



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2019.0000089702**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Rescisória nº 2160989-53.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autora SILVANA ROSA SANTANA (E OUTROS(AS)), é réu EMAE - EMPRESA METROPOLITANA DE ÁGUAS E ENERGIA S/A.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 11º Grupo de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Julgaram procedente a ação rescisória**. V.U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ADEMIR BENEDITO (Presidente), EDGARD ROSA, MAIA DA ROCHA, ITAMAR GAINO, ALBERTO GOSSON E SILVEIRA PAULILO.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2019.

**Roberto Mac Cracken**  
**Relator**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº : 28179

**AÇÃO RESCISÓRIA Nº: 2160989-53.2017.8.26.0000 .**

**COMARCA : SÃO PAULO**

**Autores : SILVANA ROSA SANTANA e outros**

**Ré : EMAE - EMPRESA METROPOLITANA DE ÁGUAS E ENERGIA S/A**

AÇÃO RESCISÓRIA – Parte autora pretende rever a decisão que julgou procedente ação possessória transitada em julgado em 1º.3.2016 – Preenchimento dos requisitos do artigo 966, inciso VII, do CPC/15 - Alegação de que a área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital, tornou-se ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) somente em 2016 – Hipótese dos autos em que há comprovação de que, na verdade, a Lei Municipal 16.050/2014 e a Lei nº 16.402/16 entrou em vigor em 22.3.2016 reconheceram fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS-1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tal lei reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição, ou seja, a restrição do domínio era prévia, já existia antes do novo regime jurídico - Notícia nos autos do início da ocupação desde os idos de 1974 - A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS 1. Legitimidade da DOUTA e Nobre Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE.

Trata-se de Ação Rescisória ajuizada por Silvana Rosa Santana e outros, representados pela DOUTA e Nobre Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em face de EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia S/A, visando rescindir o v. Acórdão proferido pela Egrégia 21ª Câmara de Direito Privado deste Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que manteve resultado de procedência de ação possessória (proc. nº 0114619-93.2007.8.26.0002).

Alega a parte autora a existência de prova



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nova – apresentada na forma do artigo 966, inciso VII, do Novo Código de Processo Civil –, já existente antes do trânsito em julgado, mas de conhecimento dos autores e da Defensoria Pública, do fato de a área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital, ter se tornado ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) somente em 2016.

Pugna a parte autora por novo julgamento nos autos da ação de reintegração de posse, considerando a prova nova, para julgar improcedente a ação possessória, eis que, a procedência dos pedidos foi fundamentada na aludida ação, no fato de que, por ser a Ré uma concessionária de serviço público, todos os seus bens que estiverem em função do serviço cedido - como no caso do imóvel objeto da ação - são considerados bens públicos, portanto, não são passíveis de usucapião nem geram direito à indenização por benfeitorias. Pugnam, ao final pela rescisão do v. Acórdão proferido pela Egrégia 21ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e em juízo rescisório, para que seja proferido novo julgamento para julgar a pretensão do proprietário do imóvel improcedente a fim de manter os réus, ora autores da rescisória, na posse da área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo, julgando a ação nº 0114619-93.2007.8.26.0002 improcedente.

A presente ação rescisória foi distribuída por prevenção desta Câmara em razão do quanto julgado no Acórdão nº 0114619-93.2007.8.26.0002 (fls. 305).

Às fls. 306 foi determinado o processamento da presente ação rescisória, com deferimento da Justiça Gratuita aos autores.

A ré, EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia, citada nos termos do artigo 970 do Código de Processo



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Civil apresentou resposta às fls. 314/331, pugnando pelo indeferimento da petição inicial, por ausência de qualificação dos autores e de procuração, subsidiariamente, pugna pela intimação da Defensoria Pública a regularizar a qualificação dos autores.

No mérito, aduzindo inexistir prova nova, conforme exige o regramento do artigo 966, inciso VII, do Novo Código de Processo Civil, eis que a r. decisão de mérito que pretendem rescindir transitou em julgado em 17.2.2016 e a prova nova que afirmam ter seria a Lei Municipal nº 16.050/2014, que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, foi promulgada em 31.7.2014, com entrada em vigor na mesma data, ou seja, antes do trânsito em julgado.

Subsidiariamente, pugna a ré pela improcedência do pedido de usucapião, já rechaçado pela r. sentença de Primeiro Grau, aduzindo, também, que, ainda que integre o imóvel sub judice Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o fato e que a perda da posse ou propriedade do requerente por *“necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”* só se legitima após a *“justa e previa indenização em dinheiro”*.

Em réplica, a Douta Defensoria Pública pugna pelo afastamento da preliminar, informando não haver óbice em atuar em nome próprio, considerando o objeto da ação e sua legitimidade constitucional inclusive para propor ações civis públicas (fls. 391). Em petição apartada, esclarece a Douta Defensoria que: *“... a delimitação da área objeto da ação como ZEIS 1 deu-se em 2014 com a promulgação do Plano Diretor e não em 2016”* e junta precedente (fls. 400 e 402, respectivamente).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Às fls. 405/408 foi juntado o r. Parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, opinando pela improcedência da ação rescisória.

Às fls. 417/420, foi determinada a intimação pessoal, para manifestação: do Exmo. Sr. Secretário da SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; da Exma. Sra. Secretária da SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA; do Exmo. Sr. Secretário da SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO e Exmo. Sr. Secretário da SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA.

Conforme Certidão do Cartório, de fls. 463: “..., *em razão das intimações realizadas conforme fls. 422/425, houve manifestação da SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL às fls. 457/462, da SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA às fls. 451/453, e da SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO às fls. 432/436*”.

Manifestou-se a Douta Defensoria Pública às fls. 469/471, informando não haver interesse em produção de outras provas e, a ré EMAE peticionou às fls. 474/475 informando a necessidade de apreciação de questão preliminar, antes da análise dos pedidos de provas. Manifestou-se, também a Douta Procuradoria Geral de Justiça às fls. 479/481 pela improcedência da rescisória.

