



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000337610

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1031804-72.2021.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO COHAB/SP, é apelado CARLA ALVES DOS SANTOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente) E NOGUEIRA DIEFENTHALER.

São Paulo, 4 de abril de 2025.

EDUARDO PRATAVIERA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº: 1031804-72.2021.8.26.0053

Apelante: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab/sp

Apelante: Município de São Paulo

Apelado: Carla Alves dos Santos

Origem: 12ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes

MM juiz(a) sentenciante: Dr. Adriano Marcos Laroca

Voto nº 05207

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA CONSIDERADA INTERPOSTA. Autora que pretende ser beneficiada com auxílio-aluguel até a contemplação em programa habitacional definitivo, haja vista a situação de vulnerabilidade em que se encontra. Hipóteses para percepção do auxílio-aluguel delineadas na Portaria SEHAB nº 131/15, nas quais não se enquadra a autora. Artigo 2º, inc. V e § 3º que foi revogado pela Portaria SEHAB nº 68/2019. O direito à moradia é programático e não se aplica automaticamente, devendo-se observar os critérios estabelecidos pela administração pública. Recursos voluntários e reexame necessário providos.

Trata-se de ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência movida por **Carla Alves dos Santos** em face do **Município de São Paulo** e da **Companhia Metropolitana de Habitação - COHAB**, em que requer a condenação dos réus a promoverem o atendimento habitacional definitivo à autora por meio de financiamento habitacional compatível com seu padrão financeiro e o pagamento de auxílio-aluguel até a contemplação no programa habitacional definitivo.

O pedido liminar foi deferido (fls. 37).

A r. sentença de fls. 283/285, cujo relatório adoto, que julgou procedente a ação para que a COHAB promova o atendimento habitacional definitivo à parte autora por meio de financiamento habitacional compatível com seu padrão financeiro e que o Município lhe pague auxílio aluguel até que seja contemplada no atendimento habitacional definitivo, sob os seguintes fundamentos:

“A situação de vulnerabilidade da parte autora (fls. 200/202), mesmo recebendo auxílio do Governo Federal, de aproximadamente

R\$ 1.000,00, utilizada para o sustento de seus dois filhos, um dos quais diagnosticado com paralisia cerebral, restou incontroversa. Da mesma forma, a negativa da Municipalidade em atender ao pedido de auxílio aluguel, bem como a inscrição do autor em programa da COHAB desde longa data, sem qualquer previsão de atendimento.

Note-se que a presente demanda não tem por objetivo fornecimento gratuito de habitação/moradia, muito menos seria um “fura-fila”, mas sim a inclusão em programa habitacional definitivo sob financiamento com o pagamento de auxílio-aluguel até sua contemplação (pelo valor pago pelo município, certamente, parte de um aluguel residencial na capital), como reconhecimento de direito fundamental social na sua dimensão material mínima, para assegurar uma existência minimamente digna, que a doutrina constitucionalista brasileira denomina de “direito ao mínimo existencial” (Ricardo Lobo Torres), previsto na Constituição Federal (princípio da dignidade humana), que, com o devido respeito, o Município de São Paulo está longe – muito distante – de efetivar, a despeito do decorrido mais de trinta anos da constituição.

Por isso, na flagrante, contumaz e grave omissão inconstitucional do Poder Executivo, indubitável que Poder Judiciário pode, deveras, deve, no controle de constitucionalidade da conduta do Poder Executivo, obriga-lo a incluir o autor em programa habitacional definitivo com pagamento de auxílio-aluguel, até porque sua condição financeira não escapa do limite infralegal para tanto, sem que isso importe em desrespeito ao velho e caduco princípio da separação dos poderes na sua configuração apresentada na defesa. Por outros termos, a discricionariedade administrativa, decorrente do princípio da separação dos poderes, não pode ser invocada para que o Poder Executivo deixe de efetivar direito fundamental social na sua dimensão material mínima.

Ademais, como vimos, a parte autora atende aos limites infralegais para determinação ou materialização dos direitos em tela. O mesmo raciocínio vale para a alegação vazia da “reserva do possível”, ou

seja, sem a comprovação da insuficiência orçamentária ou, existente, que a alocação orçamentária obedeceu às prioridades dos direitos fundamentais na acepção material mínima, estabelecidas pelo legislador constituinte, as quais escapam, decerto, da conveniência e oportunidade político-administrativas.

