



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1026895-69.2018.8.26.0577**
 Classe - Assunto: **Tutela Cautelar Antecedente - Liminar**
 Requerente: **Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança e outro**
 Requerido: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**

Tramitação prioritária
 Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Lais Helena de Carvalho Scamilla Jardim**

Vistos.

Trata-se de ação movida pela **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO** e pela **SOCIEDADE DOS AMIGOS DO JARDIM NOVA ESPERANÇA** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**.

Em 24.10.2018, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ingressou com Tutela Cautelar em Caráter Antecedente alegando, em suma, que os moradores do Jardim Nova Esperança foram surpreendidos, naquela manhã, com o fechamento total, pela Prefeitura, da principal via pública do bairro: a Rua da Linha. A interposição de obstáculo físico no local interrompeu completamente a circulação no interior do bairro, dividindo-o em duas partes, impedindo a passagem de veículos, ciclistas, pedestres, cadeirantes, idosos e deficientes físicos. Acionada pelos moradores, a Defensoria compareceu ao local e constatou que a intervenção já estava em estado avançado, impedindo completamente a passagem dos moradores da comunidade de um lado para outro do Bairro. Chegando ao local, foram solicitados esclarecimentos ao encarregado pela intervenção, Sr. Rafael Cordeiro Borges, sobre a existência de ordem judicial ou ordem de serviço ou mesmo um simples responsável técnico, tendo obtido resposta negativa para todas as indagações. Após acionamento da Polícia Militar, todos os envolvidos compareceram à Delegacia, para lavratura de Boletim de Ocorrência, de natureza não criminal, registrando o ocorrido. Em sede policial, compareceu o Secretário Municipal de Manutenção da Cidade, Sr. Ricardo Minoru Ida que, em seu depoimento, confirmou a inexistência de determinação judicial, afirmando ter recebido ordem superior, sustentando que para sair ou chegar ao local existe uma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

outra saída, não vendo mal algum na colocação do obstáculo.

Argumenta que os moradores daquele núcleo urbano vêm sendo compelidos a deixarem suas habitações em troca de unidades habitacionais em bairros distantes ou mediante atendimento provisório, "auxílio-aluguel", até que as habitações definitivas sejam finalizadas.

O bairro Jardim Nova Esperança, um dos mais antigos do município, foi considerado pela ordem jurídica local como uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, sendo longevias as posses ostentadas por seus habitantes, algumas contando com mais de oitenta anos.

Na comunidade moram cerca de 400 famílias, que vêm sofrendo um intenso assédio do Poder Público, para que saiam do local, seguindo a prática adotada em outras comunidades já removidas no município. O único equipamento público existente no bairro, o prédio da Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), entidade que proporcionava formação aos jovens da comunidade, foi demolido, de forma sub-reptícia, em pleno período de férias. Desde o início de 2018, a Prefeitura iniciou nova ofensiva para remoção compulsória dos moradores, sem qualquer base jurídica. O número de adesões voluntárias à proposta da Prefeitura parece ter sido ínfimo, levando os representantes municipais a adotar outras medidas intimidatórias, como a colocação de uma base da Guarda Municipal na entrada do bairro, atrapalhando o fluxo de veículos e pedestres no local e, agora, a fechar completamente a principal via do bairro. Ainda, o município providencia a demolição de casas daqueles que de lá se mudaram e não promove a recolha do material demolido, o que faz juntar bichos, etc.

Prosseguiu afirmando que interdição da via obrigou que os moradores que ocupam a porção mais ao norte fossem obrigados a sair do bairro para ir de um lado ao outro da comunidade. O fechamento da via pública naquele local também impediu que pais de crianças que moravam na porção norte do bairro chegassem à quadra de esportes do bairro por aquele caminho, local onde o transporte escolar da prefeitura recolhe as crianças do bairro para leva-las às unidades educacionais.

Arguiu que o repentino fechamento de uma das duas vias de acesso ao bairro consistiu em exercício indevido do poder de auto-executoriedade, ao iniciar operação com impacto devastador na comunidade, em atuação totalmente desacompanhada de contraditório administrativo ou judicial.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Postulou a concessão de medida liminar, *inaudita altera pars*, que determinasse a imediata suspensão do bloqueio da via principal do bairro, restabelecendo a livre circulação de veículos e pessoas no bairro (fls. 01/10).

