

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.041.537-9, DA 1ª
VARA DA FAZENDA PÚBLICA - DO FORO
CENTRAL DA COMRACA DA REGIÃO
METROPOLITANA DE LONDRINA.**

APELANTE: MUNICÍPIO DE LONDRINA

APELADA: VANDETE ZAFERINA DA SILVA

RELATOR: DES. LUIS SÉRGIO SWIECH

REVISOR: DES. TITO CAMPOS DE PAULA

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA.
CONCESSÃO DE USO ESPECIAL DE BEM
PÚBLICO PARA FINS DE MORADIA.
INCONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA
PROVISÓRIA N. 2.220/2001. INEXISTÊNCIA.
REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO À
HABITAÇÃO. COMPETÊNCIA MATERIAL AFETA
À UNIÃO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NA
COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA OU
MATERIAL DO MUNICÍPIO, NOS TERMOS DO
ARTIGO 24 DA CF. EXISTÊNCIA PROBATÓRIA
DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS
EXIGIDOS PELO ART. 1º DA MEDIDA
PROVISÓRIA. CONCESSÃO DO DIREITO
SUBJETIVO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE
CONDIÇÃO DE AGUARDO DO DESFECHO DO
REQUERIMENTO FEITO PELA VIA
ADMINISTRATIVA PARA PROPOSITURA DA**

AÇÃO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS. ART. 5º, INCISO XXXV, CF. VERBA HONORÁRIA. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO E ARBITRAMENTO DE VALOR MÍNIMO AO CASO, CONFORME DITAMES DO § 4º DO ART. 20, DO CPC.

APELAÇÃO DESPROVIDA.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Apelação Cível nº 1.041.537-9**, da **1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Londrina**, em que é apelante **MUNICÍPIO DE LONDRINA**, e apelada **VANDETE ZAFERINA DA SILVA**.

I- RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto por **Município de Londrina**, em face da r. sentença (fls. 162/168), proferida pelo douto Juízo da **1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Londrina**, nos autos nº 28.686/2010, de Ação Declaratória de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, julgou procedente o pedido de declarar o direito da autora à concessão de uso especial de 240,00m² do imóvel de propriedade do município, condenando-o ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios arbitrados em R\$ 500,00, fulcro no § 4º do art. 20 do CPC.

Inconformado, **o Município de Londrina**

interpôs recurso de apelação (fls. 174/179). Em suas razões sustentou, em sinopse: **1)** a Medida Provisória nº 2.220/01 fere a estrutura político-administrativa da federação, prevista no artigo primeiro da Constituição Federal, sendo inconstitucional, ferindo a competência privativa material estabelecida, não podendo dispor sobre a utilização de bens públicos afetos a outros entes políticos; **2)** pelo princípio da eventualidade, sendo válida, constata-se que não preencheu a apelada os requisitos previstos na referida medida, já que pela matrícula do imóvel suas limitações alcançam área de 515m², suplantando os 250m² exigidos, não conseguindo comprovar o exercício possessório pelo prazo quinquenal, até a data de 30/06/2001; **3)** a apelada requereu a concessão do uso especial para fins de moradia sobre o bem público pela via administrativa, sem aguardar o prazo de 12 meses, previsto para a decisão, ingressando judicialmente; **4)** a redução da verba honorária, cujo valor arbitrado é excessivo, devendo ser readequado ao disposto no § 4º do art. 20, do CPC.

A apelada apresentou contrarrazões às fls. 184/191, pugnano pela manutenção da r. sentença em seus próprios e jurídicos termos.

Nesta instância, a douta Procuradoria Geral de Justiça apresentou seu r. parecer (fls. 200/208), opinando pelo conhecimento e desprovimento do apelo interposto.

É o relatório.

II- FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Encontram-se presentes os pressupostos de admissibilidade extrínsecos (tempestividade, preparo, regularidade formal, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer) e intrínsecos (legitimidade, interesse recursal e cabimento). Merece o recurso ser conhecido.

2. DO MÉRITO:

O recurso interposto não merece provimento.

Cinge-se a controvérsia sobre a possibilidade ou não de declarar-se a concessão de uso especial para fins de moradia, sobre o bem público em questão.

O referido instituto veio a ser regulamentado pela Medida Provisória nº 2. 220/2001, decorrente do contido no artigo 15 e seguintes do Estatuto da Cidade, tendo sido introduzido como inciso XII do artigo 1.225, do CC pela Lei nº 11.481/2007, a partir do artigo 183 da Constituição Federal.

Com isso pretendeu-se viabilizar o uso de bem público por particular, atendendo-se a regularização fundiária de interesse social, por famílias de baixa renda, exercendo posse

mansa e pacífica sobre aquele, constituindo moradia sua e da família, pleiteando sua concessão tanto pela via administrativa, quanto pela judicial.

A este respeito o professor Hely Lopes Meirelles disserta:

“a concessão de direito real de uso: é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.” (apud Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil : Direitos Reais, 13ª ed., SP, ATLAS, 2013, pag. 623).