A questão preliminar arguida pela ré, de ausência de qualificação dos autores e de procuração, pugnando, destarte, pelo indeferimento da petição inicial, por violação ao artigo 319, inciso II, no



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Novo Código de Processo Civil foi afastada pela decisão de fls. 482/489 que restou irrecorrida.

Manifestou-se nos autos, também, a Municipalidade de São Paulo pelo Procurador Geral do Município às fls. 495/497. Trazendo informações sobre área de desapropriação que não coincide com a área objeto da ação, eis que: “... a área desapropriada se distancia em aproximadamente 1,5 km da favela Sucupira” (fls. 496).

Nova manifestação da Douta Defensoria Pública às fls. 553 informando que não possui mais provas a produzir; a requerida manifestou-se às fls. 556/558 pela improcedência da ação e pela apresentação de novos documentos caso seja necessário até o encerramento da instrução, ou seja, até a apresentação das Alegações Finais.

Às fls. 559 foi declarada encerrada a instrução processual, tendo as partes apresentado alegações finais, respectivamente às fls. 563 (autora) e 565/568 (ré). Por fim, o Nobre Procurador de Justiça manifestou-se às fls. 576 reiterando as manifestações de fls. 404/408 e 479/481.

### **É o relatório.**

De plano, os pedidos preliminares de indeferimento da inicial por ausência de qualificação dos autores e alegado descumprimento ao artigo 319, inciso II, no Novo Código de Processo Civil já foram afastados, nos termos da decisão de fls. 482/489, que restou irrecorrida, que ora se transcreve:

“Vistos, etc.

De plano, não prospera a questão preliminar, arguida pela ré, de ausência de qualificação dos autores e de procuração, pugnando, destarte,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

pelo indeferimento da petição inicial, por violação ao artigo 319, inciso II, no Novo Código de Processo Civil.

A presente ação foi ajuizada pela Douta Defensoria Pública do Estado de São Paulo na qualidade de Curadora Especial. Não obstante a ausência de qualificação dos autores da ação, com a devida vênia, não se pode desprezar que, *in casu*, considerando-se o objeto da ação e a legitimidade constitucionalmente prevista, não há óbice para que a própria Defensoria proponha a presente ação. Não sendo necessário, ao menos por hora, qualquer espécie de qualificação, em especial, tendo em vista a natureza da atuação da Nobre Defensoria Pública.

Na ação possessória, da qual foi extraído o v. Acórdão que se pretende rescindir, não ocorreu a providência ora almejada e, a mesma Defensoria Pública do Estado de São Paulo atuou a favor dos interesses dos moradores naquela ocasião.

Tal providência apenas postergaria a proclamação de decisão sobre a ação rescisória e com todas as vênias, ao menos por hora, não traria nenhum resultado prático para o deslinde do feito, até porque, salvo melhor juízo, nenhum prejuízo processual foi demonstrado pela ré.

Mais ainda, os Defensores Públicos atuam independentemente de mandato, ressalvados os casos que exijam poderes especiais.

Nesse sentido o artigo 128, inciso XI, da LC federal 80/94, dispõe que:

**Art. 128. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer:**

**XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais.**

Em igual sentido a previsão do artigo 16, parágrafo único, da Lei 1.060/50, *in verbis*:

**Art. 16. Se o advogado, ao comparecer em juízo, não exibir o instrumento do mandato outorgado pelo assistido, o juiz determinará que se exarem na ata da audiência os termos da referida outorga.**

**Parágrafo único. O instrumento de mandato não será exigido, quando a parte for representada em juízo por advogado integrante de entidade de direito público incumbido na forma da lei, de prestação de assistência judiciária gratuita, ressalvados: (Incluído pela Lei nº 6.248, de 1975**

**a) os atos previstos no art. 38 do Código de Processo Civil; (Incluída pela Lei nº 6.248, de 1975)**

**b) o requerimento de abertura de inquérito por crime de ação privada, a proposição de ação penal privada ou o oferecimento de representação por crime de ação pública condicionada. (Incluída pela Lei nº 6.248, de 1975)**

Portanto, não há que se falar em necessidade de mandato, cuja



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

exigibilidade é restrita, por força de lei, aos casos em que se exija, de forma expressa, poderes especiais.

Nesse sentido a remansosa jurisprudência:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. JUSTIÇA GRATUITA. DEFENSORIA PÚBLICA. PROCURAÇÃO. DESNECESSIDADE. HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA**

**PRESUNÇÃO. INOVAÇÃO RECURSAL. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. DEMORA NO ATENDIMENTO. INTERNAÇÃO EM UTI DE HOSPITAL PARTICULAR. MORTE DA PACIENTE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO RESSARCIMENTO DAS DESPESAS MÉDICAS. PEDIDO CUMULATIVO. APRECIÇÃO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. AUSÊNCIA. DIREITO PATRIMONIAL PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. HERDEIROS. LEGITIMIDADE.**

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Afastada a prejudicial de irregularidade na representação processual, visto que o art. 16 da Lei n. 1.060/50 garante a atuação dos Defensores Públicos em juízo sem a necessidade de juntar aos autos instrumento procuratório, sendo, ainda, providenciada a habilitação dos herdeiros, nos termos do 313, § 2º, do CPC/2015, correspondente ao art. 265 do CPC/1973. 3. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a declaração de hipossuficiência econômica firmada pelo requerente da assistência judiciária ostenta presunção relativa, cabendo à parte adversa, na impugnação ao benefício, demonstrar que o postulante da gratuidade possui capacidade para custear as despesas processuais", situação inócurre no caso concreto, tendo sido o tema suscitado apenas no agravo interno, o que configura inovação recursal.

4. Não incide a Súmula 211 do STJ na espécie, visto que a autora/recorrente apontou ofensa ao art. 535 do CPC/1973, em face de o Tribunal de origem não ter se manifestado sobre o pedido cumulado de ressarcimento das despesas médicas efetuadas em hospital particular, decorrentes da demora no atendimento pelo Sistema Público de Saúde - SUS, tendo alegado, ainda, violação do art. 292 do aludido Estatuto.