Foi concedida tutela de urgência determinando à requerida que procedesse ao imediato desbloqueio da via principal do bairro Jardim Nova Esperança, restabelecendo a livre circulação de veículos e pessoas, sob pena de multa diária fixada no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), limitada a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), cuja incidência se iniciaria no prazo de 24 horas, a partir da intimação (fls. 17/19).

A Prefeitura de São José dos Campos alegou a nulidade da liminar por não lhe ter sido dada oportunidade de manifestação anterior (fls. 23/26), pedido que foi rejeitado pela decisão de fls. 27/29). Postulou, em face desta decisão, a revogação da medida, sustentando motivo de segurança pública para o fechamento da via (fls. 162/170), argumento que foi rejeitado pela decisão de fls. 171.

O agravo de instrumento interposto contra a decisão de fls. 17/19 foi provido para o fim de reduzir o valor da multa diária pelo descumprimento ao patamar de R\$ 50.000,00 (fls. 2083/2087).

A cautelar antecedente foi aditada para apresentação da causa principal (fls. 217/348).

Em resumo, a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO e a SOCIEDADE DOS AMIGOS DO JARDIM NOVA ESPERANÇA alegam que o Jardim Nova Esperança, também conhecido como a comunidade do Banhado, é um dos mais antigos desta urbe, sendo classificado pela ordem jurídica local como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1). Que o bairro é servido por energia elétrica, fornecimento de água, telefonia, coleta regular de lixo, iluminação pública e até acesso à internet em algumas residências; que a comunidade é fortemente consolidada, contando com pequenos comércios, igrejas e templos religiosos, além de intenso enraizamento cultural no local, abrigando aproximadamente 450 famílias.

Aduziram que, segundo levantamento socioeconômico realizado em 2014 pela Prefeitura Municipal, em conjunto com a Associação de Moradores e a Defensoria Pública – supervisionado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – um quarto da população



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

local vivia no bairro há mais de 30 anos. Mais de 60% da população lá morava há mais de 10 anos, sendo certo que quase 90% ali residia há mais de cinco anos, em 2014.

Segundo o último levantamento realizado no bairro, no ano de 2014, havia uma população de 1.284 moradores, pertencentes a 461 núcleos familiares. Esse levantamento indicou que 74,4% da população do Banhado possui ensino fundamental incompleto, revelando o baixo índice de escolaridade da população local e a consequente dificuldade de inserção qualificada no mercado de trabalho formal; que a renda de boa parte da população local é assegurada pelo desenvolvimento de atividades informais (cerca de 50%), tais como coleta de recicláveis, guardadores de carros, trabalhadores autônomos ou empregos sem exigência de escolaridade e, conseqüentemente, com baixa remuneração.

Segundo a inicial, a despeito do baixo nível de remuneração da população local, a percepção de benefícios dos programas sociais, o desenvolvimento de atividades agrícolas, tais como o cultivo de hortaliças nos quintais e a criação de animais de pequeno porte, vêm permitindo que esses moradores tenham certa segurança alimentar.

De acordo com relatos dos moradores mais antigos, há cerca de 30 anos o poder público municipal implementou uma política pública de fomento à organização dos residentes da localidade, através da criação de uma associação de agricultores, a Associação dos Agricultores do Banhando. O objeto da associação era o de promover a preservação ambiental da localidade, no que contaram com o apoio das autoridades municipais, para a abertura de canais de drenagem, plantio de árvores frutíferas, cultivo e comercialização de legumes e verduras, consolidando a comunidade no local.

Asseveraram datar do final da década de 1990 os últimos investimentos públicos feitos na localidade. E que, após, a comunidade foi completamente abandonada, tendo sido desativados e até destruídos os equipamentos públicos que existiam no local, tais como creche, posto de atendimento odontológico e a unidade da FUNDHAS. Até o final do ano de 2010 funcionava no Centro Comunitário do bairro uma unidade de ensino pré-escolar que atendia cerca de trinta crianças, na faixa etária de 5 a 6 anos, sendo tal equipamento desativado pela Secretaria Municipal de Educação ao argumento de falta de demanda. Aduzem que, no dia 11 de julho de 2011, no meio do ano letivo e em pleno período de férias escolares, agentes municipais, de forma sub-reptícia, destruíram o último equipamento público existente no bairro, o prédio da Fundação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), entidade que proporcionava formação aos jovens da comunidade. Sustentam que, nos últimos anos, as autoridades locais vêm intensificando a conduta omissiva em relação aos serviços básicos e essenciais no bairro, de forma que a qualidade ambiental no local é prejudicada pela existência de diversos pontos de despejo de águas servidas e esgoto *in natura*, proveniente de prédios do Centro da Cidade.