Para que se concretize o direito subjetivo constitucional à moradia pela concessão de uso especial sobre bem público, em área urbana, editou-se Medida Provisória n. 2.220/01 que previu requisitos, a saber:

“Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o 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.

§ 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.

§ 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.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento."

Pontuado o tema, passo à análise ao caso concreto.

Invoca o Município apelante a inconstitucionalidade do artigo terceiro, da Medida Provisória nº 2.220/2001, por se ingerir na divisão de sua competência material, não podendo a União dispor sobre a utilização de bens públicos afetos a outros entes federados, apenas podendo estabelecer regras gerais, conforme disposto no inciso I, do art. 24 da Constituição Federal.

Entretanto, não lhes assiste razão.

A regulamentação posta pelos artigos integrantes da supramencionada medida provisória trata-se de estabelecer normas para concessão do exercício do direito de habitação, dando condições de acesso às famílias de baixa renda, disciplinando a questão fundiária no país, atendendo-se o interesse social preconizado pelo artigo 183, da Constituição Federal.

Cito:

“Art. 183. Aquele que possuir como sua 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, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

E esta matéria é inerente à competência privativa da União, nos termos do inciso XX do art. 21, da CF.

Já a competência invocada pelo Município apelante, constante do inciso primeiro do art. 24 da Carta Magna, trata da concorrência estabelecida entre os entes políticos para o estabelecimento de normas atinentes ao direito urbanístico, não englobando, portanto, o direito à habitação (moradia), inexistindo a preconizada invasão da estrutura político-administrativa pela referida Medida Provisória n. 2.220/2001, especialmente seu artigo terceiro.

Ademais, dentro desta seara, houve a edição da Lei nº 10.257/2001, denominado Estatuto da Cidade que, em seu artigo segundo, estabeleceu normas gerais para a ocupação do solo, observando o pleno desenvolvimento da função social e a propriedade urbana, garantindo-se o direito a cidades sustentáveis, através da criação de saneamento ambiental, demarcação da terra pública, acesso ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e lazer, dentro da geração de uma infraestrutura urbana, possibilitando a implementação do direito à moradia, nos moldes constitucionais.

O fato de ser o Município responsável direto pela execução de políticas públicas voltadas à regulamentação do espaço urbano, não significa que eventual edição de legislação local deva, isoladamente, estabelecer regras conflitantes ou distintas das diretrizes gerais dadas pelo Estatuto da Cidade, ao

revés, a ela se submeterá, pois dentro da competência concorrente prevista no art. 24 da CF, muitos de seus aspectos são vinculados aos princípios programáticos e, de consequência, recebem ordenação uniforme.

A partir destas linhas gerais traçadas por lei federal, como no caso, cabendo ao ente municipal disciplinar aspectos locais desta ordenação urbana, diante de peculiaridades de solo e ambientais em que se situa geograficamente, haverá complementação de diretrizes e não exclusão, como faz crer o apelante em sua arguição preliminar.

Analisado por este ângulo, agora também dentro da ingerência de competência material da União, não há a inconstitucionalidade invocada, constituindo obrigação do município a concretização do direito à moradia, às famílias de baixa renda, dentro do parcelamento e ordenação do seu solo urbano, regulamentando a sua realidade fundiária, através da concessão do instituto administrativo constitucional.

Neste sentido, já se decidiu em paradigma:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. TEOR DE FLÚOR. RESTRIÇÃO À SUA COMPOSIÇÃO: IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA DISCIPLINADA POR LEI FEDERAL. 1. A decisão agravada aplicou entendimento fixado pela 2ª Turma desta Corte no julgamento do RE 596.489-AgR/RS, rel. Min. Eros Grau, DJe 20.11.2009, o qual declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal 8.640/2000. 2. No caso, padece de

inconstitucionalidade a lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.(RE477508AgR/RS, rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe 17/05/2011 – STF). Destaquei.

Rejeitada a preliminar, passo a questão meritória.

Argui o apelante que a apelada, no caso, não preencheu os requisitos autorizadores da Medida Provisória n. 2.220/2001, para que lhe fosse concedida o uso especial de bem público, por não comprovar posse pelo lapso temporal de 05 anos e por conter, a área em si, metragem maior do que os 250m².

Todavia, pela análise do memorial descritivo e planta do imóvel às fls. 145/147, verifica-se que a sua área é no total de 240m², estando esta metragem inserida naquela exigida pelo artigo primeiro da referida medida provisória que, estipula que a moradia deve ser de, no máximo, 250m², instituída sobre bem público, individualmente.

E, pela prova documental e testemunhal juntadas no processo (fls. 08/28 e 150/152), constata-se que a apelada reside no imóvel há mais de 20 anos, sendo reconhecida por aqueles que com ela trata como proprietária do mesmo, exercendo posse mansa e pacífica, sem oposição desde então,

comprovando pelas certidões de fls. 25/28 que é o único que detém, edificando sobre ele moradia sua e da família.

Destarte, preenchidos os requisitos legais, é imperiosa à concessão de uso especial sobre bem público.

