APÓS O PERÍODO DE 18 MESES. INTELIGÊNCIA DO ART. 4º, §2º, DA LEI N. 1.666/12. RECURSO PROVIDO. (Relator (a): Paulo César Caminha e Lima; Comarca: Capital - Fórum Ministro Henoch Reis; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Apelação n.º 0636826-29.2016.8.04.0001; Data do julgamento: 23/07/2018; Data de registro: 23/07/2018)

princípio da dignidade da pessoa humana, necessitando de mudança por parte do Poder Judiciário¹³.

Por fim, a última questão analisada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, foi com relação à extensão do auxílio aluguel àquelas pessoas em estado de vulnerabilidade temporária em razão de desocupação de área ambiental¹⁴. Neste julgamento, a Primeira Câmara asseverou que a leitura da Lei do Auxílio-Aluguel deve ser feita de forma sistemática, isto é, o intérprete ao ler o art. 1º deverá conjugá-lo com o art. 5º, ambos da Lei Municipal n. 1.666/2012, donde concluirá que:

i) as famílias beneficiadas serão aquelas vítimas de enchentes, desmoronamentos, que se encontrem em situação de risco ou se encontrem removidas de sua morada por força de obras públicas; ii) as famílias atingidas por esses eventos também deverão, em virtude desses acontecimentos, estar desalojadas, desabrigadas ou em situação de vulnerabilidade temporária; iii) o imóvel de residência da família afe-

¹³ No Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas há divergência quanto a este valor, tendo a Segunda Câmara Cível proferido decisão contra a mudança do patamar estabelecido na Lei Municipal, neste sentido: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO À MORADIA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. INCLUSÃO NO PROGRAMA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO. ALUGUEL SOCIAL. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A moradia digna é direito de todos, garantido pela Constituição da República, sendo obrigação solidária dos Entes Federados. (...). 4. O valor do auxílio aluguel, nos termos do art. 4º da Lei Municipal nº 1.666/2012, é de R\$300,00 (trezentos reais). Com efeito, este deve ser o montante a ser pago à Agravada. 5. Recurso conhecido e parcialmente provido em harmonia com o Parquet, estritamente para reconduzir o valor do auxílio aluguel ao patamar previsto na lei de regência. (Relator (a): Maria do Perpétuo Socorro Guedes Moura; Comarca: Capital - Fórum Ministro Henocho Reis; Órgão julgador: Segunda Câmara Cível; Agravo de Instrumento n. 4000358-21.2014.8.04.0000. Data do julgamento: 08/10/2014; Data de registro: 05/12/2014). Por outro lado, a Primeira Câmara Cível proferiu decisão no sentido da possibilidade de mudança do valor desse auxílio, tendo em vista que o valor insuficiente para o custeio de moradia digna, viola a dignidade da pessoa humana, *in verbis*: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À MORADIA. AUXÍLIO-ALUGUEL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. NÃO CONFIGURAÇÃO. ALEGAÇÃO DE RESERVA DO POSSÍVEL. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO REFORMADA. O direito à moradia é um direito de todos, garantido pela Constituição Federal em seu artigo 8º, sendo obrigação solidária de todos os Entes Federados; E uma das vertentes do direito à moradia reside na concessão de auxílio - aluguel para pessoas inseridas em determinada situação de risco, tais como incêndios, desabamentos e enchentes, e, de maneira transitória, estão impossibilitados de ocupar suas habitações. 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. Precedentes do STF; A alegação do princípio da reserva da possível demanda a comprovação objetiva de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, não possuindo valor a mera invocação genérica do instituto para se escusar o ente do cumprimento da obrigação que lhe foi imposta por norma legal ou constitucional. Precedentes do STJ; Em última análise, ao ofertar um valor insuficiente a prover moradia digna às pessoas desalojadas, o Poder Público culmina na violação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, preconizado no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988; Recurso conhecido e provido; Decisão reformada. (Relator (a): Yedo Simões de Oliveira; Comarca: Capital - Fórum Ministro Henocho Reis; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Agravo de Instrumento n. 4000063-47.2015.8.04.0000; Data do julgamento: 04/06/2018; Data de registro: 05/06/2018)

¹⁴ Agravo Interno n.º 0000463-27.2018.8.04.0000, Relator: Desembargador Yedo Simões de Oliveira.

tada deve ter sido comprometido, no todo ou em parte, pelo evento descrito no art. 1º da lei em comento, ou encontre-se na iminência de sê-lo, com a comprovação desse estado por intermédio de laudo confeccionado pela Defesa Civil do Município de Manaus ou do Estado do Amazonas.¹⁵

Assim, não basta que a pessoa esteja em estado de vulnerabilidade temporária, por si só. É necessário que essa vulnerabilidade decorra de uma das hipóteses tratadas no art. 1º, da Lei do Auxílio Aluguel, dentre as quais não há previsão de concessão às famílias que foram alvo de desocupação.

