



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000347627

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1029930-63.2017.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que são apelantes DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram parcial provimento ao recurso do Município de Guarulhos e negaram provimento ao apelo da Defensoria Pública.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente sem voto), MARCELO SEMER E ANTONIO CARLOS VILLEN.

São Paulo, 7 de abril de 2025.

PAULO GALIZIA
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22917

APELAÇÃO Nº 1029930-63.2017.8.26.0224

COMARCA: GUARULHOS – 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

APELANTES E APELADOS: MUNICIPIO DE GUARULHOS E
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

JUIZ: RAFAEL TOCANTINS MALTEZ

DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. APELAÇÃO. GUARULHOS OCUPAÇÃO IRREGULAR. ÁREA DE RISCO RECURSO DA MUNICIPALIDADE PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO DA DEFENSORIA PÚBLICA IMPROVIDO. I. Caso em Exame. 1. Ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Guarulhos, visando a remoção de ocupantes de áreas de risco e de preservação permanente, com a oferta de moradia digna em áreas adequadas. A sentença condenou o município a realizar a remoção e a reparação dos danos ambientais e urbanísticos.

II. Questão em Discussão. 2. A questão em discussão consiste em (i) a validade da sentença que determinou a remoção dos ocupantes sem a oitiva individual dos moradores, (ii) a possibilidade de regularização fundiária da área ocupada, e (iii) a obrigação do município em proporcionar moradia digna aos removidos.

III. Razões de Decidir. 3. A ação civil pública possui natureza coletiva e dispensa a intimação individual dos moradores, sendo a Defensoria Pública responsável pela defesa coletiva. 4. O laudo pericial indicou a inviabilidade de permanência dos moradores nas áreas de mais alto risco da ocupação em questão, recomendando a remoção e a recuperação ambiental. A regularização fundiária não é automática e depende de requerimento dos legitimados.

IV. Dispositivo e Tese. 5. Recurso do Município de Guarulhos parcialmente provido para estender o prazo de cumprimento das obrigações para três anos. Recurso da Defensoria Pública desprovido.

Tese de julgamento: 1. A remoção de ocupantes de áreas de risco é medida necessária e urgente. 2. A regularização fundiária depende de requerimento específico e não é imposta automaticamente pelo Judiciário. Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, III, 5º, LIV, 6º, 23, IX e X, 183, § 1º; CPC, arts. 213, 234, 238, 239, 269, 554, § 1º; Lei nº 13.465/2017, arts. 2º, XIV, 4º, V, "h", "j", "q", 10, 11, § 2º, 14; Código Florestal, art. 64;

Lei nº 12.608/2012, art. 14; Lei nº 12.340/2010, art. 3º-B; Lei nº 9.394/96, art. 4º, X; Código Civil, arts. 884, 1219, 1255. Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível 1029953-09.2017.8.26.0224, Rel. Ponte Neto, 9ª Câmara de Direito Público, j. 27/03/2024; TJSP, Apelação Cível 1032841-48.2017.8.26.0224, Rel. Isabel Cogan, 13ª Câmara de Direito Público, j. 19/04/2022; TJSP, Apelação Cível 1028924-21.2017.8.26.0224, Rel. J. M. Ribeiro de Paula, 12ª Câmara de Direito Público, j. 01/11/2021; TJSP, Apelação Cível 1028985-76.2017.8.26.0224, Rel. Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, j. 16/12/2021.

Tratam-se recursos de apelação interpostos pelo ***Município de Guarulhos e pela Defensoria Pública d Estado de São Paulo*** contra a r. sentença de fls. 2765/2771 julgou procedentes os pedido formulados na presente ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Guarulhos, para condenar o réu à: promover a remoção dos ocupantes das áreas de risco ou das que ofereçam perigo às suas vidas e integridade física, (SP-GRU-SR- 85/CPRM, nas imediações da Rua Cícero Gomes de Almeida, bairro Sítio dos Morros, conforme indicado em fls. 2609, e, ainda, da Área de Preservação Permanente de encosta, no prazo máximo de um ano, proporcionando-lhes moradia digna em imóveis próprios municipais (bens dominiais) ou em áreas sem restrições ambientais, urbanísticas e legais; manutenção dos ocupantes atuais que não estejam em área de risco ou em APP de encosta, com a realização de obras de infraestrutura (contenção e estabilização de taludes, instalação de sistema de coleta de esgoto, canalização do esgoto e água e implantação de sistema de captação e drenagem de águas pluviais), segundo as exigências técnicas feitas pelos órgãos públicos para a regularização, tudo no prazo de um ano; reparação dos danos ambientais, no prazo de um ano, por meio de desocupação da APP de encosta, com o recobrimento do solo destas áreas ou faixas com vegetação nativa; afastamento das áreas de proteção ambiental dos efluentes dos sistemas de esgotos sanitários; e implantação de todas as providências mitigadoras dos impactos negativos trazidos pela ocupação irregular. O município foi condenado ao pagamento de custas na forma da lei.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo interpôs