Por fim, A supressão pura e simples do inciso V, do artigo 2º da Portaria SEHAB nº 131/2015 pela Portaria SEHAB nº 68/2019, que permitia fornecimento de atendimento habitacional provisório na modalidade auxílio-aluguel às famílias em situação de vulnerabilidade social, sem que tenha havido previsão de alternativa de atendimento a essas pessoas, desatende o mínimo da dignidade humana que cabe ao Município assegurar por força da Constituição Federal, como já explanado supra.”

Os Embargos de Declaração opostos a fls. 292/294 e 298/299 foram rejeitados (fls. 300).

Então, foi interposto recurso de apelação pelo Município de São Paulo (fls. 306/335). Menciona a situação da autora perante cadastros públicos e afirma que foi revogada a previsão de concessão de auxílio aluguel para as hipóteses de vulnerabilidade social por meio da Portaria SEHAB 131/2015, tratando-se de programa sujeito a disponibilidade orçamentária e com regras estabelecidas a serem avaliadas unicamente pelo Município. Argumenta que cabe aos entes planejar e decidir acerca da prioridade de atendimentos habitacionais e que a medida acarreta violação aos princípios da isonomia, impessoalidade, separação dos poderes e da democracia. Alega que não há mais recursos orçamentários para novas inclusões no auxílio-aluguel, o qual é destinado apenas para famílias vítimas de desastres ou que precisam ser removidas de áreas de risco ou áreas públicas com ocupação consolidada, que sejam necessárias à realização de obras públicas, cujo pagamento é por prazo determinado e prorrogável única vez, por igual período, mediante justificativa técnica. Subsidiariamente, defende a impossibilidade de condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais, haja vista que a parte é patrocinada pela Defensoria Pública.

Recurso tempestivo e isento de preparo.

Apela também a COHAB (fls. 336/345), arguindo que não possui competência para ofertar benefícios de bolsa aluguel, sendo que sua função social se restringe apenas a comercialização de imóveis. Afirma que o Município que implantou a referida política pública é o único que possui legitimidade para analisar se haverá ou não inserção de munícipes no programa, conforme as regras preestabelecidas. Alega que o direito de moradia é programático e praticado através de políticas públicas, cujo intuito é atender a coletividade e não o direito individual. Considera injusto “furar” a fila de inscritos para, por meio do Poder Judiciário, conseguir moradia definitiva, sendo que dispõe de critérios para concessão do benefício.

Recurso tempestivo e comprovado o recolhimento do preparo (fls. 346/347).

Contrarrazões a fls. 354/359.

Distribuição por prevenção, em razão do julgamento do Agravo de Instrumento nº 2147101-75.2021.8.26.0000, de relatoria da Exma. Des. Heloísa Martins Mimessi (fls. 176/181).

É o relatório.

Considera-se interposta a remessa necessária, na forma do art. 496, inciso I, do Código de Processo Civil, por se tratar de sentença ilíquida proferida contra o Estado de São Paulo. Consoante dispõe a súmula nº 490 do C. Superior Tribunal de Justiça: “*A dispensa de reexame necessário, quando o valor da condenação ou do direito controvertido for inferior a sessenta salários-mínimos, não se aplica a sentenças ilíquidas.*”

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço dos recursos.

No mérito, a r. sentença comporta reforma.

Cuida-se de ação movida por Carla Alves dos Santos, em que pretende
Apelação Cível nº 1031804-72.2021.8.26.0053 -Voto nº 05207

obter atendimento em programa habitacional definitivo e auxílio aluguel até sua efetivação.

Não se ignora a situação de vulnerabilidade da apelante e tampouco se desconhece ou se nega o direito fundamental à moradia, previsto no texto constitucional. Contudo, trata-se de norma de natureza programática, que possui caráter progressivo e não autoaplicável, pois o constituinte, ao invés de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar 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.

Cabe ao Poder Executivo, em princípio, estabelecer as prioridades e as possibilidades atinentes às políticas públicas de moradia, não podendo ser exigida do Poder Público a sua imediata consecução.

Impende destacar que a escolha das prioridades e dos critérios para seleção das pessoas a serem inseridas em programas para a aquisição de bem imóvel assim como em programas de fornecimento de locação-social ou auxílio-aluguel é abrangida pelo poder discricionário da Administração, a quem incumbe fixar esses critérios e os requisitos à admissão dos beneficiários.

Nessa linha, a escolha das famílias que devem receber esses benefícios sociais não cabe ao Poder Judiciário, em razão do princípio da separação dos poderes.

