



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000285636

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1022975-97.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MARIA PAULA ALMEIDA DA ROCHA (JUSTIÇA GRATUITA), são apelados UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP e MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FRANCISCO SHINTATE (Presidente), COIMBRA SCHMIDT E EDUARDO GOUVÊA.

São Paulo, 25 de março de 2025.

FRANCISCO SHINTATE

Relator

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1022975-97.2024.8.26.0053

Apelante: MARIA PAULA ALMEIDA DA ROCHA

Apelados: Universidade de São Paulo - USP e Município de São Paulo

Comarca: São Paulo - 6ª Vara de Fazenda Pública

Juíza de Direito: Liliane Keyko Hioki

Número de origem: 1022975-97.2024.8.26.0053

VOTO Nº 11917

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Ação declaratória de concessão de uso especial de área pública para fins de moradia julgada improcedente.
2. A questão em discussão consiste em verificar se a autora preenche os requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia, conforme a Medida Provisória nº 2.220/2001.
3. A autora não comprovou o prévio indeferimento administrativo ou a demora superior a doze meses para análise do pedido, conforme prevê o artigo 6º da MP nº 2.220/2001, inviabilizando a exigência em juízo.
4. Inexistência de *animus domini*. A autora jamais possuiu o imóvel como seu, ocupando-o mediante contrato de locação, o que impede o reconhecimento do direito à concessão de uso especial para fins de moradia.
5. Recurso desprovido.

1. Trata-se de apelação interposta por Maria Paula Almeida da Rocha (fls. 308/320) contra r. sentença (fls. 294/299) que, nos autos de ação declaratória de concessão de uso especial de área pública para fins de moradia ajuizada contra a Universidade de São Paulo e o Município de São Paulo, julgou improcedente o pedido ao reconhecer a inexistência dos pressupostos legais para concessão especial de uso para fins de moradia, bem como para o recebimento de auxílio aluguel e para concessão de moradia definitiva. Os honorários advocatícios de sucumbência foram fixados em R\$

3.000,00, observado artigo 98, § 3º, do Código de Processo Civil.

Alega, em síntese, que está na posse pacífica do imóvel público controvertido, de área de 102 m², há mais de 20 anos, que é utilizado para moradia, de modo que é cabível a concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do artigo 1º, *caput*, da Medida Provisória nº 2.220/2001. Afirma que não é proprietária de outro imóvel, preenchendo, assim, aos requisitos legais. Discorre, por fim, acerca do direito à moradia e do dever estatal de assegurá-lo.

Recurso tempestivo (fls. 305), dispensado de preparo (gratuidade de justiça deferida as fls. 121), com contrarrazões (fls. 328/334 e 335/352).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

2. O recurso não prospera.

Trata-se de ação declaratória de concessão de uso especial de área pública para fins de moradia ajuizada por Maria Paula Almeida da Rocha contra o Município de São Paulo e a Universidade de São Paulo.

De acordo com declaração da autora (fls. 99/102) e de testemunhas (fls. 104/110), a parte reside desde 1987 em imóvel localizado na Rua Valdemar Martins, nº 913 Parque Peruche, São Paulo/SP. Segundo afirmam, o imóvel, inicialmente invadido por terceiros, foi desocupado pela Imobiliária Uehara, quando, então, a requerente alugou o bem em 1987 de Patrocínia de Lima (fls. 96/97). De acordo com a exordial, a requerente veio a saber que a locadora não era proprietária do imóvel, tendo sido informada em 1991 que o bem pertencia à Universidade de São Paulo, em virtude da vacância dos bens do espólio de Fernando de Paula Peruche. Aduz que pagou aluguel até 1993, cobrado em nome do espólio, e, a partir de então, nada pagou à USP.

Sustenta que preenche os requisitos exigidos para a concessão de uso especial para fins de moradia previstos na MP 2.220/01.

O artigo 6º da MP 2.220/01, ao tratar do procedimento para a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), prevê a necessidade de prévio requerimento administrativo, autorizando-se a adoção da via judicial no caso de recusa ou omissão da Administração Pública.

“Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.”

No presente caso, a autora não comprova o prévio indeferimento administrativo do título da CUEM ou a demora superior a doze meses para análise do pedido, o que, por si só, inviabiliza a sua exigência em juízo.

