



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2020.0001037028**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1028964-03.2017.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que são apelantes DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FERREIRA RODRIGUES (Presidente) E ANA LIARTE.

São Paulo, 17 de dezembro de 2020.

**LUIS FERNANDO CAMARGO DE BARROS VIDAL**

**Relator**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Apelação nº 1028964-03.2017.8.26.0224 (Digital)**

**Apelantes:** Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de Guarulhos

**Apelado:** Ministério Público do Estado de São Paulo

**Comarca:** Guarulhos

**Juiz Sentenciante:** Dr. Rafael Tocantins Maltez

**2º Juiz:** Des. Ana Liarte

**Voto nº 18.274**

**Ementa:**

***Direito administrativo. Área de risco. Danos ao meio ambiente urbano conjugados. Ocupação informal. Desocupação determinada por sentença de procedência integral. Mora administrativa ora fixada no descumprimento do dever de proceder a regularização fundiária. Art. 30 da Lei nº 13.465/17. Pretendida desocupação da área que se sujeita à impossibilidade do manejo da situação de risco. Art. 39, § 2º, da Lei nº 13.465/17. Ação civil pública ora julgada parcialmente procedente, determinando-se a instauração de REURB conforme cronograma a ser fixado em fase de cumprimento da sentença. Danos ambientais a serem contemplados no REURB. Recursos parcialmente providos.***

**I - A r. sentença** de fls. 911/914, cujo relatório é adotado, assim julgou a presente ação civil pública:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face do MUNICÍPIO DE GUARULHOS para determinar que o réu promova a remoção dos ocupantes da área descrita na inicial (APP, Zona de Amortecimento e Mata Atlântica), que já estavam na área na data da liminar, no prazo máximo de 120 dias, proporcionando-lhes moradia condigna em próprios municipais (bens dominiais) ou em áreas sem restrições ambientais, urbanísticas e legais. Deverá o réu reparar integralmente o dano ambiental por meio do recobrimento do solo destas áreas ou faixas com vegetação nativa; realização de obras que propiciem a despoluição dos cursos d'água eventualmente contaminados pela implantação do parcelamento em tela e que assegurem a proteção dos corpos d'água, nascentes e cursos d'água contra poluição e assoreamento; afastamento das áreas de proteção ambiental dos efluentes dos sistemas de esgotos sanitários; e implantação de todas as providências mitigadoras dos impactos negativos trazidos por este desmembramento irregular. A reparação ambiental deve ser realizada no prazo de 120 após o término do prazo para desocupação da área. Por fim, o réu deverá tomar todas as providências para que a área não seja ocupada novamente ocupada de forma irregular. A multa diária para descumprimento de qualquer uma das obrigações é fixada em R\$1.000,00. Custas ex lege.*

**II - O Município de Guarulhos ofertou recurso de apelação às fls. 917/962, e assim resume a sua pretensão:**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Requer, outrossim, o processamento e INTEGRAL PROVIMENTO do presente recurso de Apelação, com a conseqüente ANULAÇÃO E/OU REFORMA INTEGRAL DA SENTENÇA para:*

*a) a revogação da decisão de remoção imediata dos ocupantes da área, em razão da ausência do preenchimento dos requisitos do artigo 300 do CPC, bem como o reconhecimento da inépcia do pedido formulado em razão da incompatibilidade com o pedido subsidiário de regularização requerido, por força do que dispõe o artigo 330, § 1º, inciso IV, do CPC, a determinar a reforma da sentença com a extinção do pedido nos termos do artigo 485, inciso I, do CPC.*

*b) o acolhimento da preliminar de litisconsórcio, anulando-se a sentença de modo a determinar-se ao autor a inclusão dos ocupantes no polo passivo da lide;*

*c) que seja rejeitada a pretensão quanto à obrigação do Município de Guarulhos de simplesmente remover os ocupantes da área e reparar os danos urbanísticos e ambientais, sem os indispensáveis estudos prévios, pois a r. sentença não levou em conta o contexto das disposições previstas na novel Lei nº 13465/2017 e da Lei Federal nº 12.608/2012, que admitem a regularização fundiária mesmo em se tratando de ocupações inseridas em área de risco, indicando que para a sua efetivação sejam realizados diagnósticos prévios, indicar a viabilidade ou não de intervenções que possam afastar ou corrigir os riscos sendo a realocação apresentada como sendo a última*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*medida, tudo pelos fundamentos já expostos;*

*d) que quanto a eventual multa cominatória, a mesma seja afastada, ou ainda, caso fixada, reduzida sensivelmente para patamares condignos com a realidade e em obediência aos citados princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e por fim, determinada a sua destinação aos fundos municipais, relacionados às matérias tratadas no presente feito;*

*e) que na remota hipótese de ser mantida em algum ponto a sentença, que os prazos sejam fixados de maneira a atender aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, contrariamente aos exíguos prazos fixados na r. sentença, iniciando-se, ainda, somente após esgotada a necessária e indispensável fase de liquidação de sentença, seja para remoção dos moradores, seja para urbanização e reparação de danos ambientais.*

O Ministério Público ofertou resposta às fls. 970/984 e na qual argumenta com a desnecessidade de formação do litisconsórcio passivo e pela manutenção da sentença apelada (fls. 970/984).