Todavia, não nega a Câmara que esse estado de vulnerabilidade deva ser tutelado pelo Poder Público, porém, não de acordo com a Lei do Auxílio Aluguel. Porque se assim entender, haverá um alargamento das hipóteses previstas o que impactará, sem dúvidas, no orçamento não previsto pelo ente federativo, além de desvirtuar a *ratio essendi* da lei municipal. Considerou, ainda, que essa interpretação transformaria o acórdão em ação legislativa, ou seja, uma flagrante violação da separação dos poderes.

Diante dessas considerações não deu provimento ao Recurso Interno interposto pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas, ementando sua decisão da seguinte forma:

AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À MORADIA. AUXÍLIO-ALUGUEL. REQUISITOS PARA CONCESSÃO. NÃO PREENCHIMENTO. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A concessão da tutela provisória de urgência pressupõe a existência cumulativa dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; 2. A Lei Municipal n.º 1.666/2011 prevê expressamente as hipóteses de concessão do auxílio-aluguel, restringindo-se a famílias que, decorrência de enchentes, desmoronamento, área sob risco iminente ou obra pública emergencial, se encontrem desalojadas, desabrigadas ou em situação de vulnerabilidade temporária, voltando-se à proteção de famílias atingidas por evento fortuito e consubstanciando-se em ferramenta pública específica para a circunstância fática escolhida pelo legislador; 3. Não existe previsão legal de concessão do auxílio-aluguel, nos moldes da Lei Municipal n.º 1.666/2011, para as famílias alvo de desocupação de área ambiental; 4. Recurso conhecido e não provido; 5. Decisão mantida. (Relator (a): Yedo Simões de Oliveira; Comarca: Capital - Fórum Ministro Henocho Reis; Órgão julgador: Primeira Câmara Cível; Data do julgamento: 23/07/2018; Data de registro: 23/07/2018)

Com esse julgamento, entendeu o Tribunal de Justiça do Amazonas que não pode, ele, substituir a vontade do Poder Legislativo, pois não lhe fora concedida, pela Constituição Federal, tal competência, devendo, portanto, aplicar tão-somente o que dispõe a Lei Municipal n.º 1.666/2012.

¹⁵ Voto do Relator. p. 6

5. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 1.666/2012

Não há estudos sobre a constitucionalidade dessa lei municipal, portanto, os argumentos levantados como favoráveis e desfavoráveis são baseados na linha de raciocínio aduzida pela Defensoria Pública em sede do Agravo Interno n.º 0000463-27.2018.8.04.0000, interposto por ocasião da negativa da tutela de urgência antecipada que visava a concessão de auxílio aluguel àqueles que foram os destinatários da ordem judicial que determinou a desocupação do local onde exercia a sua moradia. Não obstante, serão analisadas possíveis argumentações que servem de base para a discussão proposta, sem qualquer pretensão de esvaziamento da questão ou enumeração definitiva de todas as críticas que poderão ser arguidas ao trabalho.

5.1. Argumentos favoráveis à inconstitucionalidade

Alguns argumentos foram levantados pela Defensoria Pública para subsidiar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.666/2012, buscando, desta feita, uma interpretação mais aberta dos seus dispositivos para englobar todo aquele que estivesse em situação de vulnerabilidade temporária, desde que tivesse sido o destinatário de ordem de desocupação e encontra-se em situação degradante.

Para tanto, sustentou a Defensoria que essa interpretação viola o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como o princípio da proporcionalidade na sua vertente da proteção insuficiente, os quais passam a ser tratados em tópicos separados para melhor compreensão.

5.1.1. Princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial

As noções de dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial são indissociáveis para compreensão dos seus conteúdos¹⁶. Apesar dessa dissolução, somente a dignidade da pessoa humana encontra previsão expressa na Carta Magna de 1988, enquanto o mínimo existencial, não¹⁷. Em todo o caso, ambos os princípios não possuem definições precisas

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 1, n. 1, p. 29 - 44, nov. 2013.

¹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 177, p. 29-49, jul. 1989, p. 29.

acerca do seu conteúdo^{18,19}.