recurso de apelação, narrando que se trata de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Guarulhos em que aponta a existência de risco de enchentes, inundações e movimento de massa na área denominada P-GRU-SR- 85/CPRM, nas imediações da Rua Cícero Gomes de Almeida, no bairro Sítio dos Morros, abrangendo cerca de 210 construções, com aproximadamente 840 moradores. Assim, postula reparação dos danos urbanísticos e ambientais, na sequência a ação foi julgada procedente. Pleiteia a anulação da r. sentença por violação ao devido processo legal, principalmente em relação aos artigos 213 e 234 do Código de Processo Civil; artigos 1º, inciso III, 5º, inciso LIV, e 6º, todos da Constituição da Federal de 1988, pois nenhum dos moradores da área afetados diretamente pela sentença foram ouvidos, de forma que tal omissão os teria impedido de tomarem ciência dos termos do processo para que pudessem se defender ou mesmo organizarem suas vidas preparando-se para desocupar os imóveis onde residem, a teor dos artigos 238, 239 e 269 do CPC. Pontua que a perícia realizada não é clara quanto à qualificação e quantidade de moradores/ocupantes do local. Repisa que a falta de ciência dos moradores em relação ao processo em curso afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o devido processo legal. Afirma ser imprescindível que as famílias que serão atingidas pela ordem de desocupação sejam informadas/notificadas previamente e com tempo razoável de antecedência, inclusive para que possam se defender juridicamente, se for o caso. Em relação ao mérito, evoca o direito à regularização fundiária dos artigos 2º, inciso XIV; 4º, inciso V, alíneas “h”, “j” e “q”, ambos do Estatuto da Cidade; artigo 11, §2º, da Lei 13.465/2017; artigo 64 do Código Florestal, pois o perito nomeado pelo juízo afirmou que a área está dotada de infraestrutura de água e luz elétrica na maior parte dos imóveis (fls.2196), mas por outro lado, registra que os serviços não atendem toda a população local; que as residências foram construídas de forma improvisada (fls. 2209). Admite que o experto apontou à fls. 1807 e 2179 que a área de nascente de rio já não mais existe no local, se tratando de ocupação urbana consolidada que, no entanto, seria passível de recuperação. Assim, no seu entender, não haveria de se falar em “área non aedificandi”, eis que o próprio laudo menciona a manutenção de uma área verde própria para o bairro.

Ressalta que se trata de área totalmente urbanizada (fls.2188 – resposta ao item 6) cuja vegetação nativa foi quase totalmente suprimida perfazendo um cenário que não justificaria a retirada forçada dos moradores. Assevera que o custo da regularização fundiária da área seria menor do que a realocação de dezenas de moradores e que a constatação da existência de área de preservação ambiental permanente não implica necessariamente na remoção dos moradores caso a área seja passível de regularização fundiária; bem como que a remoção das famílias outra habitação definitiva garantida, implica em expor centenas de cidadãos ao risco de viver em situação de rua, de forma que o desfazimento da ocupação é medida extrema que deve ser ponderada com outros direitos fundamentais, como o direito à moradia (artigo 6º da CF/88) relacionado não dever do Estado de concretizar políticas públicas de habitação social, saneamento básico e erradicação da pobreza, nos termos do artigo 23, incisos IX e X da CF/88. Afirma que nos termos do artigo 14 da Lei nº. 12.608/2012 – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil os programas habitacionais da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a realocação de comunidades de moradores de áreas de risco; o artigo 3º -B da Lei nº. 12340/2010, alterado pela Lei nº. 12.608/2012, que versa a respeito das transferências de recursos da União a Estados e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco, de desastres e posta e recuperação em áreas atingidas, determina o reassentamento dos ocupantes em local seguro e que *“aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.”* Aduz que mesmo os moradores que não possuem direito registral sobre o imóvel em que residem possuem direitos relacionados à posse prolongada para fins de moradia por se tratarem de moradores de baixa renda, conforme o artigo 183, § 1º da CF. Conclui que todos os moradores da área objeto dos presentes autos que vierem a ser removidos de modo forçado por força do risco reconhecido pelo Poder Judiciário devem ser atendidos de forma prioritária não podendo aguardar indefinidamente o atendimento habitacional definitivo, além de serem reassentados em local próximo de equipamentos públicos como escolas e creches,

