



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000311083**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1019770-45.2021.8.26.0577, da Comarca de São José dos Campos, em que é apelante JOSE MARCIO DA SILVA ANDRADE, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente) E ANTONIO CARLOS VILLEN.

São Paulo, 31 de março de 2025.

**MARCELO SEMER**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica

**APELAÇÃO Nº 1019770-45.2021.8.26.0577**

**COMARCA: São José dos Campos**

**APELANTE: José Márcio da Silva Andrade**

**APELADO: Município de São José dos Campos**

**JUIZ: Silvio José Pinheiro dos Santos**

**VOTO Nº 29609**

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO. DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÃO. NÚCLEO URBANO NÃO CONSOLIDADO. NÃO COMPROVAÇÃO DE RESIDÊNCIA ÚNICA NO LOCAL. AUSENTE DIREITO SUBJETIVO À REURB. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME. Ação civil pública ajuizada pelo Município de São José dos Campos contra José Marcio da Silva Andrade, visando à demolição de imóvel erigido sem autorização municipal, em área de risco. O réu foi notificado para paralisar a obra e proceder à demolição, mas não acatou a solicitação, resultando na lavratura de auto de infração e no ajuizamento da ação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO. A questão em discussão consiste em determinar se a construção irregular pode ser regularizada ou se deve ser demolida, considerando a ausência de consolidação do núcleo urbano e os riscos associados.

III. RAZÕES DE DECIDIR. O imóvel foi construído sem alvará, não está cadastrado na Prefeitura, e não possui registro imobiliário. A prefeitura é competente para a fiscalização do parcelamento do solo. A defesa não comprovou que o local seja a única moradia do réu. A perícia indicou que o loteamento irregular não cumpre os requisitos para regularização fundiária, sendo um núcleo urbano recente e não consolidado. Há indícios de finalidade não residencial do imóvel, ausente interesse público na regularização. Demolição do imóvel que deve ser mantida.

IV. DISPOSITIVO. Recurso desprovido.

Legislação Citada: CF, art. 182, 183, 30, VIII; Lei nº 13.465/2017, arts. 9, 11, 23; Lei nº 10.257/2001; Lei nº 7.347/85, art. 18; Lei nº 6766/79, art. 50.

Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível 1000644-87.2019.8.26.0315, Rel. Décio Notarangeli, 9ª Câmara de Direito Público, j. 02/07/2024. TJSP, Apelação / Remessa Necessária 1007160-11.2019.8.26.0223, Rel. Paulo Ayrosa, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 19/12/2024. STJ, REsp n. 1.782.692/PB, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/8/2019, DJe de 5/11/2019.)

Trata-se de recurso de apelação interposto contra a r. sentença de fls. 549/566, que julgou procedente a ação civil pública ajuizada pelo Município de São José dos Campos, para condenar o réu a proceder a desocupação e demolição da construção descrita na petição inicial no prazo de 30 dias, por ter sido erigida em parcelamento ilegal de solo, loteamento clandestino, sem autorização municipal. Na mesma sentença, o magistrado julgou improcedente a reconvenção apresentada pelo réu, deixando de condená-lo em verbas sucumbenciais (art. 18, L. 7347/85).

Em razões recursais o réu aduziu, em síntese, que (i) o julgamento foi contrário à prova dos autos, considerando que foi comprovado a ausência de risco iminente de desabamento, além da possibilidade de regularização fundiária; (ii) a ação civil pública 0551945-43.2007.8.26.0577, que condenou os réus-loteadores e, subsidiariamente, o município a regularizar os loteamentos do terreno em que se encontra o lote do réu deste feito e indenizar os adquirentes de lotes agiu com acerto, sendo que o lote do réu pode ser incluído em futura regularização, desde que cumpridas as orientações dadas pelo perito às fls. 411/427; (iii) aplicação do art. 346 da Lei Orgânica Municipal de São José dos Campos, art. 182 da CF e 14, II, da Lei Federal nº 13.465/2017; (vi) o art. 183 da CF e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) têm os instrumentos jurídicos fundamentais da política urbana voltados à regularização fundiária; (iv) a supressão da ilegalidade constatada não deve passar por simples eliminação da estrutura física das construções,

mas pela adoção de medidas que promovam a efetiva regularização do bairro; (v) o Poder Judiciário deve colaborar na solução dos problemas sociais quando o caso exige solução concreta; (vi) citou jurisprudência e doutrina; (vii) prequestionou a matéria debatida nos autos, especialmente os preceitos legais e constitucionais (fls. 549/566). Por fim, pediu a reforma da sentença para julgar improcedente o pedido demolitório vertido na inicial.