A imprecisão do conteúdo destes princípios é o local onde reside um dos maiores problemas, pois ao passo que eles possuem um largo campo de proteção, a sua utilização se dá, muitas vezes, de forma equivocada e antagônica. É comum, no Brasil, verificar a utilização deles, tanto no polo ativo, quanto no polo passivo das demandas judiciais.

De qualquer modo, essa imprecisão é necessária para evitar a sua delimitação aquém do que realmente está a proteger, isto é, o ser humano. Isso é relevante porque há muito constatou-se que o Estado Legalista não fora suficiente para a proteção dos direitos fundamentais, pois autorizou, por meio de lei, a classificação de pessoas em “inferiores” e outras em “superiores”, uma verdadeira coisificação que levou ao extermínio de inúmeros judeus, por ocasião da Segunda Guerra Mundial.

Após este triste e horripilante marco histórico, o direito passa a não ter um fim em si mesmo, mas, a partir dele, o ser humano passa ser o fim do próprio direito, ou seja, o direito parte do ser humano para o ser humano²⁰, privilegiando o direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, à igualdade e, principalmente, ao mínimo necessário à sua existência. A todos esses princípios, corolários da dignidade da pessoa humana, gera uma mudança de paradigma, cuja doutrina passou a denominar de “virada kantiana²¹”.

A maioria desses direitos está enquadrada tanto na primeira quanto na segunda dimensões, ou seja, são necessárias atuações negativas e positivas do Estado, a fim de garantir o mínimo necessário para a consecução do seu fim, qual seja, a prestação do bem-estar social. Aliás, a Constituição Federal de 1988, garantiu todos esses direitos em diversos

¹⁸ Ricardo Lobo Torres assevera que “Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil estimá-lo, em sua região periférica, do máximo de utilidade (*maximum welfare*, *Nutzenmaximierung*), que é princípio ligado à idéia de justiça e de redistribuição da riqueza social.” (TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 177, p. 29-49, jul. 1989, p. 29). Nesse mesmo sentido: NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana**. V. 1: Dignidade e direitos fundamentais, 2016, p. 23.

¹⁹ Luís Roberto Barroso, por outro lado, adota uma estrutura minimalista para conceituar a dignidade da pessoa humana. Partindo de três pontos: o valor intrínseco de todos os seres humanos; a autonomia de cada indivíduo e a autonomia limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais. (BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Trad. Humberto Laport de Mello, 2016, p. 72.)

²⁰ SANTOS, João Paulo Marques; BRASIL, Júlio César Mendes. Fazenda Pública e a revelia: Uma relação de incompatibilidade mitigada. **Revista de Processo**, vol. 276, p. 353-369, fevereiro, 2018, p. 362.

²¹ “Immanuel Kant (1724-1804), um dos filósofos mais influentes do Iluminismo, é uma referência central na moderna filosofia moral e jurídica ocidental. Muitas das suas reflexões estão diretamente associadas à idéia de dignidade humana e, conseqüentemente, não é surpresa que ele seja o autor mais frequentemente citado nos trabalhos sobre essa matéria. Apesar de questionamentos ocasionais ao seu sistema de moralidade, a ética kantiana se tornou parte crucial da gramática e da semântica dos estudos sobre a dignidade humana. Por essa razão, correndo o risco da simplificação excessiva, apresenta-se a seguir uma síntese de três dos conceitos centrais do seu pensamento: o imperativo categórico, a autonomia e a dignidade.” (BARROSO, Luís Roberto. “Aqui, lá e em todo lugar”: A dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista dos Tribunais**, vol. 919, p. 127 - 195, maio, mensal, 2012).

momentos²².

Todos esses dispositivos, inclusive, foram colocados na Constituição Estadual do Amazonas, conforme se depreende dos artigos 3º, 181 e 196, *in verbis*:

Art. 3º. O Estado, nos limites de sua competência, assegura, em seu território, a brasileiros e estrangeiros, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais declarados na Constituição da República.

Art. 181. O Estado e os Municípios, juntamente com a União, integram um conjunto de ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social, de conformidade com a Constituição da República e as leis.

Art. 196. Ao Estado compete:

(...)

III - viabilizar o acesso à moradia à população de baixa renda, bem como assistência sanitária, escolar e social;

É possível notar que todos esses direitos, alguns de eficácia plena, outros de eficácia limitada, possuem um único objetivo, garantir o mínimo existencial, o qual, na visão do Supremo Tribunal Federal, quando este for a base para implementação de políticas públicas, jamais serão violadores do princípio da separação de poderes, conforme restou consignado no voto do Relator Ministro Edson Fachin, no Ag.Reg no RE com Ag. 925.712, oriundo do Rio de Janeiro, *in verbis*:

Conforme consignado na decisão que se impugna, o acórdão recorrido não divergiu 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.