5. Embora o falecimento da autora tenha ensejado a perda do objeto quanto à necessidade do tratamento médico - internação em UTI -, o mesmo não se pode dizer em relação ao pedido remanescente, por não se tratar de direito privado da personalidade, mas patrimonial, devendo o feito prosseguir para o enfrentamento do mérito dessa questão,





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

com a substituição processual da parte ativa pelos herdeiros.

**6. Agravo interno desprovido.** (AgInt no AREsp 525.359/MS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/02/2018, DJe 01/03/2018)

No mais, a ação rescisória em questão deve ser enfocada à luz do artigo 134 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 80/2014, *in verbis*:

**Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)**

A disposição constitucional é aprofundada por disposições legais da LC 80/94, que prevê, em seu artigo 4º, X:

**Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:**

(...)

**X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).**

Em igual sentido o Código de Processo Civil, que prevê:

**Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.**

Como a ação rescisória não exige poderes especiais, não há que se falar em necessidade juntada de procuração.

Nesse sentido, já se pronunciou o Colendo Supremo Tribunal Federal:

**“Igualmente, não se sustenta a necessidade de outorga à Defensoria Pública da União de procuração com poderes especiais para a propositura de ação rescisória. Explica-se. A Lei Complementar 80/1994, Lei de Organização da Defensoria Pública, traz as seguintes prerrogativas de seus membros, *in verbis*: “Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União: (...) XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;” - grifei. Desse modo, a representação processual ocorre por meio de Defensor Público, integrante do quadro**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**funcional da Defensoria Pública da União, não lhe sendo exigida a outorga de procuração para representação em Juízo. A propósito, transcrevo parte do voto proferido no AI-AgR 616.896, de minha relatoria, publicado no DJe 29.6.2011: “A representação processual pela Defensoria Pública, in casu, Defensoria Pública da União, faz-se por defensor público integrante de seu quadro funcional, independentemente de mandato, ressalvados os casos nos quais a lei exija poderes especiais, consoante dispõe o artigo 128, inciso XI, da Lei Complementar 80/94.” Nesse sentido, possui a Defensoria Pública da União mandato 'ex lege'. Por esse motivo, não se faz necessária a apresentação de procuração para representar judicialmente o autor, inclusive de instrumento que lhe outorgue poderes especiais, tendo em vista a ausência de previsão normativa da necessidade de poderes especiais para propor ação rescisória. Dessa forma, rejeito qualquer óbice em relação à formalidade de representação processual” (STF - AR 1937, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 02/02/2017, publicado em DJe-021 DIVULG 03/02/2017 PUBLIC 06/02/2017 – os grifos não constam no original).**

Com a devida vênia, pelos demais dispositivos acima transcritos, afasta-se a insurgência da ré em face da representação, pela Defensoria, da coletividade de pessoas que vivem no local.

Ante o exposto, afasta-se a questão preliminar arguida pela ré.

(...)

Int.” (fls. 482/489) (destaques do original)

A presente ação foi ajuizada pela Douta Defensoria Pública do Estado de São Paulo na qualidade de Curadora Especial. Não obstante a ausência de qualificação dos autores da ação, com a devida vênia, não se pode desprezar que, *in casu*, considerando-se o objeto da ação e a legitimidade constitucionalmente prevista, não há óbice para que a própria Defensoria, em nome próprio, proponha Ação Civil Pública.

A Douta Defensoria Pública manifestou-se nos autos às fls. 414, nos seguintes termos:

**“Exmo Des. Relator,  
Ciente da r. decisão que determinou a intimação da Prefeitura.  
De início, cumpre esclarecer, ratificando a**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

petição de fls. 400, em relação ao cabimento da ação rescisória, que a delimitação da área objeto da ação como ZEIS 1 deu-se em 2014 e não em 2016, tendo a Lei de Zoneamento de 2016 apenas detalhado a regulamentação em ZEIS.

Nesse sentido, vale conferir o anexo do Plano Diretor no link:

[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Mapa04\\_ZEIS1.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Mapa04_ZEIS1.pdf) que delimitou todas as áreas de ZEIS 1 da cidade.

Outro ponto que merece ser destacado é o número de pessoas na favela sucupira, objeto da presente ação. A Favela é demasiada adensada. Veja-se que no documento oficial da Prefeitura juntado na contestação da ação de reintegração de posse cuja cópia encontra-se a fls. 53, na época, havia 382 domicílios (informação essa apesar de desatualizada, foi reiterada pela prefeitura a fls. 395), sendo que o mesmo documento diz que a ocupação data de 1974. Hoje, o sistema da Prefeitura não tem mais essa informação, mas segundo informantes dos movimentos de moradia, calcula-se 5.000 famílias no local” (fls. 414 – Os destaques não constam no original).

Às fls. 432/436 foi acostado aos autos o Ofício nº 412/SEHAB.G/2018 de fls. 432/436, expedido pela N. Secretaria Municipal de Habitação, subscrito pelo Exmo. Sr. Secretário Municipal de Habitação Fernando Chucre, informando que:

**“A área objeto da ação é identificada como “Favela Sucupira” e está localizada em Área de Proteção dos Mananciais – Bacia Billings, mas nos termos de manifestação pretérita, já acostada aos autos judiciais, e atual análise técnica desta Pasta, o perímetro da Favela encontra-se, de fato, parcialmente em uma ZEIS-1, já implantada em 2007, como comprova fotografia da EMPLASA.**

No tocante à possibilidade de



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

regularização, ainda que a data de implantação seja compatível com a exigida pela Lei Específica da Billings, sendo passível de enquadramento em ARA1 e utilização do PRIS. Também há indícios de ausência de infraestrutura no local, posto ainda classificada como “favela” no sistema HabitaSampa.

Todavia, nos termos do zoneamento estadual da represa, diante da proximidade física com a Represa Billings, a eventual regularização da área depende de prova inequívoca de que a ocupação está fora da reserva do limite legal da represa, bem como de que sejam concluídos estudos acerca da inexistência de risco e possibilidade de implantação de infraestrutura no local.

Também impende salientar que não há projeto para a área em nenhuma fase do Programa de Mananciais, o que sinaliza não haver nenhuma intervenção prevista.