Nesse sentido:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Município de Guarulhos. Bem público de uso comum do povo. Esbulho configurado. Pedido de reintegração de posse que deve ser acolhido. Direito à indenização por benfeitorias não caracterizado, uma vez que a ocupação de bem público não induz posse. Ação procedente. Pretensão subsidiária dos réus a que a reintegração seja condicionada ao reconhecimento do direito à concessão de uso especial para fins de moradia ou ao fornecimento de alternativa habitacional definitiva. Acórdão desta 10ª Câmara que, no julgamento anterior de agravo de instrumento interposto contra decisão que deferiu pedido liminar de reintegração, impôs ao Município a obrigação de incluir os ocupantes em programa habitacional provisório (auxílio-moradia), até o fornecimento de habitação definitiva. Inexistência de pedido administrativo que impede o reconhecimento judicial do direito à concessão de uso especial para fins de moradia (art. 6º da MP 2.220/2001). Impossibilidade, ademais, de reconhecimento do direito no local ocupado, por se tratar de bem de uso comum do povo.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Discrecionariiedade administrativa para conferir concessão em outro local. (Art. 5º, I, da MP 2.220/2001). Medidas determinadas pelo acórdão mencionado que são suficientes para assegurar a observância do direito constitucional de moradia, considerando a vulnerabilidade dos ocupantes e demais peculiaridades do caso concreto. Recurso não provido, majorados os honorários advocatícios.

(TJSP; Apelação Cível 1008389-42.2015.8.26.0224; Relator (a): Antonio Carlos Villen; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/02/2025; Data de Registro: 01/02/2025) (g. n.).

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO – AÇÃO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA (CUEM) – Pretensão da parte autora de que seja reconhecido em seu favor o direito à concessão especial de uso do imóvel descrito na inicial – Sentença de procedência proferida pelo juízo de primeira instância – Irresignação do Município quanto à fixação de honorários de sucumbência – Recurso prejudicado face ao acolhimento da remessa necessária - Requisitos para a CUEM previstos na medida provisória nº 2.220/2001, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Colendo Órgão Especial desta Egrégia Corte no julgamento da ADI nº 0041454-43.2012.8.26.0000 – Para que o título de concessão de uso especial para fins de moradia seja obtido pela via judicial, necessária se faz a recusa ou omissão do órgão competente da Administração – Inteligência do art. 6º, caput e § 1º, da referida medida provisória – Ausência de demonstração de realização do pedido administrativo – Requisito não preenchido – Improcedência de rigor – Precedentes deste E. TJSP - Sentença reformada - REMESSA NECESSÁRIA ACOLHIDA E RECURSO VOLUNTÁRIO PREJUDICADO. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1023935-17.2016.8.26.0576; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de São José do Rio Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 04/09/2024; Data de Registro: 04/09/2024) (g. n.).

Ainda que assim não fosse, nota-se que a apelante não preenche os demais requisitos legais. O artigo 1º da MP 2.220/01, na redação dada pela Lei 13.465/2017, autoriza a CUEM para aquele que, até 22/12/2016, possuiu como seu, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, área de até 250 m² de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas:

“Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.”

A recorrente, todavia, jamais possuiu o imóvel como seu, já que, conforme alega, ocupou o bem mediante contrato de locação, inicialmente firmado com Patrocínia de Lima (fls. 96/97), tendo adotado, posteriormente, providências junto à Universidade de São Paulo para pagamento dos aluguéis, conforme se verifica dos documentos de fls. 267/280. Registre-se que a autora ajuizou ação de usucapião especial urbana contra a recorrida, que foi julgada improcedente, reconhecendo-se a inexistência de *animus domini*, já que a parte sabia estar ocupando bem que não lhe pertencia, e que, com a adjudicação do imóvel em favor da Universidade de São Paulo, o bem tornou-se público, impossibilitando a prescrição aquisitiva:

“Conforme informado na inicial, a autora passou a residir no imóvel em questão na condição de locatária, inicialmente, com seu marido, Maurílio Pereira da Silva. Os pagamentos decorrentes do contrato de locação eram efetuados à Imobiliária UEHARA Consultoria de Imóveis S/C. Ltda. até 1991, quando a autora teve conhecimento através do Auto de Arrendação que o imóvel era objeto de partilha, passando então a ser depositado em conta judicial até o ano de 1997. A partir de 1998 a autora foi informada que o imóvel fora adjudicado à Universidade de São Paulo em decorrência da declaração de vacância dos bens deixados por Antonia Maria Silva Lima e, a desde então, o contrato de locação de ser cumprido por parte da autora e seu marido. Com a dissolução do matrimônio do casal, em 2002, apenas a autora permaneceu no imóvel. No caso em questão, não há que se falar em ocupação do bem com animus domini, requisito indispensável para fazer jus a aquisição da propriedade por usucapião especial. A autora sabia estar ocupando bem que não lhe pertencia, tanto que, conforme documentos que acompanham a contestação houve a tentativa de regularizar o pagamento dos alugueres junto a Universidade de São Paulo. Além disso, o imóvel em questão foi adjudicado em favor da Universidade de São Paulo-USP, em virtude de haver sido declarada a vacância dos bens deixados por Antonia Maria Silva Lima (fls. 25/26). Assim, em virtude da declaração de vacância e adjudicação, o imóvel passou do patrimônio particular para patrimônio público, se revestindo de caráter de bem público, não sendo possível ocupação a qualquer título ou aquisição por usucapião. imóvel como pretendido visto que o bem para ser adquirido pelo usucapião não pode ser imóvel público, conforme vedação expressa no artigo 183, §3º da Constituição Federal.” (fls. 259/260)

A autora não preenche, portanto, os requisitos exigidos para a concessão de uso especial para fins de moradia.