O entendimento firmado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal, por ocasião do julgamento deste Agravo no Recurso Especial, foi:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO À SEGURANÇA E MORADIA. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DE REASSENTAMENTO EM VIRTUDE DE DESALOJAMENTO. POS-

²² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...). Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

SIBILIDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 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. (...). (ARE 925712 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 22/09/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

Sendo incontestável a possibilidade de o Poder Judiciário imiscuir-se nas Políticas Públicas, onde haja a presença do mínimo existencial, é dever do próprio Estado²³: (i) Respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana, cuja principal característica é a abstenção, uma vez que a dignidade não pode sofrer ingerência do Estado e particulares; (ii) Proteger a dignidade da pessoa humana, devendo o Município de Manaus, adotar medidas voltadas a repelir violações ou tratamentos desumanos, no intuito de garantir o mínimo existencial; e (iii) Promover as condições mínimas para uma vida humana com dignidade, cujo intuito é rechaçar qualquer conduta que vise reificação do ser humano.

É com base nessas argumentações que a Defensoria Pública do Estado do Amazonas aduz que a Lei Municipal n. 1.666/2012 quando nega o auxílio aluguel à pessoa que foi destinatária de ordem de reintegração de posse, sem que tenha verificado às suas condições financeiras e, até mesmo, da existência de local alternativo para residir temporariamente, a expõe a uma situação de vulnerabilidade extrema, reificando-a, portanto.

5.1.2. Princípio da proporcionalidade e a vedação da proteção insuficiente

O princípio da proporcionalidade, também conhecido como princípio da proibição do excesso²⁴, tem seu nascimento junto ao direito administrativo²⁵, de onde fora reconduzido tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência para o âmbito do direito constitucional. O seu fundamento, contudo, revela algumas divergências no âmbito doutrinário. Gilmar Ferreira Mendes²⁶ chega a sustentar que existem três posicionamentos acerca do fundamento da proporcionalidade, a saber: (i) o postulado da proporcionalidade consiste na expressão do Estado de Direito, tendo em vista o seu desenvolvimento histórico do Poder de Polícia do Estado; (ii) a base da proporcionalidade é encontrada nos direitos fundamentais; e (iii) a proporcionalidade é tratada como direito suprapositivo.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Dignidade humana e direitos sociais e não positivismo**, 2015. p. 97.

²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 1997, p. 266-267.

²⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso e direito constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social**. T. 2, V. 2, 2014, p. 473. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 1997, p. 267.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: Estudos de direito constitucional**, 2012, p. 65. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 1997, p. 267

Independentemente das razões dessas divergências, será adotado o posicionamento de que o princípio da proporcionalidade integra a “(...) essência ou o conteúdo identitário do Estado material de direito.”²⁷, isso porque ele se manifesta como uma restrição ao Poder Público, por ocasião de suas decisões, agir de forma arbitrária atribuindo vantagem ou desvantagem a um destinatário em específico²⁸.

Não somente, há manifestação desse princípio também na seara legislativa e, neste aspecto, é verificada quando há excesso no poder de legislar, podendo decorrer da inadequação entre os meios e os fins²⁹. Outra manifestação desse princípio se dá na proibição de o legislador, ao tutelar determinado direito, o faça de forma deficiente.

Dessas manifestações surge uma questão, como aferir se determinada norma é proporcional? A verificação *in concreto* se dá com a aplicação deste caso aos três critérios (subprincípios) da proporcionalidade: (i) critério da adequação; (ii) critério da necessidade; e (iii) critério da proporcionalidade em sentido estrito³⁰.

Esses princípios, no entanto, quando são utilizados para aferir se determinada norma de natureza social é desprovida de proteção suficiente, logo violadora do princípio da proporcionalidade, deverão ser analisadas, segundo Néviton Guedes³¹, da seguinte forma:

(i) **Atuação ou efetividade (aptidão):** Essa característica exige que o Estado aja, isto é, seja proativo e promova medidas plenamente viáveis à proteção dos direitos sociais. Logo, quando deixa de atuar, não só a inércia estatal é violadora dos direitos humanos, como também a proteção que se mostrar insuficiente àqueles direitos decorrentes da ação estatal, também estará em desacordo com o princípio da proporcionalidade.