Contrarrazões a fls. 571/573.

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se nos autos opinando pelo não provimento do recurso (fls. 588/593).

Recurso tempestivo, dispensado o preparo do réu.

É o relatório.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Município de São José dos Campos em face de José Marcio da Silva Andrade, visando a demolição de imóvel, parte ainda em construção, erigido sem a autorização da Prefeitura Municipal e que se encontra em área de risco.

Consta dos autos que em 03/06/2020 o réu foi notificado para paralisar a obra e proceder a sua demolição, por encontrar-se em loteamento irregular e área de risco. Diante do não acatamento da solicitação, em 03/07/2020 foi lavrado o auto de infração nº 2764.

Uma vez que o réu não apresentou recurso administrativo ou efetuou a demolição, em 23/07/2021 o Município ajuizou a presente ação.

Foi deferida a tutela de urgência para determinar a

imediate paralização de eventual obra, no estado em que se encontra, e se abster de promover sua ocupação caso não esteja definitivamente residindo no local.

Determinada citação por edital, o réu se apresentou voluntariamente no feito com contestação e reconvenção, com pedido de que o Município seja compelido a apresentar um Plano de Regularização Fundiária Sustentável para a área.

Foi designada perícia para analisar possibilidade de mitigação de risco, estando o laudo encartado a fls. 389/427; e perícia social, encartada às fls. 479/482.

Por fim, foi proferida sentença julgando procedente a ação. O magistrado considerou que, embora o imóvel tenha sido erigido em área de risco atual R2, o núcleo em questão não estava consolidado em 22 de dezembro de 2016, tratando-se de núcleo clandestino novo, sem direito à regularização fundiária urbana (REURB). Salientou ainda que a Ação Civil Pública 0551945-43.2007.8.26.0577, promovida contra os responsáveis pelo parcelamento ilegal do solo no mesmo bairro, teve como uma de suas determinações a condenação dos réus a promover a regularização jurídica do loteamento, no que fosse possível, e indenizar os adquirentes dos lotes.

A r. sentença não comporta reforma.

O imóvel objeto desta ação foi erigido sem alvará da municipalidade, não está cadastrado na Prefeitura Municipal, não tem registro imobiliário ou escritura de compra e venda, tendo a parte apresentado apenas um “instrumento particular de compromisso de

compra e venda” elaborado em 10 de janeiro de 2017, pelo qual *Wellington Silva Martins* teria se comprometido a vender sua posse de 3.273 m<sup>2</sup> no local, pertencente à matrícula de número 16.067 do 2º CRI, do qual teria parcelado 1.400m<sup>2</sup> para venda ao réu por 27 mil reais (fls. 161/167).

Na contestação, a defesa argumentou que a localidade em que o imóvel do requerido se encontra seria área urbana consolidada e teria fornecimento de serviços públicos. Afirmou que a pretensão de demolição do imóvel construído em loteamento irregular seria desproporcional, dado que seria usada para fins de moradia e pediu em reconvenção a regularização fundiária da construção.

O conjunto das provas, entretanto, não demonstrou a possibilidade de regularização fundiária do loteamento irregular, razão pela qual deve ser mantida a procedência da pretensão demolitória.

Não obstante a argumentação da defesa de que a construção seria destinada à moradia do réu e de sua família, tal dado não foi comprovado nos autos. O réu apresentou declarações feitas por sua esposa e terceiro de que morava no local (fls. 176/177), mas indicou na declaração de necessidade de assistência jurídica ter outro endereço residencial, Rua Monte das Oliveiras, 311, mesmo endereço indicado por ele no contrato de compromisso de compra e venda elaborado em 2017 (fls. 161) e indicado por sua esposa como de moradia dela (fls. 176).

No mais, as diversas fotos do imóvel e dos demais imóveis presentes no loteamento irregular do terreno de matrícula 16.067 demonstram a existência de características de loteamento para

casas de temporada (fls. 10/12 e fls. 410) o que vem a ser corroborado pela informação trazida aos autos pelo Oficial de Justiça:

*“Relatei aos servidores da requerente [Prefeitura] que no mandado constava a autorização para entrada forçada, quando então asseveraram que naquele momento não dispunham dos meios necessários para a efetivação da entrada forçada, mas asseguraram que poderia diligenciar naquele local **nos dias de sábado que encontraria a porteira aberta, já que teriam visto anteriormente que nesses dias a porteira era mantida aberta.** Desta forma, retornei àquele endereço nos dias 28 de agosto, 11 e 18 de setembro, mas encontrei a porteira fechada. Nessas ocasiões cheguei a esperar um bom tempo no local, mas não vi qualquer pessoa que estivesse entrando ou saindo pela porteira para que eventualmente eu tivesse acesso ao imóvel. Os funcionários da requerente também não entraram em contato informando que os meios necessários à entrada forçada seriam providenciados. Certifico, ainda, que de longe **o imóvel pode ser observado da estrada de acesso às chácaras ali existentes, mas em todas as vezes em que estive no local não visualizei qualquer movimentação no imóvel, nem a presença de veículo estacionado dentro da chácara que indicasse a presença de pessoas.**” (fls. 36)*