A Defensoria Pública ofertou resposta ao apelo às fls. 1.003/1.021 e argumenta pelo reconhecimento das obrigações municipais relativamente à moradia.

**III - A Defensoria Pública ofertou recurso de apelação** às fls. 985/1.002 e no qual em resumo pede:

*(...) requer-se seja dado provimento ao recurso, reformando-se a sentença proferida para que o Município seja condenado a promover a*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*regularização fundiária e urbanística da área, eliminando-se os riscos existentes na área, havendo a permanência das famílias no local.*

*Subsidiariamente, caso se entenda pela manutenção da decisão de remoção dos moradores, requer-se haja a condenação do Município para que forneça atendimento habitacional provisório e definitivo às famílias removidas, com a disponibilização de unidades habitacionais a elas.*

O Ministério Público ofertou resposta às fls. 1.030/1.036 nos mesmos termos daquela apresentada ao recurso da municipalidade.

**IV - O parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça** ofertado às fls. 1.052/1.074 é pelo improvimento dos recursos.

No julgamento do agravo de instrumento nº 2187538-03.2017.8.26.0000 foi mantida a tutela de urgência deferida, com a observação de que: *Se outras possibilidades existem de abordagem do problema urbanístico que se coloca, isto pode e deve ser discutido no curso da ação, inclusive mediante a realização de transação ou de substituição da tutela de urgência. O que não se concebe é o descumprimento das leis urbanísticas e a omissão do ente público a tal pretexto.*

O agravo de instrumento nº 2237442-89.2017.8.26.0000 que objetivava discutir a realização de prova pericial não foi conhecido.

No julgamento do agravo de instrumento nº 2252651-98.2017.8.26.0000 foi admitido o ingresso da Defensoria Pública na qualidade de assistente litisconsorcial.

É o relatório.

**V - Inexiste impedimento ao conhecimento dos recursos.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VI** - Como relatado, a Defensoria Pública foi admitida na lide na condição de assistência litisconsorcial, ocasião em que foi reconhecida a legitimação extraordinária ou anômala para atuar em nome próprio e em defesa da coletividade dos moradores.

Também não há que se cogitar da necessidade de formação de litisconsórcio passivo com os moradores considerados individualmente.

Como adiante se verá, não se está diante de hipótese que implica na outorga de tutela jurisdicional incidente sobre relações jurídicas entre os particulares e a administração.

Isto não significa, por óbvio, que o direito individual dos moradores possa ser desconsiderado na fase de eventual execução do julgado, ou que haja interdição ao exercício do direito de ação por fato processual ou extraprocessual.

Pelas mesmas razões não é de se reconhecer alguma inépcia da petição inicial por omissão de individualização de interesses e direitos afetados.

**VII** - Toda a defesa apresentada pela municipalidade no sentido de invocar a responsabilidade dos outros entes da federação e de invocar a necessidade de recursos orçamentários fica afastada.

A par da evidente responsabilidade da administração municipal pelo ordenamento do uso do solo, tem-se que a Lei nº 12.340/10 contempla a transferência de recursos orçamentários da União para as ações de prevenção, resposta e recuperação nas áreas de risco nas condições que estabelece.

De tal modo, a matéria articulada como defesa não constitui obstáculo para que a administração municipal desempenhe as suas



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competências, devendo ela, se o caso, agir para obter recursos orçamentários.

**VIII** - A situação de risco na área objetivada na petição inicial veio a se constituir matéria incontroversa.

A petição inicial veio acompanhada de estudo ofertado pelo Serviço Geológico do Brasil que constata o fato e indica a necessidade de ações de prevenção, resposta e recuperação (fls. 35/68).

No curso da lide, as partes acabaram por dispensar a produção de prova pericial e convergiram as suas postulações em torno do referido estudo geológico.

É certo que o estudo apresenta limitações que impedem a exata delimitação da área e das edificações existentes como ressaltou a Defensoria Pública em suas razões de recurso.

Mas isto não desmerece o estudo, desde que ponderada a limitação de seu objeto e alcance, bem como desde que ressalvada a apresentação de plano para o cumprimento da sentença.

