



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Registro: 2025.0000311282

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1013742-13.2023.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é apelado BRUNO DE JESUS ALVES SILVA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 12ª 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 EDSON FERREIRA (Presidente sem voto), SOUZA NERY E OSVALDO DE OLIVEIRA.

São Paulo, 31 de março de 2025.

SOUZA MEIRELLES

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Apelação cível nº 1013742-13.2022.8.26.0053

Apelante: *Município de São Paulo*

Apelado: *Bruno de Jesus Alves Silva*

Comarca: *São Paulo*

Vara: *3ª Vara de Fazenda Pública*

Magistrado: *Luis Manuel Fonseca Pires*

TJSP (voto nº 24368)

Apelação cível – Concessão especial de uso de área pública para fins de moradia – Preenchidos os requisitos para a manutenção na posse – Posse mansa e pacífica, durante o interregno mínimo de cinco anos, em terreno situado em área urbana de até 250m² - Utilização da área como moradia e ausência de outra propriedade - Primado da dignidade da pessoa humana - Direito à propriedade e direito à moradia, aliado à função social da propriedade - Ocupação longa de imóvel por família de baixa renda, por mais de 10 anos - Necessária a busca de alternativas prévias de regularização ou recondução dos particulares - Sentença mantida - Recurso improvido

Apelação cível manejada por **Município de São Paulo** nos autos de ação declaratória de concessão de uso especial para fins de moradia ajuizada por **Bruno de Jesus Alves Silva**, em trâmite perante a 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, cujos pedidos foram julgados **procedentes**, para determinar à Municipalidade que se abstenha de retirar o autor do local sem que lhe forneça outro adequado para residir e declarar o direito à concessão de uso especial para fins de moradia (fls. 286/292).

Vindica o Município de São Paulo a reforma da sentença, aduzindo, preliminarmente, a ilegitimidade municipal no tocante a questões de moradia definitiva e a ausência de interesse de agir, pela inexistência de pedido administrativo prévio, além da ausência de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

cabimento de ação judicial para definição da destinação de bem público. No mérito, sustenta a ausência de comprovação dos requisitos previstos em lei e a discricionariedade administrativa para destinação do bem (fls. 297/304).

Recurso tempestivo, processado e não contrariado.

Tal, em abreviado, o relatório.

Cura-se de ação declaratória de concessão especial de uso de bem público para fins de moradia, manejada por **Bruno de Jesus Alves** em face do **Município de São Paulo**, argumentando, em síntese, que exerce a posse de imóvel localizado em área pública, situado na Avenida Souza Ramos, 152, Guaianazes, CEP: 08490-490, São Paulo/SP, inserido em uma área menor que 150 metros quadrados, de forma mansa, pacífica e ininterrupta desde 2011.

Conforme notificação (fl. 26), datada de 01 de julho de 2022, verifica-se que foi solicitado ao autor a desocupação do imóvel em até 15 dias, contados da data de emissão da notificação.

Frente a tais circunstâncias, foi proferida sentença com o deferimento da manutenção na posse do imóvel, apontando o Magistrado:

“E sobre os requisitos específicos à obtenção da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

concessão, o art. 1º da Medida Provisória n. 2.220/01 estipula que a ocupação seja anterior a 22 de dezembro de 2016 (a) até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que (b) 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. A respeito destes requisitos, os relatórios produzidos pelo autor asseguram a sua comprovação, com fundamento nos documentos anexados a fls. 21-36, os quais afirmam que o autor é residente do endereço Avenida Souza Ramos, 152, Guaianazes, CEP: 08490-490, São Paulo SP, bem como as imagens a fls. 32-36 cuidam da área do local. Neste cenário, portanto, preenchidos concretamente os requisitos definidos pelo art. 183 da Constituição Federal, e ainda o quanto estipulado pelo art. 1º da Medida Provisória n. 2.220/01, há o direito subjetivo de abster a ré de retirar o autor do local de sua residência sem que lhe forneça outro adequado.”

Em que pese aos argumentos da apelante, a r. sentença **não comporta reforma.**

Não desconhece este juízo o entendimento já sumulado pelo **A. Superior Tribunal de Justiça**, acerca da ocupação de bens públicos por particulares (**Súmula n. 619/STJ**).

É de ser relevado, contudo, que o **art. 8º, do Código de Processo Civil**, prescreve que, ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana, observadas a razoabilidade e a proporcionalidade.

Escreveu o Professor **MIGUEL REALE** em ***Pluralismo e Liberdade***, obra de 1963, um texto deveras antológico, que cada vez mais tem sido pedagógico repetir:

“Inúmeras são as pessoas letradas que não conseguem se integrar no ritmo dos novos tempos, permanecendo apegadas a velhas teorias, nas quais dispuseram comodamente suas convicções. Sentem o pavor de afrontar as dúvidas criadoras que necessariamente atormentam o espírito dos que preferem observar face a face a realidade contemporânea, procurando penetrá-la em toda a riqueza de seus significados, sem preconceitos e sem mitos capazes de taldar a visão objetiva e serena dos fatos humanos”¹.