Ao analisar essa característica com a Lei Municipal n.º 1.666/2012, verifica que não há qualquer óbice com relação ao postulado da adequação, já que o Município, por ocasião da sua promulgação, promoveu a proteção assistencial às populações que se encontravam em situação de vulnerabilidade temporária. Tal medida fora realizada dentro da sua competência constitucional, isto é, nos limites da competência comum, conforme o art. 23, II, da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

(ii) **Suficiência (necessidade):** existindo duas ou mais medidas aptas e eficientes à proteção do direito, mas que haja opção, pelo Legislador, de medida que menor proteja os direitos sociais, gozará essa proteção da característica de insuficiente, necessitando, portanto, uma atuação do Poder Judiciário para suprir essa omissão culposa ou dolosa do Legislador, a fim de garantir a efetividade do princípio da proporcionalidade em prol de

²⁷ MORAIS, op. cit., p. 474.

²⁸ MORAIS, op. cit., p. 474.

²⁹ MENDES, op. cit., p. 72-73.

³⁰ MORAIS, op. cit., p. 475.

³¹ Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. [online]. *In.*: **Revista Consultor Jurídico**. 2015.

garantir a dignidade da pessoa humana e, também, o princípio do mínimo existencial.

A Lei Municipal n. 1666/2012, como dito outrora, instituiu o auxílio aluguel às vítimas de enchentes, desmoronamentos, remoção de risco ou, ainda, por força de obras públicas, ou seja, prevê um dispêndio de verbas públicas, a qual necessita de previsão orçamentária, logo, o veículo utilizado, isto é, a lei, é indispensável à consecução do auxílio. Portanto, esta Lei Municipal é necessária ao fim pretendido.

(iii) **Proporcionalidade em estrito sentido, ou ponderação:** É avaliada a partir da ponderação entre os direitos fundamentais quando estes estejam em conflito por ocasião da aplicação em determinada demanda. Embora duvidosa essa técnica³², Néviton Guedes assevera que:

(...) a admissão por parte do Estado de que a concretização do direito fundamental social pode colocar em perigo ou ameaça outros bens constitucionalmente protegidos, de tal ordem que se justificaria, mesmo com as cautelas das outras duas máximas (efetividade e suficiência), o teste de verificação da primazia, ou não, de um ou outro direito ou bem constitucional envolvido na colisão (no caso, com o direito fundamental social).

Todavia, essa ponderação deve ser razoável, isto é, menos gravoso do que a utilização/aplicação de outro direito fundamental. Os defensores da aplicação desse princípio ao caso da Lei do Auxílio Aluguel afirmam que estão em choque os direitos à dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial frente ao princípio da legalidade, ou seja, ao passo que for aplicado o teor estrito da Lei Municipal n.º 1.666/2012, estar-se-ia negando àquelas pessoas em situação de vulnerabilidade o mínimo para manutenção da subsistência e, conseqüentemente violando a sua dignidade, haja vista a situação de extrema vulnerabilidade, que as coloca em situação de coisificação.

5.2. Argumentos contrários à inconstitucionalidade

Sustentam o Município de Manaus e o Tribunal de Justiça do Amazonas que realizar interpretação extensiva dos dispositivos da Lei Municipal n. 1.666/2012, no sentido de tutelar situações que não foram expressamente previstas pelo Legislador Local, seria ir de encontro com o Estado de Direito, pois estaria autorizando que o Ente deixe de observar a legalidade com o intuito de conceder auxílio aluguel àquele que não faz jus ao benefício. Além disso, a decisão judicial serviria como ato legislativo, o que se mostra incompatível com a atual separação dos poderes do Estado.

Ademais, esse tipo de decisão poderia ensejar na inviabilização da manutenção do próprio benefício, tendo vista que o orçamento planejado para esse custeio não seria suficiente

³² Dentre os métodos de resolução de conflitos entre direitos fundamentais, certamente o da ponderação é um dos mais perigosos. Sem critérios efetivos e, definitivamente, delimitados na lei, a sua utilização garante ao julgador margens para decidir de qualquer forma. Uma verdadeira fórmula para manutenção do ativismo judicial.

para alcançar a cobertura dos eventos não previstos da Lei, o que, certamente, prejudicaria os atuais beneficiários.

Dado esses argumentos por parte do Judiciário e da Administração local, serão eles analisados de maneira pormenorizada e em tópicos separados.