No caso dos autos, não procede o argumento de que, apesar da revogação do art. 2º, inc. V, da referida portaria pela Portaria SEHAB nº 68/2019, a autora faz jus ao benefício por estar em situação de extrema vulnerabilidade, possuir doença grave e apresentar insuficiência de renda para cobrir despesas com moradia.

A autora pretende ser beneficiada com o auxílio previsto na Portaria SEHAB nº 131/2015, a qual traz as situações que justificam a concessão do atendimento habitacional provisório. Segue transcrita sua atual redação:

Art. 2º. Poderão ser beneficiárias do atendimento habitacional provisório, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, famílias que se enquadrem nas seguintes situações:

I. Remoção em decorrência de obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico, realizadas pelo Município ou por outro Ente da Federação em parceria com o Município;

II. Remoção em áreas objeto de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou de Regularização Fundiária, sob a responsabilidade direta da SEHAB ou em parceria com outros municípios, órgãos do Estado e da União;

III. Atendimento emergencial em decorrência de desastres em áreas ou imóveis de ocupação consolidada, tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos, incêndios, contaminações químicas e outros, devidamente caracterizados pela Defesa Civil e Subprefeituras;

IV. Remoção de moradores em áreas ou imóveis de ocupação consolidada por motivo de risco, quando definida a necessidade de desocupação preventiva pela Defesa Civil e realizada a interdição das moradias pela Subprefeitura responsável pela área;

V. (Revogado pela [Portaria SEHAB n° 68/2019](#))

§ 1º Consideram-se áreas ou imóveis em situação de risco, para fins de remoção preventiva de moradores, aqueles associados a possíveis desabamentos, incêndios, escorregamentos e ao solapamento das margens de córregos.

§ 2º A análise da situação de risco geológico bem como o encaminhamento dos casos à SEHAB deverão ser feitos nos termos da [Ordem Interna n° 1/13 – PREF, de 15 de julho de 2013](#), ou de norma que vier a substituí-la.

§ 3º (Revogado pela [Portaria SEHAB n° 68/2019](#))

Entretanto, não foi comprovado o atendimento dos requisitos exigidos pela Portaria SEHAB 131/2015. A condição de vulnerabilidade social, por si só, não é suficiente para assegurar a concessão desse benefício, especialmente após a revogação do inciso V e § 3º do artigo 2º pela Portaria SEHAB 68/2019.

Ora, o atendimento habitacional em questão é provisório, tratando-se de benefício financeiro complementar à renda familiar, com a finalidade de auxiliar à família na cobertura de despesas com moradia, decorrente de ter sido retirado do local que morava, o que não foi demonstrado e sequer alegado.

Dessa forma, a condição de vulnerabilidade socioeconômica, isoladamente, não garante o direito público subjetivo à moradia ou ao auxílio-aluguel, sem considerar o princípio da reserva do possível, os direitos de outras pessoas em situação semelhante e os requisitos a serem atendidos pelos solicitantes.

Destaco que a concessão do benefício fora das hipóteses legais redundaria em inegável violação ao princípio de isonomia, considerando-se o elevado número de pessoas que preenchem os requisitos legais e necessitam de assistência. Na verdade, salvo os casos de manifesta ilegalidade ou omissão devidamente comprovados, é defeso ao juiz estabelecer regras e impor critérios ao Executivo, já que a escolha das prioridades e dos critérios que autorizam o recebimento de tais benefícios se insere dentro do poder discricionário da Administração.

Ademais, as políticas públicas de moradia, como as implementadas pela COHAB, se dão conforme as diretrizes Lei Municipal nº 16.050/2014, que detalha a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor do Município de São Paulo e traz os objetivos e diretrizes para a política de habitação social em seus artigos 291 e 292. No entanto, o atendimento dessas demandas depende da disponibilidade de recursos públicos, que são limitados, não havendo justificativa para a imediata concessão de habitação definitiva.