Sem recusar sua importância histórica para a construção do mundo jurídico ocidental, a já decrépita concepção individualista e, portanto, antissocializante da posse está definitivamente proscrita no Direito moderno, exceto para as hipóteses estritamente patrimoniais, em que o móvel é a acumulação de riquezas materiais e não a realização prática de direitos sociais fundamentais.

Não foi o clássico instituto de raízes romanísticas abolido para que se lhe fizesse substituir por alguma figura dogmática de algibeira acadêmica, mas sim uma revolucionária interpretação plasmada para a disciplina do poder de fato sobre os bens corpóreos, diametralmente dirigida ao interesse geral da sociedade e não somente ao do possuidor.

¹ **MIGUEL REALE**, *Pluralismo e Liberdade*, ed. Saraiva, 1963, pág. 135.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Já por agora categorizado como um **direito constitucional autônomo**, e não mais simples apêndice servil do direito de propriedade como constante dos velhos e estacionários tratados de Direito Civil, por meio do qual especialmente o **direito à moradia** adquire magnitude e valência nunca percebidas.

É a sui generis **posse social**.

LUIZ EDSON FACHIN é um dos precursores desta teoria no Brasil:

“A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da relação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma **expressão natural de necessidade**.

(...)

Antes e acima de tudo, a posse tem um sentido distinto da propriedade, qual seja o de dar uma forma atributiva da **utilização das coisas ligadas às necessidades comuns de todos os seres humanos**, e dar-lhe autonomia significa constituir um contraponto humano e social de uma propriedade concentrada e despersonalizada, pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção fundamental entre o possuidor proprietário e o possuidor não-proprietário. A posse assume então uma perspectiva que não se reduz a mero efeito, nem



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

a ser encarnação da riqueza e muito menos manifestação de poder: **é uma concessão à necessidade** (grifo do autor).²

Ana Rita Vieira Albuquerque³, jurista e Defensora Pública no Estado do Rio de Janeiro, complementa, em síntese magnífica, esta reflexão:

“O principal efeito da **função social da posse** como princípio constitucional, portanto, é o de elevar o conceito da dignidade da pessoa humana a um plano substancial e não meramente formal, porque **atende diretamente as exigências de moradia, aproveitamento do solo, bem como os programas de erradicação de pobreza.**” (g.n.)

Se se trata de uma “**concessão à necessidade**”, na paradigmática expressão do erudito Ministro juscivilista do **Supremo Tribunal Federal**, é por demais translúcido que todo sistema financeiro da habitação, indiferente a personalidade jurídica de direito público ou privado que o constitua ou administre, bem assim por fidelidade às fontes dos recursos, dever-se-á singrar exegeticamente o **regime jurídico da posse social**, para o qual aquela obsoleta concepção, embora aproveitável em fragmentos, tem de passar por radicais adaptações ideológicas.

À guisa de proêmio, é necessário desfazer a generalização irracional e preconceituosa lançada por inestudiosos de que os bens públicos se delineiam infensos ao assenhoreamento por particulares.

² **LUIZ EDSON FACHIN**, *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea* (Uma Perspectiva Imobiliária Rural), Porto Alegre, Fabris, 1988, pp. 19 e 21.

³ **ANA RITA VIEIRA ALBUQUERQUE** – *Da Função Social da Posse e sua consequência frente à situação do Proprietário* – 1ª Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juriss, p. 213.

Tal assertiva, que só não será leviana à medida em que se logre discernir em qual das **três categorias** esta máxima delineia-se credível de ser aplicada, posto não se ignore a possibilidade de cessação da natureza de coisa pública ou de migração de categoria, cuja ruptura da cláusula de inalienabilidade pode resultar tanto de um ato expresso do Estado ou de fatos e circunstâncias outras que não cabe aqui recensear⁴.

Não se há olvidar os **direitos reais administrativos**, como este, em que, ao constituí-los, tendo como objeto uma dominialidade pública desafetada, além de conferirem ao concessionário a **posse**, o exercício das ações possessórias e o **uso e gozo do bem**, também lhe faculta o direito de agir contra qualquer terceiro para repeti-lo quando **indevidamente** o detenha, para repô-lo no seu primígeno estado⁵.

E, se de **direitos reais** aqui se cura, a conduta juridicamente negligencial da Municipalidade já começa a ganhar contornos muito nítidos de uma **causalidade objetiva** de capital influência para a questão possessória em apreço.

A moradia é um **direito social** previsto no art. 6º, da Constituição da República, devendo, por sua importância, ser considerada uma das prioridades das políticas públicas para o desenvolvimento urbano.

⁴ **AUBRY et RAU**, Revista de Direito Administrativo, vol. 84, Abril-Junho – 1966, p. 325.

⁵ **AFONSO FRAGA**, *Direitos Reais de Garantia*, n. 20., Revista de Direito Administrativo, vol. III, Janeiro-1946, p. 259.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Ressalte-se que, quando se fala em direito à moradia, deve-se ter em mente uma habitação digna, que atenda às condições de moradia adequada e segura à vida humana.