Cito:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. LOGRADOURO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE SENTENÇA EXTRA PETITA. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. DEMOLIÇÃO CONDICIONADA À TRANSFERÊNCIA DA FAMÍLIA PARA ÁREA DIVERSA. INOCORRÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. IMPROVIMENTO. PREJUDICADA A APELAÇÃO FAZENDÁRIA. SENTENÇA INTEGRALMENTE MANTIDA. DECISÃO UNÂNIME. 1. Não configura sentença extra petita se não foi proferido em favor do autor pretensão de natureza diversa da pretendida, e nem condenou o réu em objeto diverso do que lhe foi demandado. 2. A Medida Provisória de 2.220/2001, reguladora do Art. 183 da CR/88, prevê direito de concessão de uso especial de bem público para fins de moradia se a posse for pacífica e ininterrupta de imóvel urbano de, no máximo, 250m², por cinco anos até 30 de junho de 2001, não ter o possuidor a propriedade de outro imóvel e, finalmente, que seu uso seja para fins de própria moradia. 3. Verificado o preenchimento dos requisitos de concessão de uso especial para fins de moradia, mesmo que edificação em área pública, impossibilitada a demolição, salvo se anteriormente, houver a relocação da família possuidora. Inocorrida a transferência, impossibilitada à demolição. 4. Reexame necessário ao qual se nega provimento. Prejudicada a apelação fazendária. Sentença mantida. Decisão unânime.

(TJ-PE - AC: 133373 PE 0100300288, Relator: Fernando Cerqueira, Data de Julgamento: 07/04/2009, 7ª Câmara Cível, Data de Publicação: 79).

RECURSO DE APELAÇÃO AÇÃO DECLARATÓRIA OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL DE BEM PÚBLICO REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. 1. Aquele que pretender o título de concessão de uso especial de bem público deve preencher os requisitos disciplinados pela Medida Provisória nº 2.220/2001. Sendo a área ocupada maior do que aquela prevista no art. 1º da referida norma, é possível a sua delimitação em duzentos e cinquenta metros quadrados para fins de atendimento da pretensão. Tal entendimento decorre da observância do princípio da função social da propriedade. 2. Parcial procedência da ação. 3. Sentença mantida. 4. Recurso desprovido.

(TJ-SP - APL: 33935320048260337 SP 0003393-53.2004.8.26.0337, Relator: Francisco Bianco, Data de Julgamento: 05/12/2011, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/12/2011)

CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO - DECLARATÓRIA - Imóvel público municipal - Concessão de uso para fins de moradia - Decurso do prazo - Forma de prescrição aquisitiva do direito - Desnecessidade de concordância do poder público - Instituto sui generis Sentença mantida - Recurso não provido. CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO - Inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 2.220/2001 que se afasta (art. 2º da EC 37/2.001)- Direito consagrado que não se confunde com a usucapião - Previsão constitucional - Inteligência do § 1º do art. 183 da Constituição Federal - Decisório mantido - Recurso não provido. CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO - Proteção possessória? Caráter dúplice - Inadmissibilidade - Art. 922 do CPC que

não se aplica - Ofensa à posse, por parte da autora, não configurada - Recurso não provido. . (TJ-SP - CR: 6944315200 SP, Relator: Oliveira Passos, Data de Julgamento: 26/03/2008, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/04/2008).

E este reconhecimento pela via judicial não é condicionada à expiração de prazo anual de análise de requerimento administrativo.

Ambas as esferas são independentes e, não poderia ser diferente, diante do regramento claro posto no inciso XXXV, do artigo 5º da CF.

Ademais, ainda que assim não fosse, pela notificação expedida pelo apelante de fls. 18, se conclui que o processo administrativo havia se findado anteriormente à propositura da presente ação, ao estabelecer prazo de 30 dias para desocupação da apelada.

Com isso poderia entender-se pela excussão prévia da via administrativa, caindo por terra esta arguição condicional.

Por fim, pleiteia a redução da verba honorária arbitrada pela sentença recorrida.

Contudo, o valor de R\$ 500,00. A título de verba honorária sucumbencial, não é excessivo, ao revés, é de expressão mínima, sendo adequado ao caso em tela, por inexistir

complexidade na causa, incidentes processuais ou tramitação demorada, a justificarem outro arbitramento, atendendo-se o exigido pelo § quarto do art. 20 do CPC.

3. Ante ao exposto, voto no sentido de:

a) **conhecer e negar provimento** ao apelo interposto pelo **Município de Londrina**.

III- DECISÃO

ACORDAM os Desembargadores integrantes da 17ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por **unanimidade** de votos, **conhecer e negar provimento ao apelo** interposto pelo **Município de Londrina**, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Participaram do julgamento os Desembargadores Lauri Caetano da Silva, Tito Campos de Paula e Juiz Substituto de 2º Grau Dr. Francisco Jorge, tendo o primeiro como presidente, sem voto.

Curitiba, 14 de Maio de 2014.

[assinado digitalmente]

DES. LUIS SÉRGIO SWIECH

Relator