conforme o artigo 4º, inciso X, da Lei nº. 9.394/96. Frisa que o reassentamento não pode significar o deslocamento dessa população para bairros distantes e carentes de qualquer infraestrutura. Assevera que, no caso em tela, os moradores já ocupam a área há décadas e realizaram benfeitorias, consistentes na construção de casas para sua moradia, tendo, em tese, direito às respectivas indenizações caso tenham que deixar o bem imóvel em que atualmente residem. Aponta que o cumprimento de qualquer desocupação sem a devida apuração e indenização das benfeitorias realizadas pelos moradores no local não pode ser executado, pois os ocupantes têm o direito de retenção em conformidade com os artigos 1219 e 1255 do Código Civil, haja vista que o indivíduo de boa-fé pode postular pela reparação/indenização pelo que investiu, em homenagem ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa (artigo 884 do Código Civil). Requer o provimento do recurso de apelação para o fim de reformar a r. sentença para que: “para que (i) sejam julgados improcedentes os pedidos da exordial; (ii) seja reconhecido o direito à regularização fundiária; (iii) subsidiariamente, seja fornecido atendimento habitacional necessariamente definitivo, prévio e prioritário à população que reside na área objeto da ação civil pública.” (fls.2829).

A Municipalidade de Guarulhos também apresentou recurso de apelação contra a decisão que condenou o município a remover os ocupantes de áreas de risco e de preservação permanente denominada **SP-GRU-SR-85/CPRM**, localizada imediações da Rua Cícero Gomes de Almeida, no bairro Sítio dos Morros – Município de Guarulhos/SP. O município afirma que a sentença não levou em conta o contexto das disposições previstas na Lei 13.465/2017 e no Código Florestal, que possibilitam a regularização urbanística, ambiental e fundiária de núcleos urbanos informais situados em áreas de preservação permanente, desde que estudos técnicos concluam pela melhoria ambiental em relação à situação de ocupação informal anterior. Aduz que a obrigação de proporcionar moradia digna aos ocupantes removidos mencionada na sentença, baseou-se no artigo 6º da Constituição Federal que, por sua vez, se trata de uma norma meramente programática não autoaplicável e que a gestão administrativa e orçamentária é de natureza discricionária, menciona a jurisprudência do TJSP em tal sentido (Apelação n.1029927-11.2017.8.26.0224,

Relator Des. Paulo Alcides Amaral Salles, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, e a Apelação 1005819-10.2015.8.26.0604, Relatora Silvia Meirelles), além de precedentes do STJ e STF que reforçam a natureza programática do direito à moradia e a necessidade de observância da discricionariedade administrativa e dos limites da reserva do possível. Afirma que o Poder Judiciário não deve interferir na gestão administrativa e solicita a ampliação dos prazos para cumprimento das obrigações impostas, argumentando que os prazos estabelecidos na sentença são inexecutáveis devido à necessidade de planejamento, realização de procedimentos licitatórios e obediência à legislação orçamentária. Pleiteia o recebimento do apelo em ambos os efeitos, devolutivo e suspensivo. Requer a reforma da sentença para afastar a obrigação de fazer imputada ao Município consistente na remoção dos moradores da área de risco e de preservação de encosta, permitindo a realização de estudos técnicos que apontem quais edificações devem ser removidas, priorizando a permanência dos ocupantes; afastar a obrigação de proporcionar moradia digna aos ocupantes removidos e, alternativamente, ampliar os prazos para cumprimento das obrigações impostas (fls.2835/2853).

Recursos tempestivos.