À parte dos indícios de que não se trata de residência única do réu, e das informações de que o imóvel foi construído em terreno com risco escorregamento do solo atual R2 (fls. 507/508), a prefeitura juntou aos autos procedimento de pedido de regularização fundiária (REURB) referente ao parcelamento da matrícula em que se encontra o imóvel do réu (“loteamento VAQUEJADA”), em que indicou a *ausência de consolidação* do núcleo urbano informal em 22 de dezembro de 2016. Indica que o local conta apenas com o serviço

público de energia elétrica, cuja distribuição a todos os domicílios é centralizada em uma única caixa, e não possui pavimentação, sendo *parcelamento clandestino em “implantação”*.

Tal avaliação da prefeitura está em consonância com a perícia disposta à fls. 389/427, em que se indicou que o imóvel objeto desta ação possuía apenas um quarto e banheiro concluídos, ainda não possuía ligação de energia elétrica disponível às demais “casas do núcleo”, usando água “do poço de um vizinho”.

Conforme indicado pelo referido perito, o local foi inicialmente ocupado em 08/2015, em 04/2016 foram iniciadas terraplenagens e início de algumas casas, em 09/2017 iniciou-se a terraplenagem do requerido, em 2018 a obra, que foi paralisada em 2020.

Afirma a lei 13.465/17, que estabeleceu o procedimento de regularização fundiária urbana (REURB) em esfera nacional:

***Art. 9. § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.***

***Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:***  
***III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;***



Ainda que haja medidas possíveis para sanar o risco de desabamento do imóvel em questão – como indicado pela perícia do local – o loteamento irregular efetuado não cumpre os requisitos para a promoção de sua regularização, tendo gerado núcleo urbano recente e não consolidado.

Ainda, os fortes indícios de finalidade não residencial e ausência de interesse público em sua ocupação impediriam a legitimação fundiária do loteamento:

*Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.*

*§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:*

*III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.*

Quanto ao não cabimento do procedimento de regularização fundiária urbana para casas de veraneio e ocupações isoladas sem núcleo urbano consolidado, já se manifestou o STJ:

*“Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de*

*interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda" (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, "em qualquer hipótese", a "regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa" bem como daquelas situações ilícitas que estejam "além das previstas nesta Lei" (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre "núcleo urbano informal" (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante "a elaboração de estudos técnicos" e "compensações ambientais" (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana — Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V). Por último, casas de veraneio e estabelecimentos comerciais não se encaixam, sob nenhum ângulo, no molde estrito de moradia para população de baixa renda. Daí, em Área de Preservação Permanente, ser "totalmente descabida a pretensão de grupos de pessoas que degradam referidas áreas para finalidades recreativas, acarretando ônus desmesurado ao meio ambiente e aos demais indivíduos" (AgInt no REsp 1.760.512/MS, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 27.2.2019, grifo acrescentado).” (REsp n. 1.782.692/PB, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/8/2019, DJe de 5/11/2019.)*

Assim, ausente comprovação de que o local seja única moradia do réu, e ausência de núcleo urbano consolidado, não era mesmo o caso de impor ao município o ônus de garantir alojamento ao réu em proteção ao direito à moradia.

Verifica-se que o município exerceu devidamente no caso seu poder-dever de “*prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais*”, conforme art. 10, X, Lei 13.465/17, e inciso VIII do art. 30 da CF, sendo o caso de manutenção da procedência da pretensão demolitória. Em situações análogas, assim já decidiu este E. Tribunal:

*CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PARCELAMENTO DO SOLO URBANO – LOTEAMENTO CLANDESTINO – OBRIGAÇÃO DE FAZER – REGULARIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO OU RETORNO AO STATUS QUO ANTE – ADMISSIBILIDADE. Parcelamento irregular em área rural. Prova pericial que constata a inexistência de núcleo urbano consolidado. Pretensão dos réus à regularização fundada na Lei nº 13.456/2017 que deve ser apreciada pelo Município. Poder-dever do Município de fiscalizar e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). Necessidade de exercício da competência material outorgada pela Constituição Federal. Ausência de direito subjetivo à regularização. Pedido procedente nos limites em que acolhido. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1000644-87.2019.8.26.0315; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Laranjal Paulista - 1ª Vara; Data do Julgamento: 02/07/2024; Data de Registro: 02/07/2024)*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – DANOS AMBIENTAIS – PRESCRIÇÃO – NÃO OCORRÊNCIA – IMPRESCRITIBILIDADE DE AÇÕES QUE TÊM POR OBJETO A REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL – RESPONSABILIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO – INADMISSIBILIDADE – ÁREA PERTENCENTE AO MUNICÍPIO, QUE NÃO FIRMOU*