Os exatos termos dos riscos e dos limites da represa, assim como a delimitação exata da área inserida no referido zoneamento, depende, necessariamente, da realização de vistorias e elaboração de laudos conclusivos pra a devida aferição, a serem realizados por equipe especializada que o Município não dispõe atualmente” (fls. 432/433 - Os destaques não constam no original).

O ofício acima veio instruído com imagens mapográficas de fls. 434/435 com indicação precisa da área objeto da ação, bem como do documento denominado “*Folha de informação nº 23*” expedido em 06.3.2018 pela SEHAB – Coordenadoria de Regularização Fundiária, firmado pela Arquiteta Renata Paula Lucas, ficando às claras a necessidade de laudo prévio indicando a inexistência de risco pela proximidade da Represa, se nenhum trecho da favela está sobre o limite legal



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da represa, bem como verificar condições de implantação de infraestrutura para afirmar se a área é, tecnicamente, passível de regularização:

**“Sra. Coordenadora**

**De acordo com os elementos visuais anexados ao documento (fl. 5 e fls. 18 e 19), a ação incide sobre a Favela denominada “Sucupira”, cadastrada no GeoSampa. O perímetro da favela, de acordo com as informações do site citado, realmente encontra-se em uma ZEIS 1 (fl. 21).**

**Quanto à possibilidade de regularização, informo que a área já estava implantada em 2007, conforme foto da EMPLASA 2007. Por encontrar-se em ZEIS 1 e possuir data de implantação compatível com o exigido pela Lei Específica da Billings, além da provável falta de infraestrutura no local (por ainda estar enquadrada como “favela” no sistema HabitaSampa), a área seria passível de enquadramento em ARA 1 e utilização do PRIS.**

**Ressaltamos, no entanto, a proximidade da Represa Billings – de acordo com o zoneamento estadual da Represa (fl. 22), a favela encontra-se exatamente no limite da represa. Para saber se a área é, tecnicamente, passível de regularização será necessário elaboração de laudo indicando a inexistência de risco pela proximidade da Represa, indicar se nenhum trecho da favela está sobre o limite legal da represa, bem como verificar condições de implantação de infraestrutura (a área não está indicada para nenhuma fase do Programa Mananciais, de responsabilidade da CFT). Sem essas informações, não é possível afirmar que a área é passível de regularização.**

**Por fim, informo que o laudos citados não são elaborados por essa divisão, que não possui técnicos habilitados para assinar esse tipo de documento.**

**Com os dados acima, solicito encaminhamento para o Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários, conforme solicitado por SEHAB/AJ em fl. 16” (fls. 436 e fls. 445).**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Às fls. 437 foi juntada manifestação do Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio, subscrita pelo Douto Procurador do Município de São Paulo Dr. André Zanetti Papaphilippakis, nos seguintes termos:

**A MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, por sua Procuradora infra-assinada, nos autos da ação em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, vem informar que a área objeto da ação, "Favela Sucupira", está parcialmente localizada em ZEI S-1, o que por si só não tem o condão de indicar que será objeto de regularização fundiária, urbanística e ambiental, tendo em vista os diferentes fatores envolvidos, que deverão ser objeto de aprofundados estudos futuros, ainda não desenvolvidos pela Secretaria de Habitação. Em outras palavras, o mero fato de um a área estar inserida em ZEIS não gera de modo algum o direito de seus ocupantes à regularização fundiária, tese defendida na inicial pela Defensoria Pública.**

Tal documento de fls. 437 foi aparelhado com informações de fls. 438/439 (INFORMAÇÃO Nº 389/SEHAB-G/18) firmada pela Assessora Técnica/SEHAB-AJ, Aliana Marques Nascimento, conforme trechos abaixo transcritos:

**“Trata o presente de Ação Rescisória referente aos Autos nº 0114619-93.2007.8.26.0002, em trâmite perante o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, por onde se alega que a decisão que determinou a reintegração da posse na área situada na Avenida Belmira Marin, altura nº 3000, deve ser rescindida, visto que o atual Plano Diretor e a Lei 16.402/16 tornaram a área em questão Zona Especial de Interesse Social 1, fato este impeditivo da retirada da população de ocupar o imóvel do local, tendo em vista que a área deve ser regularizada fundiária, urbanística e ambientalmente.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, a respeito das informações trazidas por DEMAP.22 conforme fl. retro, encaminha-se o presente para ciência e manifestação ao que toca a alegação de enquadramento da área como Zona Especial de Interesse Social 1, segundo o atual Plano Diretor e a Lei 16.402/16, bem como se a área é passível de regularização.

Oportunamente, requer-se as informações sejam prestadas até o dia 06/03/2018, com envio do expediente ao Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários para ciência e manifestação que entenderem próprias e adequadas ao presente feito, com retorno do expediente até 15/03/2018, a esta AJ para envio da resposta `DEMAP, dentro do prazo” (fls. 438/439).

Juntamente com o documento de fls. 437, vieram imagens mapográficas de fls. 440/441 e de fls. 443/44, estas últimas encaminhadas pela Coordenadoria Municipal de Habitação (Coordenadoria de Regularização Fundiária), nos seguintes termos: *“Sr. Responsável, Encaminhamos o presente para resolução das questões apresentadas em fls. 16 por SEHAB/AJ quanto à ciência e manifestação do enquadramento da área em ZEIS-1 e a possibilidade de regularização”* (fls. 442).

Às fls. 447 foi juntada a denominada *“Folha de Informação nº 25”*, elaborado pela Assessoria Técnica SEHAB-G do Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários, subscrito por Márcia Maria Fartos Terlizzi, contendo informações sobre adiantadas tratativas do setor junto à empresa ré, no sentido de regularização da área: *“para assegurar aos moradores atuais a posse de seus imóveis”*:

**“Informo que esta assessoria técnica por intermédio do Núcleo de Mediação de Conflitos tem por atribuição atuar na mediação de conflitos fundiários desta**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

natureza, na busca de uma solução conciliada. Para tal, já está realizando os devidos mapeamentos e levantamento de lideranças, entidades e órgãos públicos e privados que atuam na área. Foram contatas algumas lideranças e a prefeitura regional.