Foi deferida liminar ainda na data de 14.08.2017 determinando que *“que o réu no prazo de 120 dias, promova a remoção e o alojamento, para outro local, das famílias residentes nas áreas de risco ou nas que ofereçam perigo às suas vidas e integridade física, tal como consta do mapeamento, com todos os seus setores, fornecido pelo Serviço Geológico do Brasil nos documentos que instruem a presente petição inicial, demolindo, dentro do mesmo prazo, as construções ali existentes e procedendo, a partir de então e em prazo imediato, ao efetivo controle e fiscalização do uso e ocupação do imóvel mencionado nesta inicial, praticando todos os atos administrativos eficazes à repressão, prevenção e correção das infrações, respaldados no exercício do poder de polícia, impedindo novas construções e obras irregulares no local, através da apreensão dos instrumentos, materiais de construção, equipamentos, maquinários, ferramentas etc.; interdição, embargo, notificação do infrator a demolir a obra ou construção em desrespeito ao embargo. Para o cumprimento*

dessas obrigações, fixo multa diária no valor de R\$500,00, que passará a incidir, imediata e automaticamente, assim que houver o descumprimento das medidas elencadas e dos prazos fixados (...)" (fls.143/144).

O Ministério Público do Estado de São Paulo apresentou contrarrazões aos recursos. (fls.2859/2869)

A Douta Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer opinando pelo não provimento das apelações, ressaltando que a remoção dos moradores seja efetivada somente após a realocação em local adequado (fls. 2885/2899).

É O RELATÓRIO.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** contra **Município de Guarulhos** na qual alega que o Serviço Geológico do Brasil, em atendimento a um pedido do Ministério das Cidades, realizou, no mês de setembro de 2014 o mapeamento ou delimitação de áreas de alto e muito alto risco de enchentes, inundações e deslizamentos de terra no Município de Guarulhos acabando por identificar a área denominada como SP-GRU-SR-85/CPRM, localizada nas imediações da Rua Cícero Gomes de Almeida, no bairro Sítio dos Morros, abrangendo cerca de 210 construções, com aproximadamente 840 moradores que ocupam setor de encosta classificado como muito alto risco de deslizamentos.

Aduz o autor que as que a ocupação irregular da área gera instabilidade no solo, e que tal situação é agravada pela supressão de vegetação, ausência de rede de drenagem de águas pluviais, acúmulo de líquidos decorrentes da disposição inadequada de resíduos sólidos, ausência de rede coletora de esgotos, distância imprópria entre os taludes e as moradias. Afirmou que a região em questão apresenta histórico recente de deslizamento planar. Alegou que o recorrente foi instado a indicar quais medidas eficazes adotou a partir do mapeamento da área de risco, mas que o Município se limitou a informar que instalou pluviômetros para acompanhar os índices de chuvas. Aduziu que o recorrente encaminhou relatório de vistoria realizado no local indicando a necessidade de intervenções na área, sem, contudo, apontar as medidas concretas que adotaria. Asseverou que as construções na área são irregulares, pois não

possuem o devido licenciamento pelo Poder Público, ou foram licenciadas de forma inadequada, pois não poderiam estar localizadas em encostas íngremes sem os devidos cuidados para prevenir deslizamentos. Requereu o provimento da ação civil pública para o fim de condenar o Município de Guarulhos nas obrigações de fazer de: (i) reparação dos danos urbanísticos, mediante a regularização do uso e ocupação do solo, mas, primordialmente, em ordem sucessiva (1) a determinação da remoção dos ocupantes da área no prazo máximo de 1 ano com a oferta de moradia digna em áreas sem restrições ambientais, urbanísticas ou legais ou, subsidiariamente, (2) a manutenção dos ocupantes no local, condicionada à realização das obras de infraestrutura, bem como (ii) a reparação dos danos ambientais, mediante a desocupação de áreas onde o desmatamento é proibido, recobrimento do solo desmatado com vegetação nativa e realização de obras de depoluição dos corpos d'água, sob pena de multa diária.

Afirma que o réu permitiu, por omissão, a ocupação indevida da área e edificação de construções nitidamente clandestinas, faltando a dever legal que lhe é imposto pelo ordenamento jurídico vigente.

Preliminarmente, não há de se cogitar da nulidade da sentença, tal como assevera a Defensoria Pública, por suposta ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e ao devido processo legal decorrente da não intimação individual de cada um dos moradores ocupantes da área de risco em questão, ou porque não teriam sido ouvidos nem tomado ciência no curso do processo.