A propósito:

APELAÇÃO. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL C/C REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Imóvel destinado a moradias populares pela CDHU. Inocorrência de prescrição, já que a presente demanda não versa sobre pretensão de cobrança, mas de rescisão contratual, totalmente independentes entre si. Pazo decenal. Usucapião. Impossibilidade. Imóvel de caráter público e posse precária, fundada em contrato de promessa de venda e compra. Precedentes. Concessão de uso para moradia pela Medida Provisória nº 2.020/2001. Ausência de cumprimento dos requisitos legais, já que a Apelante não possui "animus domine". Perda das benfeitorias realizadas, inclusive para fins de indenização da CDHU pelo grande lapso temporal, em que nada recebeu sobre o uso do imóvel. RECURSO DA CORRÊ ANA PAULA NÃO PROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1001855-95.2020.8.26.0066; Relator (a): Berenice Marcondes Cesar; Órgão Julgador: 28ª Câmara de Direito Privado; Foro de Barretos - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 26/10/2023; Data de Registro: 26/10/2023)

APELAÇÃO CÍVEL – Compromisso de compra e venda – Ação de rescisão contratual – Apelo interposto por cessionário do bem – Ocupação irregular – Cláusula restritiva de cessão de direitos relativos ao imóvel que se justifica, em razão do caráter social do bem – Inexistência de posse com animus domini Impossibilidade de reconhecimento da usucapião, assim como de concessão de uso especial para fins de moradia – Direito constitucional algum prevê moradia gratuita – Impossibilidade de devolução daquilo que não se pagou – Sentença de procedência mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 0005454-63.2011.8.26.0005; Relator (a): José Carlos Ferreira Alves; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Privado; Foro Regional V - São Miguel Paulista - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 21/01/2014; Data de Registro: 21/01/2014)

Além disso, mostra-se inviável a pretensão de compelir o Município a incluir a recorrente em programa de desenvolvimento urbano, com imediata disponibilização de linhas de financiamento público para aquisição de imóvel. Conforme observou o juízo *a quo*, não é possível priorizar o atendimento da recorrente em detrimento de outras pessoas, igualmente necessitadas, que aguardam a aquisição de imóvel.

Conforme já se decidiu nesta Corte,

“Não se olvida que o problema do déficit habitacional é uma questão sensível na Região Metropolitana desta Capital e tampouco ignora que o direito social à moradia possui uma acepção individual, uma dimensão subjetiva, sendo certo que todos merecem um teto para morar. O problema da intervenção judicial nesse tipo de questão é que não é possível determinar o atendimento da necessidade habitacional de alguém ignorando que, com a

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

outra mão, se está retardando o atendimento de outrem. O enfrentamento atomizado e fragmentário dessa questão jamais oferecerá uma solução satisfatória para o conjunto da sociedade. O Judiciário não pode assumir o papel de atalho para obtenção de moradia e deve compreender pragmaticamente as limitações de sua atuação neste tipo de demanda.” (TJSP; Apelação Cível 1049018-23.2014.8.26.0053; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 10ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/05/2022; Data de Registro: 11/05/2022)

No mesmo sentido:

APELAÇÃO. DIREITO À MORADIA. ATENDIMENTO HABITACIONAL DEFINITIVO. AUXÍLIO-ALUGUEL. Pretensão da autora objetivando atendimento habitacional, tanto provisório quanto definitivo. Sentença de improcedência. Recurso da autora. Atendimento habitacional definitivo inexigível. O Estado não pode ser compelido a providenciar moradia imediatamente a todos que a demandem, sendo igualmente inviável criar lista especial ou colocar a parte demandante à frente de outras tantas famílias necessitadas, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia. Direito à moradia a implantado na sua natureza coletiva e não como direito subjetivo autônomo individual. Auxílio-aluguel indevido, considerando que o art. 2º, V da Portaria SEHAB nº 131/2015 foi revogado pela Portaria SEHAB nº 68/2019, em data anterior ao protocolo da ação. Separação de poderes que não permite ao Poder Judiciário substituir a Administração. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1032274-40.2020.8.26.0053; Relator (a): Heloisa Mimessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/08/2022; Data de Registro: 16/08/2022)

De rigor, portanto, a integral manutenção da r. sentença combatida. Em razão do trabalho adicional em grau recursal, ficam os honorários advocatícios de sucumbência majorados para R\$ 3.500,00, observado o disposto no artigo 98, § 3º, do Código de Processo Civil

3. Em face do exposto, nega-se provimento ao recurso.

FRANCISCO SHINTATE

Relator