5.2.1. Estado de direito e o princípio da legalidade

Investigar o Estado de Direito e a sua relação direta com o Estado Legal é, inevitavelmente, necessário revisitar o constitucionalismo, o qual, aliás, surgiu com o propósito de limitar a atuação do Estado e de seus governantes, a fim de evitar barbáries, arbitrariedades e o próprio abuso do poder³³. Nas palavras de J. J. Canotilho o “Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político social de uma comunidade.”³⁴. Georges Abboud³⁵, por sua vez, alude que:

O constitucionalismo surge como fenômeno histórico-político, cuja função consiste em limitar e racionalizar o poder político, estabelecendo todas as regras normativas a partir das quais o Estado pode agir. Ademais, é o constitucionalismo que impõe limites ao poder soberano, mediante a divisão de poderes, estabelecendo como valores primordiais da sociedade a liberdade, a igualdade e a preservação dos direitos fundamentais.

Mecanismos foram criados para limitar o poder do Estado, a lei, por exemplo, é a principal delas. A ideia de vinculação do Estado a um rol de direitos previamente previstos em uma Constituição ou em uma Lei, garantiu à sociedade a existência do princípio da legalidade, isto é, uma forma de assegurar ao povo que o Estado somente atuará de acordo com os ditames legais previamente estabelecidos, a esse modelo foi atribuída a denominação de Estado de Direito³⁶.

Mas ele não foi o suficiente, em nome da Lei atrocidades foram praticadas durante a 2ª Guerra Mundial, atribuindo a determinadas pessoas superioridade racial em detrimento de outras, uma verdadeira deturpação do sentido do Estado de Direito³⁷, “(...) uma inversão de valores em relação ao ser humano, isto é, ele passa a ser o meio e não o fim do

³³ SANTOS, João Paulo Marques; BRASIL, Júlio César Mendes. A limitação do poder de polícia pela função social: uma análise a partir do Recurso Especial n. 1.217.234-PB. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 11, p. 63-87, 2019.

³⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 1997, p. 51.

³⁵ ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**, 2016, p. 47.

³⁶ DIOGO, de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez, 1992, p. 79.

³⁷ SANTOS, João Paulo Marques dos. Os refugiados venezuelanos no estado de Roraima e a Ação Civil Originária n. 3121-RR. *In*: Arthur Bezerra de Souza Júnior; Felipe Dalenogare Alves; Fernando Aith; Siddharta Legale. (Org.). **Perspectivas de direitos humanos**, 2018, p. 627.

direito”³⁸, quando, na verdade, isso deveria ser o contrário.

A legalidade estrita ou extremada é perigosa, em especial aquela que decorre apenas do poderio do Estado e não parte da representação do povo, o qual legitima, democraticamente, as decisões políticas de um Estado e as suas leis. Diogo de Figueiredo³⁹ ao refletir sobre o tema asseverou que a elaboração de normas depende da prévia participação do povo, para que possamos afirmar que temos um Estado Democrático de Direito, ou seja, a característica da legitimidade era determinante para fixar esse conceito.

Seguindo esse raciocínio, todas as leis da República Federativa do Brasil possuem legitimidade, pois são frutos da discussão dos representantes do povo, logo a sua observância é de cunho imperativo e vinculativo. Na Administração Pública, esse fator é mais forte ainda, pois a Constituição no seu art. 37, *caput*, já determinou que ela está vinculada ao princípio da legalidade, ou seja, somente pode fazer ou deixar de fazer alguma coisa, se houver lei nesse sentido, ou seja, a Administração vivencia um Estado Legalista que sempre deverá observá-lo.

Distanciar desse ditame, é atentar tanto contra o Estado Democrático de Direito quanto a própria cogência da Constituição. É distanciar a limitação do poder do Estado, por meio das leis, para se aproximar do autoritarismo por meio da discricionariedade, o que não parece nada democrático.

A lei é a linha de atuação do agente público, cujo desvio deverá ser reparado pelo Poder Judiciário, desde que devidamente provocado ou até mesmo pela própria Administração no exercício da autotutela dos seus atos. Seguindo essa linha de pensar, é que essa corrente fundamenta que a concessão do Auxílio Aluguel deve ser feita com base na sua lei de criação, cujos requisitos foram amplamente descritos, bem como as suas hipóteses de concessão.

Tentar alargar o campo de hipóteses de aplicação da Lei Municipal n. 1.666/2012, é substituir a decisão política legitimada pelo poder conferido pelo povo, em detrimento da vontade daquele que julga, sem dúvida estará diante de um ativismo inconstitucional. Por isso, a observância restrita dos requisitos preparatórios à concessão do auxílio-aluguel deve ser feita com base no campo semântico autorizador da Lei Municipal n. 1.666/2012.