No caso, se trata de ação civil pública de natureza coletiva e cuja defesa deve ser exercida coletivamente justamente para evitar litisconsórcio multitudinário (a área em questão é ocupada por centenas de pessoas, por exemplo) que redundaria em tumulto processual, de forma o sentido na criação das ações coletivas foi justamente o de facilitar a defesa e o acesso jurisdicional de grandes grupos de pessoas com interesses em comum.

Observa-se que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi incluída nos autos, ainda no ano de 2018, para realizar a defesa e representação processual dos moradores, nos termos do artigo 554, §1º, do CPC que, por seu turno, menciona a possibilidade da citação genérica por Edital dos

moradores de ações possessórias envolvendo grande número de pessoas em situação de hipossuficiência econômica (fls.996).

Aliás, o Ministério Público apresentou manifestação informando ter realizado reuniões com representantes do Município de Guarulhos, da Defensoria Pública e dos moradores objetivando a busca de uma solução consensual. (fls. 973/975). Ou seja, de forma alguma é possível afirmar que a sentença tenha sido prolatada de forma açodada, eis que precedida por vários e intensos debates a respeito da destinação da área e seus moradores.

Como bem frisou a Douta Procuradoria Geral de Justiça o artigo 4-A, i, B, da Lei Complementar nº. 80/94 obriga a Defensoria a prestar aos seus assistidos informações a respeito da tramitação dos processos e outras providências necessárias à defesa de seus interesses.

Acrescente-se que o perito confirmou que os trabalhos “in loco” se deram no dia 25.04.2022 com a presença de representantes dos moradores, no caso, a Associação de Mães Novo Sorriso, através de seu Advogado o Dr. Euflates Celestino de Lima e a Sra. Maria Izabel de Castro (líder da Associação), que inclusive teria colaborado para cientificação dos moradores (fls.1776).

Em relação ao mérito, observo que, diferentemente do alegando pelos apelantes, o perito judicial Horácio Tanze Filho elaborou laudo técnico minucioso e detalhado, verdadeiramente primoroso, no qual apresenta a área SP-GRU-SR- 85/CPRM com precisão por meio de mapas e imagens por satélite onde estão indicados claramente a área de preservação permanente que passa bem no meio da área objeto dos autos, bem como as respectivos pontos com risco de deslizamento (fls.1778/1830/1831/1832/2182/2183/2177). O expert ainda elaborou uma lista dos imóveis presentes no local, entre moradias e outras edificações num total de 323 construções (fls.1833/1843), além de outra lista com fotografia e uma sucinta descrição de 291 das referidas construções (fls.2215/2529).

O Expert esclareceu que o terreno objeto dos autos foi cadastrado pela C.P.R.M. (COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS) como sendo o de número 85, localizado na Rua Cicero Gomes de

Almeida, Bairro Sítio dos Morros e Almeida, área que fica em parte no Bairro Cabuçu, e em parte no Bairro Morros – Município de Guarulhos/SP, aqui tratado como SP-GRU-SR-85-CPRM, medindo um total de 55.100m² e povoado por aproximadamente 1.000 moradores (fls.1777).

Constou do laudo que a topografia do local é dominada por altos aclives possuindo curvas de nível de até 45°. Áreas de encosta íngreme, com formação de siltes arenosos/argiloso classificada como de Risco muito alto para a ocorrência de escorregamento de terra devido a declividade da região e em função da antropização e urbanização descontrolada e sem planejamento (fls.2175), pois as moradias foram erguidas sem instruções ou projetos de engenharia em locais onde a vegetação nativa foi removida, expondo os residentes à riscos de morte (fls.2176).

O laudo expõe com clareza e precisão que a parte central da área é atravessada por um corredor classificado como área de preservação permanente englobando uma antiga nascente pluvial hoje totalmente soterrada pela Rua Cicero Gomes de Almeida (fls.1807/1830/1831/2179). Por outro lado, a região colorizada em vermelho nos mapas de fls.2177 e 2183 localizada em parte nas “laterais” do polígono que delimita o terreno, corresponde justamente àquela de alta declividade com riscos de deslizamentos de terra, erosão e solapamento do solo.

Registre-se que o Ministério Público trouxe uma imagem de satélite em três dimensões mais atualizada do local, fornecida pela própria Prefeitura de Guarulhos, destacando as encostas com inclinação maior que 45° mais propensas a deslizamentos (fls.2609).