Para o fim de assegurar o direito supra, a Constituição Federal dispõe que cabe ao Município *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (**art. 30, inc. VIII, da CRFB**).

Por sua vez, a **Constituição do Estado de São Paulo** prevê, no **art. 180, inc. V e VI**, que no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão: *“V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos.”*

E, na esfera municipal, a **Lei Orgânica do Município de São Paulo** assim prescreve:

“Art. 148. A política urbana do Município terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem estar de seus habitantes, procurando assegurar:

I - (...);

II- **o acesso de todos os seus cidadãos às condições adequadas de moradia.**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Art. 149. O Município, para cumprir o disposto no artigo anterior, promoverá igualmente:

I (...);

II a correta utilização de áreas de risco geológico e hidrológico, e outras definidas em lei, orientando e fiscalizando o seu uso e ocupação, bem como prevendo sistemas adequados de escoamento e infiltração das águas pluviais e de prevenção da erosão do solo.”

Destarte, o que se encontra com a concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do **art. 1º e 2º da Medida Provisória n. 2.220/01**, é a efetivação do direito social à moradia, previsto no **art. 6º, caput, da Constituição da República**, com alinhamento ainda às competências administrativas de todos os entes federativos de **promover melhorias de condições habitacionais** (art. 23, IX, da Constituição da República), e atende às políticas urbanas que contemplam os que possuem área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família.

A Medida Provisória n. 2.220/01, portanto, não compromete a autonomia dos entes federativos, mas sim concretiza seus deveres constitucionais de promover políticas públicas relacionadas à moradia.

Neste sentido, **Maria Sylvia Zanella di Pietro** afirma o direito subjetivo à concessão de uso especial para fins de moradia:

“a) a concessão de uso especial para fins de moradia

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

continua prevista como direito oponível à Administração, por via administrativa ou, em caso de recursa, por via judicial, porém assegurado apenas aos possuidores que preencheram os requisitos até 30 de junho de 2001 (art. 1º), a saber: ser possuidor; por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, de até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins de moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

b) a mesma limitação de tempo 30 de junho de 2001 é prevista no caso de concessão outorgada de forma coletiva, assegurada à população de baixa renda, quando não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, observados os demais requisitos estabelecidos no art. 1º (art. 2º)...O possuidor de imóvel público não é titular de direito subjetivo oponível à Administração. O próprio fato de o § 1º falar em título de domínio e concessão de uso já deixa claro que o Poder Público pode optar entre uma hipótese ou outra; não em relação a usucapião, mas em relação a imóveis públicos ocupados por particulares. Não sendo direito subjetivo do possuidor de imóvel público, pode ser assegurado pela legislação infraconstitucional como norma transitória somente aplicável a quem preencher os requisitos legais até a data fixada na medida provisória.” (Direito à moradia no Brasil, 1ª ed., pag. 224-225).

O que se impõe, portanto, é saber se no caso concreto o autor preenche os requisitos constitucionais (art. 183) e legais (Medida Provisória n. 2.220/01).

Sobre os requisitos específicos à obtenção da concessão, o art. 1º da Medida Provisória n. 2.220/01 estipula que a ocupação seja anterior a 22 de dezembro de 2016 (a) até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que (b) o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A respeito destes requisitos, como bem observou o magistrado de origem, os relatórios produzidos pelo autor asseguram a sua comprovação, com fundamento nos documentos anexados a fls. 21-36, os quais afirmam que o autor é residente do endereço Avenida Souza Ramos, 152, Guaianazes, CEP: 08490-490, São Paulo SP, bem como as imagens a fls. 32-36 cuidam da área do local.

Neste cenário, portanto, preenchidos concretamente os requisitos definidos pelo art. 183 da Constituição Federal, e ainda o quanto estipulado pelo art. 1º da Medida Provisória n. 2.220/01, **há o direito subjetivo de abster a ré de retirar o autor do local de sua residência sem que lhe forneça outro adequado.**

Nessa toada, da leitura dos dispositivos constitucionais e legais acima mencionados, o que se conclui é que cabe ao município ordenar, orientar e fiscalizar o aproveitamento do solo urbano, de forma garantir que a ocupação ordenada resulte em moradias adequadas, que se coadunem com o princípio da dignidade da pessoa humana, e evitando a fixação de habitações nas encostas e margens de córregos, áreas que, por suas características naturais, ao sofrerem ocupação subnormal passam a apresentar riscos às moradias e à vida de seus ocupantes.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Ante o exposto, **impõe-se a confirmação** da r. sentença prolatada na origem, escoreita na solução da lide.

Como consectário lógico do julgamento, nos termos do **art. 85, §11 do CPC/15**, cumpre majorar em 1% (um por cento) a verba honorária em desfavor da parte apelante, nos moldes fixados na origem.

Ficam as partes notificadas de que, em caso de oposição de embargos declaratórios, o processamento e o julgamento serão realizados por meio de sessão virtual permanente.

Postas tais premissas, **nega-se** provimento ao recurso.

SOUZA MEIRELLES
Desembargador Relator