5.2.2. Separação dos poderes

Outro argumento que pode ser levantado é a violação do princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da CF/88, e, mais bem detalhado no Título III da Constituição, onde passa a elencar as atribuições de cada Poder que compõe o Estado.

Apesar da elaboração de várias atribuições, ela não pode ser vista como um rol exaustivo,

³⁸ SANTOS, João Paulo Marques dos; BRASIL, Júlio César Mendes. A fazenda pública e a revelia: Uma relação de incompatibilidade mitigada. *In.*: ALVIM, Teresa Arruda; DIDIER JÚNIOR, Fredie (Orgs.). **Doutrinas Essenciais: Novo Processo Civil. Vol. IV – Processo de Conhecimento**, 2018, p. 469.

³⁹ DIOGO, de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez, 1992, p. 79-80.

oriunda da metodologia estanque da tripartite divisão dos poderes estatais, pelo contrário, as funções são dinâmicas e se amoldam de acordo com a evolução da sociedade e a especialização das Instituições, sempre observando, no entanto, as regras previstas no texto do Constitucional para que não aconteçam usurpações, como ocorreu no caso da “mutação constitucional” do art. 52, X, da CF⁴⁰.

Ao passo que compete ao Poder Judiciário dizer e aplicar o direito ao caso concreto, quando provocado pelos interessados; ao Legislativo incumbe a criação das normas que servirão de norte para aquele aplicar e para o Executivo seguir. Neste sentido é a lição de Fabrício Juliano Mendes Medeiros⁴¹:

(...) da análise desse conjunto normativo, pode-se de logo concluir que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu várias situações que legitimam a atuação de um Poder sobre o outro, ou seja, hipóteses em que a Constituição conferiu a possibilidade de um determinado poder exercer um controle sobre a atividade confiada a outro.

A existência de fiscalização mútua, bem como a delimitação das funções de cada Poder no âmbito do Estado, é que fundamenta a impossibilidade de o Poder Judiciário imiscuir-se na política pública de assistência social, cuja competência é do Poder Executivo na sua administração e do Legislativo, quanto à sua regulamentação.

Assim, existindo norma acerca do auxílio aluguel no âmbito municipal, cuja abrangência foi delimitada pelo Poder Legislativo local, não competirá ao Judiciário estabelecer um novo âmbito de proteção, pois além de ultrapassar os limites legais, obrigaria a Municipalidade a arcar com custos que não foram destinados para esse fim, colocando em risco o próprio funcionamento de outras áreas de atuação do Poder Público local, o que afrontaria, sem dúvidas, o princípio da reserva do possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, a Lei Municipal n. 1.666/2012 desempenha um importante papel no âmbito dos direitos assistenciais no Município de Manaus, pois garante àqueles em situação de vulnerabilidade temporária, decorrente de situações extraordinárias, como o desmoronamento, enchente ou por força de obras públicas, uma pecúnia no importe de R\$ 300,00 (trezentos reais), a fim de auxiliar com o pagamento de um aluguel em outro local. A importância deste auxílio é garantir que as pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade transitória e que não tenham condições mínimas para realizar a manuten-

⁴⁰ TOLEDO, Renata Maria Silveira; OLIVEIRA, Maria Fernanda César Las Casas. SANTOS, João Paulo Marques dos. A mutação constitucional do art. 52, X, da CF: evolução da reclamação n. 4.335-5/AC às ADI's 3.406/RJ e 3.470/RJ. *In.*: Simpósio Nacional de Direito Constitucional, 13, 2018, Curitiba. **Anais** [...], 2018. p. 771-796.

⁴¹ MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, a. 45, n. 178, p. 195-205, abr.-jun., 2008, p. 201.

ção da sua subsistência, a possibilidade de arcar ou complementar o valor a ser despendido ao aluguel de uma moradia até que perpassasse aquela situação extraordinária transitória.

Não obstante, embora a lei municipal tenha trazido essas três hipóteses de incidência, a sua aplicação não é suficiente para abranger outras situações como o caso de desocupações coletivas, o que levou a Defensoria Pública do Estado a buscar a sua inconstitucionalidade por violação do princípio da proporcionalidade na sua modalidade de proteção insuficiente, já que não abrange outras situações de igual relevância e semelhança, o que violaria, também, o princípio da dignidade da pessoa humana e o do mínimo existencial.

Apesar dos seus esforços para comprovar a sua inconstitucionalidade, venceu a tese de que o Poder Judiciário não poderia sobrepor à vontade do Poder Legislativo que garantiu textualmente a abrangência do auxílio aluguel nos termos da Lei Municipal n. 1.666/2012, não alcançando a situação daquelas pessoas que foram destinatárias das ordens judiciais de desocupação coletiva, já que poderia usurpar as funções e violando o princípio da separação dos poderes. Sem falar na possibilidade de desabilitar outros serviços públicos em razão do passivo que originaria com esse acréscimo.