O perito é categórico ao afirmar ser inviável a permanência dos moradores nessas áreas mais críticas com um mínimo de segurança:

*“Visto isso e somando-se ao cadastramento individual de cada edificação com fotos fidedignas à situação atual da área apresentando as edificações de baixa renda, **atenta-se para o risco iminente de um desastre.**”*

Outrossim, não parece razoável o posicionamento externado pelos apelantes, segundo o qual, os artigos 10, 11, §2º, e 39 da Lei nº 13.465/17 e 64 do Código Florestal impediriam a remoção de quaisquer dos moradores da área, desde que concretizado projeto de reurbanização do local:

“Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;”

“Art. 11. (...) §2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 , hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.”

Ocorre que a simples previsão legal da possibilidade da regularização e urbanização de núcleos habitacionais localizados em áreas de preservação permanente ou de risco não significa que tal medida (REURB) será adotada de forma automática em todos os casos ou mesmo que possa ser imposta pelo Poder Judiciário, pois a própria lei 13.465/2017 prevê que a medida deverá ser requerida por rol restrito de legitimados:

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.”

No caso concreto, um dos legitimados, o Ministério Público autor, pugnou pela desocupação do local e não pela sua urbanização.

Portanto, diferentemente do que argumentam os apelantes, tem-se que o laudo pericial é claro e incisivo ao apontar que a remoção das pessoas que vivem na área delimitada como de alto risco era medida absolutamente necessária e urgente, bem como que o custo de eventual reurbanização seria superior ao das medidas de remoção e realocação dos moradores em habitações adequadas, conforme vemos na resposta do perito ao quesito nº. 7 formulado pelo Município:

“Acreditamos porém que o custo deva ser maior que eventuais desocupações e remoções, estudo que deve ser efetuado pela Luz não só de custo mas custo social e deva ser tomada pela Municipalidade a decisão.

Hoje, pela situação que verificamos atual, somos

favoráveis a desocupação da área.” (fls.2197)

É preciso ressaltar que a r. sentença determinou a remoção dos moradores e demolição das construções das áreas de risco e áreas de proteção permanente localizadas nas encostas, além do reflorestamento da área de APP localizada nas encostas:

“Para tanto, devem ser seguidas as seguintes recomendações técnicas: (i) desocupação das áreas de APP de encosta e de risco (conforme indicado em fls. 2609), com demolição das edificações e remoção completa do entulho; (ii) implementação de um programa de restauração da vegetação nas APPs de encosta, mediante tratamento adequado do solo e plantio de espécies nativas; (iii) instalação de um sistema adequado de coleta de esgoto e de resíduos sólidos; e (iv) realização de obras de contenção e estabilização de talude. (fls.2771)

Em relação ao reflorestamento ou recuperação da área de APP, observa-se que o perito não consignou que uma eventual tentativa de recuperação da área seria impossível ou mesmo inútil, mas sim, parcialmente viável e salutar objetivando, inclusive, prevenir futuros deslizamentos de terra, senão vejamos:

*“Assim pondera-se sobre a Área de Preservação Permanente e as declividades acentuadas que se encontram na região **propõe-se a recuperação dessas áreas pelo plantio de 40.861,44m² com 6.810 mudas nativas da Mata Atlântica, onde serão acomodadas de acordo com as curvas de níveis***

O Plantio será realizado com mudas nativas da Mata Atlântica tornando esta porção do imóvel mais ricamente

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

denso com exemplares perpétuo e autóctones e proporcionará enriquecimento do maciço arbóreo já existente no imóvel.” (fls.1809/1810)

“O cerceamento do uso de áreas localizados em áreas de risco de deslizamento, como caso da área objeto do estudo, é primordial para que as pessoas que ali residem possam ter segurança da manutenção de suas vidas.

Assim, o restabelecimento das funções originais e/ou primárias é impossível, no entanto, a intenção é que se evite o risco de deslizamento de terras soterramento de residências e pessoas (...)” (fls.1823)

Portanto, a manutenção da r. sentença em relação a todas as obrigações de fazer imposta é medida que se impõe.