*CONVÊNIO COM O ESTADO DE SÃO PAULO PARA INTERVENÇÃO NA ÁREA – COMPETÊNCIA EXCLUSIVAMENTE MUNICIPAL - ART. 30, VIII, DA CF E DA LEI Nº 11.465/2017 – RECONHECIMENTO – **REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA, COM REMOÇÃO DOS OCUPANTES, DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÕES EM ÁREAS NÃO CONSOLIDADAS E DE RISCO, ALÉM DA REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS – RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO – PRAZOS E MULTAS A SEREM ESTABELECIDOS EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA – RECONHECIMENTO.***  
[...] II- Considerando que a área objeto da ação pertence ao Município do Guarujá-SP, além do fato de que o ente municipal não firmou convênio com o recorrente, Estado de São Paulo, para a intervenção na área, aliado ao fato de que compete ao município o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, conforme previsto no art. 30, VIII, da CF, assim como prevê o Estatuto das Cidades e a legislação atinente à REURB (Lei nº 11.465/2017) e, ainda, o fato de que o Estado de São Paulo, seja pelas Polícias Ambiental e Civil, seja pelos órgãos ambientais, tem autuado os munícipes pelos danos ambientais havidos na área em referência, a indicar inexistir omissão de sua parte e a justificar a sua inclusão como litisconsorte, com fundamento na responsabilidade solidária, impõe-se o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva; III- Tendo sido comprovado que agiu a Municipalidade com desídia em relação à invasão de áreas de preservação permanente e de risco, culminando na ocupação e na construção de edificações, reconhecendo que contribuiu diretamente para os danos ambientais comprovados, bem como na exposição de pessoas a deslizamentos de terra, alagamentos e outros riscos, impõe-se a manutenção das condenações contidas na r. sentença, relacionadas ao cumprimento de obrigações de fazer consubstanciadas em realizar controle e fiscalização da ocupação do solo da área objeto da ação, **promover a remoção dos moradores instalados em áreas não consolidadas e de risco, com demolição das edificações**, bem como promover a despoluição do curso d'água existente no local, apresentar projeto de recuperação da área degradada à Cetesb, além de efetuar a regularização fundiária,

*implementar a infraestrutura essencial quanto ao fornecimento de água, esgoto e drenagem e a expedição das respectivas certidões de regularização fundiária para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis. [...] (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1007160-11.2019.8.26.0223; Relator (a): Paulo Ayrosa; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)*

No mais, verifica-se que a Ação Civil Pública 0551945-43.2007.8.26.0577, citada na sentença do juízo *a quo*, não se refere à gleba de matrícula 16.067 do 2ª CRI em que se encontra o imóvel do réu, mas à gleba de matrícula 84.864 do 1º CRI, localizada a 1,2km do número 14.980 da estrada Municipal de Bonsucesso (fls. 1366 daqueles autos).

Já o processo 1002452-20.2019.8.26.0577, citado pela municipalidade (fls. 438) se refere à mesma matrícula destes autos, mas não busca responsabilização quanto ao loteamento irregular da gleba, e sim a demolição de outro imóvel construído no local. Neste processo, o proprietário tabular da matrícula afirma tê-la vendido em 2014 para a pessoa de Waldemar D'Amico Junior, o qual seria o responsável pelo loteamento ilícito e venda inicial dos lotes irregulares. Por fim, o processo 1027319-09.2021.8.26.0577 trata de terceiro imóvel construído na mesma matrícula, para fins de fim de semana, cujo loteador apontado também seria Waldemar.

Considerando a ausência de identificação de ação civil pública e/ou criminal para responsabilização do(s) responsável(is) pelo delito de loteamento ilícito (art. 50, Lei 6766/79) que, ademais, devastou a vegetação nativa (fls. 416/418), encaminhe-se ofício ao Ministério



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Público, nos termos do art. 6º da Lei 7.347/85, com cópia deste acórdão e principais peças.

Mantida a procedência da pretensão demolitória, deixo de fixar ônus sucumbencial, nos termos do art. 18 da Lei 7347/85.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso.

**MARCELO SEMER**  
Relator