Trata-se de área de alto grau de consolidação, dotada parcialmente de infraestrutura e composta por um grande número de famílias. Com base no parecer exarado pela Coordenadoria de Regularização Fundiária em conta retro, somos favoráveis ao aprofundamento dos levantamentos técnicos que definirão precisamente a possibilidade de regularização fundiária. Julgamos necessário também buscar junto à AMAE, proprietária da área, a composição de uma solução que busque a manutenção da posse, se confirmada a possibilidade de consolidação.

Já iniciamos contato com a diretoria de patrimônio da empresa e se for configurada a viabilidade técnica de consolidação da área, daremos continuidade às negociações para assegurar aos moradores atuais a posse de seus imóveis. No entanto, se constatada a manutenção da reintegração de posse, iniciaremos tratativas como os moradores para a composição de uma solução para o conflito” (fls. 447).

Por derradeiro, às fls. 450 foi juntada “INFORMAÇÃO Nº 662/SEHAB-G/18” subscrita por Eliana Gomes, Chefe de Gabinete da SEHAB-G, conforme abaixo transcrito:

“Senhor Procurador,  
Ante a solicitação de fl. 15, encaminha-se o presente expediente com as informações prestadas pela Coordenadoria de Regularização Fundiária – CRF, constante às fls. 18/23, para manifestação nos autos da Ação Rescisória.

Cumpra notar que, a despeito da informação do Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários (fls. 25), a manifestação definitiva desta Pasta restringe-se à demonstração de que a área objeto da ação, 'Favela Sucupira'





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**está localizada parcialmente em ZEIS-1, o que não tem, por outro lado, o condão de, por si só, significar a possibilidade de sua regularização fundiária, urbanística e ambiental, tendo em vista os diferentes fatores envolvidos, conforme manifestação de CFR (fl. 23), para o quais se necessitaria de laudo para a devida aferição.**

**Ademais, visando à manifestação unificada nos autos, envia-se, anexo, além da presente manifestação, o Ofício do Secretário Municipal de Habitação em resposta à intimação proveniente ao Tribunal” (fls. 450).**

A autora, às fls. 469/471, em resposta,

aduz que:

**“... não assiste razão à Prefeitura em sua manifestação no sentido de que o simples fato de a área ser de ZEIS não obriga a Prefeitura a promover a regularizar fundiária. ·**

**De se esclarecer que todo o espírito que permeou a elaboração do Estatuto da Cidade pelo movimento da reforma urbana responsável inclusive pela inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal foi bem claro à época acerca da obrigatoriedade de regularização fundiária em área de ZEIS. A respeito, confira-se tese de doutorado do Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP Caio Santo Amore (<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/pt-br.php>)**

**A doutrina jurídica também é categórica nesse sentido. A respeito, o Professor Doutor da Pós Graduação da PUC/SP Nelson Saule Junior na sua obra 'a Proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares' (Porto Alegre: Fabris, 2004) assegura o direito subjetivo por parte dos moradores inseridos em área de ZEIS na obtenção da regularização fundiária da favela:**

*'Por meio da aplicação das zonas especiais de interesse social, pelo Poder Público Municipal, as áreas ocupadas pelas favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais populares irregulares e*





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

momento de sua edição.

Forçoso concluir que, a restrição do domínio era prévia, já existia antes do novo regime jurídico. A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS 1.

Importante colacionar o seguinte precedente jurisprudencial do Egrégio Superior Tribunal de Justiça cujo Relator foi o Eminentíssimo Ministro Aldir Passarinho Junior, acompanhando, por unanimidade, o voto do Relator os Srs. Ministros Jorge Sacartezini, Barros Monteiro, Cesar Asfor Rocha e Fernando Gonçalves, em julgamento realizado em 21.6.2005, reconheceram que o direito de propriedade não é absoluto em relação à imóvel que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, ante a constatação de uma nova realidade social e urbanística:

**“CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRENOS DE LOTEAMENTO SITUADOS EM ÁREA FAVELIZADA. PERECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. ABANDONO. CC, ARTS. 524, 589, 77 E 78. MATÉRIA DE FATO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7-STJ.**

**I. O direito de propriedade assegurado no art. 524 do Código Civil anterior não é absoluto, ocorrendo a sua perda em face do abandono de terrenos de loteamento que não chegou a ser concretamente implantado, e que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, com a desfiguração das frações e arruamento originariamente previstos, consolidada, no local, uma nova realidade social e urbanística, consubstanciando a hipótese prevista nos arts. 589 c/c 77 e 78, da mesma lei substantiva.**

**II. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” - Súmula n. 7-**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**STJ.**

**III. Recurso especial não conhecido**

Com todas às vênias ao entendimento do Ilustre Procurador de Justiça, no r. parecer de fls. 404/408 da Nobre Procuradoria Geral de Justiça, que a presente demanda não se enquadra nas hipóteses taxativas que permitem o ajuizamento da ação rescisória, não se discute, *in casu*, a presença dos requisitos do inciso VII, do artigo 966, do Novo Código de Processo Civil, da forma como constou no pedido inicial.

Consigne-se que, a ação rescisória constitui exceção em nosso sistema jurídico, somente cabível se configurada uma das hipóteses previstas em lei, especificamente nos incisos I a VIII do artigo 966 no Novo Código de Processo Civil.

A presente ação foi ajuizada, tendo como sustentação a alegação de preenchimento do inciso VII do aludido artigo 966 no Novo Código de Processo Civil, que assim dispõe:

**“Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:**

(...)

**VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;”**

Para tanto, sustenta a parte autora que, o imóvel objeto da ação possessória foi demarcado como sendo de ZEIS 1, estava abandonado e sem cumprir sua função social há muito tempo, inclusive a suposta função pública (fornecimento de energia), porquanto só são demarcadas áreas como sendo de ZEIS 1 para ocupações já consolidadas



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

há mais de trinta anos e que passaram por avaliações dos setores técnicos da Prefeitura (ambiental, urbanístico e fundiário), ou seja, a área passa a ser passível de regularização após análise minuciosa e se passou por esse crivo é porque a área é dotada de equipamentos públicos e integrada à cidade. Esclarece às fls. 400 que: “... *a delimitação da área objeto da ação como ZEIS 1 deu-se em 2014 com a promulgação do Plano Diretor e não em 2016*” (fls. 400).