Analisar a questão apenas do prisma da dignidade da pessoa humana e da teoria das minorias, poderia chegar a conclusões que não são razoáveis e que ferem o equilíbrio das relações jurídicas, embora seja possível investigar a partir do aspecto da efetivação de direitos fundamentais. Acerta o Tribunal de Justiça do Amazonas quando observa o caso a partir do aspecto que a situação anterior dos moradores é de ilegalidade, por isso, atribuir à Administração Pública o dever de implementar determinados auxílios assistenciais para situações cuja origem é desprovida da legalidade, é, sem dúvida, atentar contra o Estado de Direito e incentivar semelhantes condutas que vão de encontro com a própria legalidade. Além disso, cancelar essas condutas seria autorizar que pessoas se beneficiem da sua própria torpeza, violando a boa-fé objetiva.

Diante disso, embora legítima a atuação da Defensoria Pública do Estado do Amazonas ao buscar discutir a Lei Municipal n.º 1.666/2012 à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e do princípio da proporcionalidade quanto ao seu aspecto da proteção insuficiente, o Tribunal de Justiça do Amazonas acertou quando deixou de atender ao seu pleito, para privilegiar o Estado de Direito e os princípios basilares da administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Trad. Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. “Aqui, lá e em todo lugar”: A dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 919, p. 127 - 195, maio, mensal, 2012.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Artigo 203.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 1997.

DIOGO, de Figueiredo. As funções essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. Brasília: 1992.

GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. [online]. *In.*: **Revista Consultor Jurídico**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-15/constituicao-poder-proibicao-insuficiencia-aplicado-aos-direitos-sociais>. Acesso em: 02 nov. 2018.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Características da população e dos domicílios**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_i_f.pdf. Acesso em: 5 nov. 2018.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, a. 45, n. 178, p. 195-205, abr.-jun. Brasília, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: Estudos de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso e direito constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social**. T. 2, V. 2, Coimbra: Coimbra, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOVAIS, Jorge Reis Novais. **A dignidade da pessoa humana. V. 1**: Dignidade e direitos fundamentais. Coimbra: Almedina, 2016.

OLIVEIRA, Maria Fernanda César Las Casas; TOLEDO, Renata Maria Silveira; SANTOS, João Paulo Marques dos. O Superior Tribunal de Justiça e a proteção do bem de família: ativismo judicial ou preservação do patrimônio mínimo? **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 12, p. 247-271, 2019.

SANTOS, João Paulo Marques dos. Os refugiados venezuelanos no estado de Roraima e a Ação Civil Originária n. 3121-RR. In: Arthur Bezerra de Souza Júnior; Felipe Dalenogare Alves; Fernando Aith; Siddharta Legale. (Org.). **Perspectivas de direitos humanos**. 1ed. Rio de Janeiro: Multifoco, 2018, p. 623-640.

SANTOS, João Paulo Marques; BRASIL, Júlio César Mendes. Fazenda Pública e a revelia: Uma relação de incompatibilidade mitigada. **Revista de Processo**, vol. 276, p. 353-

369. São Paulo: Revista dos Tribunais, fevereiro, 2018.

_____. A fazenda pública e a revelia: Uma relação de incompatibilidade mitigada. In.: ALVIM, Teresa Arruda; DIDIER JÚNIOR, Fredie (Orgs.). **Doutrinas Essenciais: Novo Processo Civil**. Vol. IV – Processo de Conhecimento. 2ª ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 469.

_____. A limitação do poder de polícia pela função social: uma análise a partir do Recurso Especial n. 1.217.234-PB. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 11, p. 63-87, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 29 - 44, nov. 2013, p. 29. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24/28>. Acesso em: 1 nov. 2018.

_____. Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Dignidade humana e direitos sociais e não positivismo**. Florianópolis: 2015.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TOLEDO, Renata Maria Silveira; OLIVEIRA, Maria Fernanda César Las Casas; SANTOS, João Paulo Marques dos. A mutação constitucional do art. 52, X, da CF: evolução da reclamação n. 4.335-5/AC às ADI's 3.406/RJ e 3.470/RJ. In.: Simpósio Nacional de Direito Constitucional, 13, 2018, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2018. p. 771-796.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul. 1989, p. 29. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271>. Acesso em: 1 nov. 2018.