O fato é que restou comprovada a situação de risco.

E a municipalidade demandada não logrou se desonerar do ônus da prova relativamente ao inadimplemento das suas obrigações inerentes ao ordenamento e fiscalização do uso do solo.

O problema é sem dúvida complexo e compreende questões extrajurídicas como arguiu a municipalidade, mas isto não constitui fato impeditivo ou modificativo do direito reclamado pelo autor.

Havia a municipalidade de comprovar o efetivo exercício de suas competências legais relativamente ao problema apresentado, o que não fez.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Logo, e sem desconhecer que no curso da lide a administração apresentou algum comportamento positivo e orientado à abordagem do problema, o fato é que o autor provou a obrigação descumprida, o que autoriza o acolhimento da pretensão inicial.

**IX** - Contudo, e não obstante o respeito ao entendimento adotado na r. sentença, o acolhimento da pretensão inicial deve ser parcial.

Com efeito, não se afigura conveniente determinar a desocupação desde logo, à míngua de prova pericial que demonstre a impossibilidade da realização de ações de prevenção e reparação, e que assim demonstre a efetiva necessidade da providência.

Isto porque a afetação de área de interesse ecológico não é por si só impeditivo da regularização fundiária, como se lê no art. 64 do Código Florestal, bem como autorizado pelo art. 9º da Resolução nº 369 do CONAMA.

Tais disposições normativas permitem a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais nas condições nelas estabelecidas.

E como já se viu, inexistente nos autos prova pericial que permita reconhecer a impossibilidade de regularização sob o prisma das regras ambientais, o que cumpre ser ponderado.

Bem ponderado, pois, ademais, os danos ambientais ao meio ambiente urbano apontados nos autos são conjugados com o problema urbanístico.

Assim, e mais precisamente ocupando-se do real objeto do litígio que é urbanístico, deve ser considerada a vigência da Lei nº 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

O art. 39 da Lei nº 13.465/17 permite expressamente a reurbanização de áreas de risco geológico, e ainda condiciona a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desocupação de núcleos urbanos informais constituídos por população de baixa renda. Transcrevo com grifos:

*Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.*

*§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.*

*§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.*

Dos termos da lei, resulta que há necessidade de prévia instauração do REURB-S ou equivalente para a tentativa de *manejo da situação de risco*<sup>1</sup>, condição necessária para a desocupação pretendida pelo Ministério Público.

Portanto, a pretensão inicial não pode ter a extensão pretendida na petição inicial determinando-se a imediata desocupação.

A obrigação administrativa inadimplida não está genericamente na omissão do dever de fiscalização das posturas

<sup>1</sup> Adota-se o termo sugerido pelo magistrado Antonio Augusto Galvão de França no estudo do CAJUFA intitulado Diretrizes para Análise de Risco Geológico-Geotécnico em Áreas Urbanas, disponível no sítio eletrônico do TJSP em <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120622>, acesso em 02/12/2020.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

urbanísticas e na inobservância de legislação ambiental, e nem no dever indeterminado de desocupar a área de risco, o que, repita-se, não foi objeto de prova pericial.

O que omitiu a administração é o dever legal de regularização fundiária, previsto no art. 30 da Lei nº 13.465/17 e assim redigido:

*Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:*

*I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;*

*II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e*

*III - emitir a CRF.*

Assim, fixada a mora da administração suscetível de correção pela via da ação civil pública, resta reconhecer a procedência parcial da ação civil pública, determinando-se a realização de procedimento de regularização fundiária conforme os termos da Lei nº 13.465/17 e demais disposições normativas de interesse, autorizada a realocação de pessoas se e quando verificada a impossibilidade de *manejo da situação de risco* nos termos do §2º do art. 39 da mesma Lei.

A recuperação dos danos ambientais é contemplada na própria regularização fundiária.

Na fase de cumprimento de sentença caberá ao magistrado competente estabelecer o cronograma de desenvolvimento do REURB, correndo os atos na esfera administrativa.

A multa cominatória diária de mil reais fica mantida,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

podendo ser adaptada em fase de cumprimento de sentença, e terá por escopo garantir o cumprimento das fases do REURB.

Nestas condições, devem ser providos em parte os recursos do Município de Guarulhos e da Defensoria Pública, julgando-se procedente em parte a ação para condenar a municipalidade a proceder o REURB conforme cronograma estabelecido em fase de cumprimento de sentença, autorizando-se a desocupação ou realocação de pessoas pedida na petição inicial somente se implementada a condição do § 2º do art. 39 da Lei nº 13.465/17.

Voto pelo provimento parcial dos recursos.

**LUÍS FERNANDO CAMARGO DE BARROS VIDAL**

**Relator**