Pela leitura detida dos autos, depreende-se que, o v. Acórdão ao qual se pretende rescindir foi julgado 2011, e o trânsito em julgado deu-se, no Egrégio Superior Tribunal de Justiça em 24.9.2015 e no Colendo Supremo Tribunal Federal em **1º.3.2016**.

Na verdade, Lei nº 16.402/16, que entrou em vigor em **22.3.2016**, regulamentou a Lei Municipal 16.050/2014 e ambas reconheceram fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS-1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tais leis reconheceram que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição - Ou seja, a restrição do domínio era prévia, já existia antes do novo regime jurídico - A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS.

Conforme informou a parte autora em sua petição inicial: “..., *a prova nova já existia antes do trânsito em julgado*” (cf. fls. 02 da exordial).

Constou na inicial que: “*No município de*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*São Paulo, aprovaram-se, em 2014 e 2016, duas leis complementares no presente ano que alteraram substancialmente a dinâmica da cidade e repercutem diretamente no deslinde do presente feito, agora em fase de cumprimento de sentença. A primeira delas é o Plano Diretor do Município (Lei nº 16.050/2014); A segunda delas é a lei de zoneamento aprovada 2016 (Lei nº 16.402/16)”* (fls. 04 – o destaque não consta no original).

Com a devida vênia, já prevalecia entendimento pacificado desde a vigência do Código de Processo Civil de 1973, fazendo referência ao artigo 485 daquele diploma legal, norma correspondente ao atual artigo 966 do Novo Código de Processo Civil, de que *“prova nova”* ou *“documento novo”* é aquele já existente ao tempo da prolação do julgado rescindendo cuja existência o autor da rescisória ignorava ou do qual não pôde fazer uso por motivo estranho à sua vontade.

Na doutrina de José Janguiê Bezerra Diniz, “in” Ação Rescisória dos Julgados, Ed. Atlas, São Paulo, 2017, no capítulo que trata da Admissibilidade da Ação Rescisória quando “obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável”, ensina nas páginas 117/118 que:

**“..., documento novo não significa que somente teve existência após o julgamento da lide. Ao contrário, a sua existência é anterior a ação, mas por algum motivo alheio à vontade da parte somente veio a ter conhecimento posteriormente. Vale dizer, se tinha conhecimento da sua existência e dele não utilizou não poderá fazê-lo. Se tinha conhecimento e negligenciou na sua apresentação também não poderá fazê-lo agora”**  
Há de tratar-se de prova documental suficiente



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a admitir-se a hipótese de que tivesse sido produzida a tempo, para levar o órgão julgador a convicção diversa daquela a que chegou.

(...)

Importa destacar que a mencionada hipótese de admissibilidade da ação rescisória, tratada neste item, estava prevista no art. 485, inciso VII, do CPC, que dispunha: “Art. 485. A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: (...) VII – depois da sentença, o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso, capaz por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável”.

No novo Código de Processo Civil, o art. 966, VII, manteve o sentido do legislador, alterando-se o alcance da antiga redação de que dispunha o antigo CPC, dispondo: “VII – obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável”.

O novo CPC vem então alterar o denominado “documento novo” para “prova nova”, de modo a ampliar seu cabimento, permitindo o ajuizamento da ação rescisória, ainda que a prova não seja documental. Logo, a prova nova será obtida pelo autor posteriormente ao trânsito em julgado da decisão”

É exatamente o caso aqui tratado, eis que, não se discute nos autos a impossibilidade de se fazer uso de prova de que a restrição do domínio era prévia, antes da edição das aludidas leis, eis que, repita-se, apenas reconheceram que a comunidade já estava ali consolidada, bem como o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS-1. Tal prova, apresenta-se, por outro lado, apta a assegurar pronunciamento favorável na ação rescisória.

Vale a oportunidade para colacionar a orientação jurisprudencial acerca do tema do Egrégio Superior Tribunal de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Justiça:

**“O documento novo apto a dar ensejo à rescisão, segundo doutrina e jurisprudência dominante, é aquele: a) existente à época da decisão rescindenda; b) ignorado pela parte ou que dele ela não poderia fazer uso; c) por si só apto a assegurar pronunciamento favorável; d) guarde relação com fato alegado no curso da demanda em que se originou a coisa julgada que se quer desconstituir” (STJ-3ªT., REsp 1.293.837, Min. Paulo Sanseverino, j. 02.04.13 – o destaque não consta no original).**

**“O adjetivo 'novo' expressa o fato de só agora ser ele utilizado, não a ocasião em que veio a formar-se. Ao contrário: em princípio, para admitir-se a rescisória, é preciso que o documento já existisse ao tempo do processo em que se proferiu a sentença” (STJ-3ªT., REsp 255.077, Min. Menezes Direito, j. 16.03.04 – o grifo não consta no original).**

Assim, considerando a aprovação do

Plano Diretor, em 2014, e, tendo a Lei nº 16.402/16, que entrou em vigor em 22.3.2016, apenas regulamentado a Lei Municipal anterior, reconhecendo o fato de que a comunidade já estava consolidada na área em litígio, classificando-a como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, caracterizada está a “prova nova”, tendo sido atendidos os requisitos do artigo 966 do Novo Código de Processo Civil, para o propositura de ação rescisória.

Em continuação, a Lei Municipal nº 16.050/2014, no inciso I, do **artigo 45** traz, de forma clara o significado de “ZEIS-1 e, em sua **“Subseção III”**, que trata **“Da Disciplina de Uso e Ocupação do Solo em ZEIS”** enfatiza, em seu **artigo 55** “caput” obrigações públicas correlatas à preservação das comunidades consolidadas e as limitações daí decorrentes, conforme abaixo transcrito:





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**“Art. 45.**

(...)

***I - ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;***

(...)