Contudo, também é verdadeiro que prazo de 1 (um) ano para a consecução de tais medidas parece por demais exíguo e fora da realidade orçamentária e operacional da Municipalidade, razão pela qual tal prazo deverá ser estendido para 3 (três) anos a contar da publicação da sentença. No mais, a remoção dos moradores remanescentes deverá ocorrer somente após o efetivo reassentamento em um novo local adequado.

Nesse sentido:

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO - OCUPAÇÃO IRREGULAR DAS MARGENS DO CÓRREGO LOCALIZAÇÃO NO JARDIM NOVA GALVÃO, NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS – Pretensão do Ministério Público à condenação do Município de Guarulhos a reparação de danos urbanísticos, com regularização do uso de ocupação do solo em área de risco, postulando, em caráter principal a remoção dos

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ocupantes da área, garantindo-lhes moradia condigna, ou, alternativamente, a reurbanização do núcleo habitacional, com manutenção dos moradores atuais e realização de obras de infraestrutura, bem ainda, a reparação de danos ambientais. PRELIMINAR - Inclusão dos ocupantes da área – Descabimento - Litisconsórcio necessário afastado (art. 114, CPC) - Defensoria Pública que atua no feito como "custos vulnerabilis". Desnecessidade de análise quanto à identidade de áreas entre a presente demanda e a da ação de execução de termo de ajustamento de conduta proposta anteriormente, distribuída sob o nº 0021697-70.2012.8.26.0224, uma vez que o Município apelante não apresentou indícios mínimos de que se trata da mesma área discutida, além disso, não há qualquer condicionante ou impedimento do prosseguimento do presente feito em relação a eventual identidade de áreas, até porque há urgência na presente regularização, diante dos riscos a que estão expostos os moradores e o meio ambiente. MÉRITO - Mapeamento e delimitação de áreas de risco pelo Serviço Geológico do Brasil - Evidenciado risco de inundação e de solapamento às margens de Córrego em área denominada SP-GRU-SR-48/CPRM, objeto de ocupação irregular (aproximadamente 180 construções e 720 moradores) - Omissão do Município nas medidas cabíveis à preservação da vida dos moradores e do meio ambiente, drasticamente degradado. Vistoria realizada pelo próprio ente municipal no decurso do processo, que revela serem necessários estudos e obras de infraestrutura no local, sem, contudo, apresentação de proposta/cronograma à regularização - Desídia configurada - Parecer técnico do CAEX e perícia judicial que, corroborando o mapeamento efetuado, apontaram

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

haver na área riscos de inundação e de solapamento, risco geotécnico relacionado à ocupação de várzea, além de ser a área insalubre - Responsabilidade do Município à promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano - Art. 30, VIII, CF e art. 40, LF nº 6.766/79 - Prova dos autos que permitiu verificar a possibilidade de regularização urbanística e ambiental da área, ressalvada a ocupação da faixa 'non aedificandi', delimitada nos termos do artigo 4º, inciso III, da Lei Federal n. 6.766/79, que reclama inexorável desocupação - Poder Judiciário que pode, excepcionalmente, determinar que a Administração concretize direitos constitucionais essenciais sem que isso signifique violação à separação de Poderes - Princípio da reserva do possível que não pode ser oposto ao mínimo existencial - Multa diária - Razoabilidade e proporcionalidade - Destinação a Fundos Municipais - Descabimento ante ausência de amparo legal e sob pena de se desviar o intuito de seu arbitramento - Prazo de um ano fixado para execução da sentença que não se mostra excessivo - Estudos técnicos cuja necessidade já havia sido reconhecida em laudo de vistoria do próprio Município que se manteve, mais uma vez, inerte na sua obrigação - Dilação de prazo que somente endossaria a sua desídia e manteria os ocupantes por mais tempo submetidos aos riscos amplamente demonstrados - Indenização aos ocupantes pelas benfeitorias - Inadmissibilidade - Ocupação irregular de área pública não dá ensejo ao reconhecimento do exercício de posse sobre a área, mera detenção, fato que exclui qualquer pretensão indenizatória por acessões porventura realizadas - Prova pericial requerida pela