Precedentes desse E. TJSP, inclusive dessa C. Câmara, nesse mesmo sentido:

APELAÇÃO. Ação de obrigação de fazer c.c. tutela de urgência. Pretensa concessão de auxílio-aluguel até entrega de moradia definitiva em razão de vulnerabilidade vivida pelo autor. Sentença que julgou procedente o pedido. 1. Autor que, em razão de grave acidente, passou a ser portador de lesão encefálica adquirida (CID T90.5), Paraplegia e Tetraplegia (CID 10 – 682) e, diante destas

dificuldades, sustenta que sua esposa o abandonou e tentou morar com seus pais idosos que já cuidavam da irmã com deficiência severa, razão pela qual não poderiam acolhe-lo. Ao fundamento de ser portador de extrema vulnerabilidade para arcar com os custos de uma nova moradia é que pretende o recebimento do auxílio aluguel previsto na Portaria SEHAB nº 131/2015, artigo 2º, parágrafo 3º até o momento em que seja contemplado com moradia definitiva. 2. Conquanto não se desconheça que o direito à moradia seja uma garantia constitucional, não impõe ao Estado a obrigação de fornecer moradia diretamente a toda população em vulnerabilidade, cabendo aos entes públicos somente a obrigação da criação de políticas públicas. 3. Concessão de auxílio-aluguel até entrega de moradia definitiva. Inviabilidade. A Portaria SEHAB nº 68/2019 revogou os dispositivos insertos na Portaria 131/SEHAB/2015 que permitiam a concessão do benefício com base em extrema vulnerabilidade, inviabilizando o pedido do autor. Precedentes deste E. TJSP. 4. Recurso provido. Sentença reformada. Decreto de improcedência da ação. (TJSP; Apelação Cível 1033882-73.2020.8.26.0053; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 4ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/03/2025; Data de Registro: 13/03/2025)

APELAÇÃO. Moradia. Município de São Paulo. Auxílio-aluguel e inclusão em programa habitacional. Requisitos legais não preenchidos conforme Portaria SEHAB nº 131/2015, alterada pela Portaria SEHAB nº 68/2019. Vulnerabilidade social não garante, por si só, o benefício. Implementação de políticas públicas dependente de recursos disponíveis. Impossibilidade de o Judiciário substituir a gestão pública na execução dessas políticas. Sentença de improcedência mantida. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1010657-19.2023.8.26.0053; Relator (a): Paulo Cícero Augusto Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 16ª Vara da Fazenda Pública; Data do

Julgamento: 08/10/2024; Data de Registro: 24/10/2024)

*DIREITO À MORADIA. Município de São Paulo. Pretensão de obtenção de auxílio-aluguel. Ação julgada improcedente. **Direito à moradia, previsto no artigo 6º, da Constituição Federal, que possui caráter pragmático, de tal forma que não há falar-se em possibilidade de aplicação imediata. Ausência de qualquer ilegalidade ou até mesmo preterição em relação às demais pessoas necessitadas em situação semelhante à da apelante. Acolhimento do pedido da apelante que implicaria em indevida ingerência do Poder Judiciário na esfera discricionária de política habitacional do Poder Executivo. Sentença de improcedência mantida. RECURSO DESPROVIDO.***

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária
1013425-88.2018.8.26.0053; Relator (a): Isabel Cogan; Órgão
Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda
Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do
Julgamento: 08/10/2024; Data de Registro: 08/10/2024)

APELAÇÃO CÍVEL – DIREITO À MORADIA – AUXÍLIO-ALUGUEL – MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – Autora que pretende a concessão de auxílio-aluguel por se tratar de pessoa em extrema vulnerabilidade – Ausência de preenchimento dos requisitos da Portaria nº 131/SEHAB/2015, alterada pela Portaria nº 68/SEHAB/2019 – Revogação do critério de situação de extrema vulnerabilidade no caso de família sob a chefia de mulher em situação de violência doméstica - Critérios de conveniência e oportunidade escolhidos pela Administração Pública, sobre os quais o Poder Judiciário não pode se imiscuir - Sentença de improcedência mantida – Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1032358-41.2020.8.26.0053; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 31/03/2023; Data de Registro: 31/03/2023)

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO** aos recursos, para reformar a r. sentença e julgar improcedente a ação.

Invertida a sucumbência, custas, despesas e honorários advocatícios a cargo da autora, observada eventual concessão de gratuidade. Deixa-se de majorar os honorários pela atuação recursal, em razão do julgamento recente do Tema 1059, quando da análise do recurso repetitivo nº 1.865.553-PR pelo STJ que, por maioria, conheceu do recurso especial e deu-lhe provimento, fixando a seguinte tese: *"A majoração dos honorários de sucumbência prevista no art. 85, § 11, do CPC pressupõe que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido pelo tribunal, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC em caso de provimento total ou parcial do recurso, ainda que mínima a alteração do resultado do julgamento e limitada a consectários da condenação."*, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. (g.n)

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, à luz do entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à desnecessidade da citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006, p. 240).

EDUARDO PRATAVIERA

Relator