**“Art. 55. Em ZEIS, o licenciamento de edificação nova ou de reforma com mudança de uso deverá atender à destinação de percentuais mínimos de área construída total para HIS 1 e HIS 2, conforme Quadro 4, anexo à presente lei”**

Para o caso, mister a transcrição da doutrina de Nelson Nery Jr e Rosa Maria Andrade Nery, “in” Código de Processo Civil Comentado, 16ª edição, Editora Thomson Reuter Revistas dos Tribunais, 2016, às páginas 1262/1263, em comentários ao artigo 493 do Novo Código de Processo Civil, onde deixam às claras, inclusive, a possibilidade da consideração, de ofício, de fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito que influa no julgamento do mérito após a propositura da ação, lecionando que:

**“Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.**

**1. Correspondência legislativa (parcial). CPC/1973 462.**

**2. Direito e fato superveniente. O 'ius**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*supervenientes' e o 'factum supervenies' podem constituir no advento de fato ou direito que possa influir no julgamento da lide. Deve ser levado em consideração pelo juiz, de ofício ou a requerimento da parte ou interessado, independentemente de que possa ser com ele beneficiado no processo. Não se pode, a pretexto de pretender a incidência do 'ius supervenientes', a alterar a causa de pedir ou o pedido (Nery. Direito superveniente – Não cabimento da alteração da causa de pedir [RP 25/214]). O dispositivo tem sido aplicado não só no primeiro grau de jurisdição, mas também em segundo grau e nas instâncias extraordinárias. V. coments. CPC933”*

Na mesma linha, o Professor Eduardo Sabbag, em sua obra “Manual de Direito Tributário”, 8ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2016, no Capítulo onde trata da existência de leis mais benéficas produtoras de efeitos jurídicos sobre atos pretéritos e aplicação retroativa, de ofício, especificamente na página 221, ensina que:

**“d) Aplicação retroativa de ofício, quanto à lei mais benéfica:** em voto prolatado no REsp 488.326/RS (1ª Turma), pelo Ministro Relator Teori Albino Zavaschi, com julgamento em 03-02-2005, ficou assente que o advento da lei mais benéfica é fato novo, superveniente ao ajuizamento da ação, que incumbe ao juiz tomar em conta mesmo de ofício, nos termos do art. 462 do CPC (atual art. 493 do NCPC). Verifique o trecho do voto:

*“... Isso porque (a) o advento da lei mais benéfica é fato novo, superveniente ao ajuizamento da ação, que incumbe ao juiz tomar em conta mesmo de ofício, nos termos do art. 462 do CPC (atual art. 493 do NCPC) – 'se depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento da lide, caberá ao juiz toma-lo em consideração, de*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a sentença'.*”

Não se discute que, o artigo 182 da Constituição Federal inserido no capítulo da Política Urbana eleva o Plano Diretor das cidades à categoria fundamental de instrumento básico da política urbana. O Plano Diretor funciona como uma espécie de carta magna da cidade, em se tratando de ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme preceitua o artigo 182 da Constituição Federal, corroborado pelo Estatuto da Cidade e pelo artigo 40, §4º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que prevê quórum diferenciado para sua aprovação.

Como amplamente discutido nestes autos, a área objeto da ação, localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital já estava consolidada em comunidade denominada “Favela Sucupira” desde o ano de 2007, tendo notícias nos autos do início da ocupação desde o idos de 1974 (cf. doc. 53 que acompanhou a inicial desta ação rescisória).

A classificação e reconhecimento de tal área como ZEIS-1 somente ocorreu após a aprovação, pelo Município de São Paulo, em 2014 e 2016, que alteraram substancialmente a dinâmica da cidade e repercutem diretamente no deslinde do presente feito.

A primeira delas é o Plano Diretor do Município (Lei nº 16.050/2014) e a segunda é a Lei de Zoneamento Aprovada em 2016 (Lei nº 16.402/16), que entrou em vigor em **22.3.2016**, lembrando que, o trânsito em julgado da ação rescisória havia ocorrido em **1º.3.2016**.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, o fato de a área ser reconhecida como ZEIS constitui fato impeditivo apto a paralisar a pretensão da Autora da ação de reintegração de posse, ora ré na presente ação rescisória, na medida em que, em relação ao uso do solo, o autor da ação possessória está limitado a fazê-lo para regularização da área ocupada.

Por outro lado, eventual cumprimento da r. sentença de procedência da ação possessória, com desocupação de área de ZEIS-1 pelas famílias ali residentes, boa parte delas desde os idos de 1974, violaria não só o Plano Diretor e Estatuto da Cidade, mas a própria Constituição Federal, visto ser o Plano Diretor, por força do artigo 182, diploma eleito para regulamentar a função social de propriedade urbana.

Não obstante o resultado de procedência da r. sentença proferida na ação possessória, bem como o v. Acórdão rescindendo terem sido fundamentados no fato de ser a Ré uma concessionária de serviço público, e, assim, todos os seus bens que estiverem em função do serviço cedido - como no caso do imóvel objeto da ação - são considerados bens públicos, portanto, não são passíveis de usucapião nem geram direito à indenização por benfeitorias, com todas as vênias, conforme entendimento jurisprudencial, a propriedade pública pode ser objeto de uso especial para fins de moradia destinada a população de baixa renda:

**EMENTA:**

**“Apelação cível – Ação civil pública – Direito social à moradia – Área objeto de desapropriação para implementação de projeto de urbanização de favela – Pleito de reconhecimento do direito subjetivo à concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), para o fim de compelir a Administração Municipal a promover a regularização fundiária da comunidade em**



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**detrimento do projeto urbanístico – Impossibilidade – Constitucionalidade da limitação temporal prevista pela Medida Provisória n.º 2.220/2001 – Norma reconhecida como constitucional pelo C. Órgão Especial, ainda que sob outro enfoque, nos autos da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0041454-43.2012.8.26.0000 – Ocupação que supostamente data do ano de 2003, após o marco temporal previsto na r. Medida Provisória – Cerceamento de defesa não configurado – Desnecessidade de perícia para aferição dos requisitos exigidos para a concessão de uso especial – Direito à concessão de uso especial para fins de moradia que, ainda que caracterizado, não permitiria intromissão do Judiciário para determinar a regularização fundiária em substituição ao projeto de urbanização, nos termos do artigo 5.º, inciso II, da mencionada Medida Provisória – Cadastramento socioeconômico de todos os ocupantes para futuro reassentamento ou atendimento em programas habitacionais, sem prejuízo de preferências legais ou da ordem cronológica estabelecida – Possibilidade – Recursos voluntários e oficial desprovidos.**

(...)