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Defensoria Pública – Recolhimento dos Honorários periciais pela Fazenda Pública - O art. 18 da Lei nº 7.347/85 explica que na ação civil pública não haverá qualquer adiantamento de despesas - Trata-se de regramento próprio, que impede que o autor da ação civil pública arque com os ônus periciais e sucumbenciais - Conforme o col. STJ entendeu no Tema 510 e, em precedentes desta E. Corte de Justiça, a responsabilidade quanto ao pagamento dos honorários periciais será da Fazenda Pública à qual se ache vinculado o Ministério Público ou a Defensoria Pública – Entendimento sedimentado na Súmula nº 232 do C. STJ – Sentença mantida - Recursos de apelação não providos. (TJSP; Apelação Cível 1029953-09.2017.8.26.0224; Relator (a): Ponte Neto; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/03/2024; Data de Registro: 27/03/2024)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Moradias que ocupam setor de encosta, com alta declividade e alto risco de deslizamentos no município de Guarulhos. Recurso do Município de Guarulhos. Preliminares de cerceamento de defesa e pela necessidade de litisconsórcio passivo dos moradores do local afastadas. Caso concreto em que não se vislumbra necessidade de litisconsórcio passivo necessário. Precedente dessa C. Câmara. Mérito. Ciência inequívoca da municipalidade, sem adoção das devidas medidas administrativas. Município responsável por questões que envolvem o uso e ocupação do solo, ainda que irregular e/ou clandestino. Pena de multa diária imposta de forma correta na sentença, de tal forma que

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não comporta reparo. RECURSO DESPROVIDO. Recurso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Preliminar de nulidade em razão de ser caso de litisconsórcio passivo necessários dos moradores do local. Afastamento. Caso concreto em que não se vislumbra necessidade de litisconsórcio passivo necessário. Precedente dessa C. Câmara. Preliminar de cerceamento de defesa afastada. Inexistência de ofensa ao direito de moradia. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1032841-48.2017.8.26.0224; Relator (a): Isabel Cogan; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/04/2022; Data de Registro: 19/04/2022)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Ocupação de área de preservação permanente, instabilidade e insalubridade para moradias – Pretensão à remoção das famílias e a reparação dos danos urbanísticos e ambientais pertinentes à área denominada SP-GRU-SR-45/CPRM, margem esquerda do Ribeirão Baquirivu Guaçu. RESPONSABILIDADE PELA REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO – Dever do Município de conservá-la e de preservá-la de ocupação clandestina com situação de risco – Ofensa ao direito ambiental e urbano – Remoção e assentamento das famílias e necessária recomposição do meio ambiente. ORDEM DE REMOÇÃO – Manutenção – Área com iminente risco de solapamento e condições insalubres de moradia – Necessidade de realização de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. APLICAÇÃO DE MULTA DIÁRIA – Possibilidade – Poder Público

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

também deve se sujeitar às regras e penalidades processuais, aplicadas com prudência e cautela – Valor da multa fixado de maneira adequada ante a natureza e complexidade da pretensão – Sentença de procedência da ação, confirmada – Recursos de apelação do Município e da Defensoria, desprovidos. (TJSP; Apelação Cível 1028924-21.2017.8.26.0224; Relator (a): J. M. Ribeiro de Paula; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/11/2021; Data de Registro: 01/11/2021)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Guarulhos. Desocupação de área. Área de risco. Vulnerabilidade das moradias, risco de deslizamento e declividade de terreno. Omissão do município que deixou de exercer seu poder de fiscalização e não impediu a desordenada ocupação da área ou a edificação de moradias de forma irregular. Desocupação da área devida. Impossibilidade, contudo, de pronta concessão de moradias aos ocupantes da área, sob pena de violação ao princípio da isonomia. Obrigação que se limita a efetuar o cadastro das famílias removidas em programas sociais de moradia que o Município oferece. Inviabilidade de regularização urbanística, diante das provas produzidas nos autos. Regularização que depende de projeto específico, a ser analisado do ponto de vista da economicidade dos recursos públicos. Fixação de multa diária a fim de que seja cumprida a ordem judicial. Valor proporcional à escala do caso concreto. Prazo razoável para cumprimento das obrigações. Impossibilidade de reverter a multa ao fundo municipal. Inteligência do art. 13, da Lei nº 7.347/85. Recurso provido em parte. (TJSP; Apelação Cível 1028985-76.2017.8.26.0224; Relator



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(a): Bandeira Lins; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 16/12/2021; Data de Registro: 16/12/2021)

Pelo meu voto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso do Município de Guarulhos e **NEGO PROVIMENTO** ao apelo da Defensoria Pública, nos termos do acórdão.

PAULO GALIZIA

Relator