“Como é sabido, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados pela Lei 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. Todavia, os artigos 15 a 20, que disciplinavam a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), foram vetados pelo Excelentíssimo Presidente da República, que editou a Medida Provisória n.º 2.220/2001, dando novo tratamento ao instituto previsto no § 1º do artigo 183 da Constituição Federal:

Art. 1.º - 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.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1.º - *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.*

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

§ 3.º - *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. 2.º - *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.*

§ 1.º - *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.*

§ 2.º - *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.*

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

Tem-se, portanto, que o espírito do instrumento é o reconhecimento do direito à moradia da população de baixa renda que mora em assentamentos consolidados, como favelas em áreas públicas. O fio condutor do instituto é a garantia do cumprimento da função social de imóveis públicos em área urbana. Embora a propriedade pública não seja passível de usucapião, pode ser objeto de concessão de uso especial para fins de moradia.

Seus requisitos guardam relação de quase paralelismo com os da usucapião especial urbana,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exigindo-se para sua concessão que o interessado possua como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup>; tenha a posse pelo período mínimo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; utilize a área para sua moradia ou de sua família; não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O instituto, todavia, apresenta grande diferença quando comparado a outros instrumentos de consecução da política urbana e de promoção do acesso ao direito à moradia: a concessão de uso especial não é ato discricionário da administração. Na verdade, reconhecida a presença de seus requisitos, a administração é obrigada a atuar no sentido de conceder o uso.

A Concessão de uso especial para fins de moradia gera um direito subjetivo, de modo que o respectivo ato que a realiza é vinculado. Não há outra interpretação possível, pois o artigo 6º da referida Medida Provisória é expresso quanto à possibilidade de reconhecimento judicial do direito à concessão especial, senão vejamos:

*Art. 6.º - 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.*

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

*§ 2.º - 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.*

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

*§ 4.º - O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis” (TJSP; Apelação/Remessa Necessária 1011282-68.2014.8.26.0053; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central -*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de  
Fazenda Pública; Data do Julgamento:  
30/03/2016; Data de Registro:  
30/03/2016)

Mais ainda, irrelevante ao deslinde da presente ação rescisória, eventuais discussões sobre desinteresse da municipalidade em dar continuidade à regularização da ocupação da área definida como “Zeis-1”, eis que, conforme já amplamente discutido, tal ocupação, na verdade já está sedimentada desde os idos de 1974, conhecida como “Favela Sucupira” e Plano Diretor do Município (Lei nº 16.050/2014) e a Lei de Zoneamento Aprovada em 2016 (Lei nº 16.402/16), apenas reconheceu tal situação e atribuiu maior estabilidade às famílias já assentadas, tornando, a situação irreversível, impedindo, em princípio, que o réu dê continuidade à execução da sentença proferida na ação possessória.

Tal situação foi bem retratada em caso análogo julgado pelo Colendo Tribunal de Justiça do Pernambuco, em ação de desapropriação indireta em área de Zona de Interesse Social denominada “Mangueira da Torre”:

**“AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO  
INDIRETA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO  
FUNDADO EM INTERESSE SOCIAL.  
PROVIMENTO DO APELO. UNÂNIME.**

(...)

**Decreto de desapropriação fundado em  
interesse social. Desnecessidade de imitar na  
posse a população a ser atendida, face a área  
já estar ocupada há vários anos. Objetivo do  
decreto é pacificar os conflitos sociais na área.  
Impositivo o pagamento de indenização aos  
proprietários dos imóveis situados na área  
desapropriada. Procedência do pedido. Apelo  
provido. Decisão unânime.**

(...)





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Note-se que o Município apelado não adotou nenhuma providencia posterior à edição do decreto, pelo simples fato de não haver necessidade, pois que a população a ser favorecida já se encontrava na posse (apesar de irregular) dos imóveis”**

(...)

**Como se pode observar, a manutenção das famílias na área descrita no Decreto Expropriatório, por si só, cumpriu os objetivos do município, tornando a situação irreversível e impedindo os Apelantes de defenderem sua propriedade, pois implícito estava, a partir da edição do decreto, a supremacia de um interesse público protegido pelo município”** ( TJ-PE Apelação 69918-1, Rel. Luiz Carlos Figueirêdo, 1ª Câmara de Direito Público, julgado em 09/04/2003, DJe 05/06/2003).

Destarte, a questão do interesse ou não do Município em dar continuidade aos atos a regularizar o assentamento das famílias que ocupam há muito tempo a área em litígio, com todas as vênias, extrapola aos limites do objeto da ação possessória, bem como da presente ação rescisória, devendo a ré valer-se dos meios próprios para perseguir seus direitos.

Não prospera o pedido subsidiário, deduzido em contestação, eis que, se a área é particular, este domínio já se extinguiu pela usucapião, caso a posse tenha sido exercida sem oposição desde 1974. Por tais razões, com o devido respeito, mostra-se inviável eventual direito a algum ressarcimento a ser postulado pela Ré.

Assim, por ser de rigor, nos termos do artigo 966, inciso VII, do Código de Processo Civil, julga-se procedente a presente ação rescisória para rescindir o v. Acórdão anterior e julgar



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

improcedente a ação possessória (processo 0114619-93.2007.8.26.0002), bem como condenar a ré ao pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios ora fixados em R\$30.000,00 (trinta mil reais), nos termos §8º do artigo 85 do Código de Processo Civil, observando o disposto nos incisos do §2º do mesmo dispositivo legal.

Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação rescisória.

Roberto Mac Cracken  
Relator