Argumentaram que, em viés nitidamente segregatório, as autoridades municipais sequer cogitam a possibilidade de regularização fundiária do núcleo habitacional, retirando progressivamente todos os equipamentos e serviços públicos existentes na comunidade.

Além do fechamento de escolas, creches e da demolição da unidade da FUNDHAS, os autores alegam que a ré vem proibindo as concessionárias de energia elétrica e de abastecimento de águas de realizarem novas instalações e trocas de relógios na comunidade, impedindo que se regularizem as instalações no local; que os principais canais de drenagem existentes na comunidade não são desobstruídos há mais de 10 (dez) anos fazendo com que, em épocas de chuva, a água acumule nas partes mais baixas do bairro, reforçando o discurso das condições insalubres da comunidade.

Sustentaram que, ao longo dos anos, foram realizados diversos levantamentos cadastrais na comunidade, os quais foram utilizados para atuação pontual da Administração, no sentido de convencer determinadas famílias a deixarem o local, o que além de desarticular os laços de solidariedade da comunidade, promoveu retiradas parciais de moradores do local, sem um projeto claro de regularização do bairro, atraindo novas famílias que reocuparam os terrenos recém-desocupados, reproduzindo o ciclo de precariedade e violando o princípio da legalidade, da informação, da eficiência, da garantia de transparência, da gestão democrática, do planejamento, sem mencionar o vilipêndio à dignidade humana.

Disseram haver relatos de moradores sobre visitas ou telefonemas de agentes públicos vinculados ao Município, tentando convencê-los a saírem do bairro; que, em outubro de 2011, os agentes municipais, acompanhados por policiais militares, batiam de porta em porta na comunidade, convocando os moradores para comparecimento ao Paço Municipal para adesão a um suposto plano de remoção da comunidade. Ainda, que os agentes municipais passaram, mais recentemente, a distribuir panfletos no bairro exortando os moradores a saírem do local.

Dentre as técnicas utilizadas pelo Poder Público local para vencer a resistência dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

moradores, destaca-se a prática da demolição das residências dos moradores que aceitaram a realocação, deixando que os entulhos gerados pelo processo demolitório permanecessem no próprio local, sem que as áreas por eles ocupadas fossem cercadas por tapumes, proporcionando a proliferação de vetores e agravando ainda mais a já precária qualidade de vida dos moradores dos imóveis lindeiros e de toda a comunidade. Estes fatos foram objeto de questionamento judicial, em 2011, obtendo-se pronunciado favorável em primeira instância, nos autos do processo n.º 0000936-60.2011.8.26.0577, que tramitou perante a 1ª Vara da Fazenda Pública desta Comarca.

Implicaram a municipalidade no “congelamento” do bairro por tempo indeterminado, com proibição total de simples reparos, reformas ou ampliações dos imóveis já existentes, o que contribuiu para a degradação das construções.

Defenderam que as autoridades locais associam o bairro e, por consequência, os seus moradores, ao desenvolvimento de atividades criminosas – fato que, de acordo com os requerentes, deriva da incapacidade de manter um diálogo e de administrar conflitos com as diversas forças que compõem a sociedade, incentivando atos discriminatórios em desfavor dos moradores da comunidade.

E ao longo dos anos, os moradores do Jardim Nova Esperança que aceitaram a proposta de atendimento habitacional foram transferidos para os conjuntos habitacionais “São José dos Campos K” (no bairro Interlagos), “São José dos Campos W” (Caminho das Montanhas) e “São José dos Campos L” (Jaguaré) – conjuntos estes que foram entregues sem a devida regularização fundiária, com diversos problemas construtivos e estruturais, sem individualização da medição de água e sem a necessária assistência do Poder Público no local. E várias famílias em situação de vulnerabilidade social não tiveram condições de custear as despesas com a habitação verticalizada (parcelas do CDHU, taxa condominial, gás encanado).

Os moradores formularam denúncias ao Mecanismo Independente de Consulta e Verificação (MICI) do BID referente à inobservância, pela ré, da Política Operacional n.º 710, que trata do reassentamento involuntário de populações atingidas por empreendimentos financiados pela instituição financeira internacional, tendo em vista a tentativa de remoção compulsória dos moradores do Jardim Nova Esperança, sob a justificativa de implantação da “Via Banhado”.

Após investigação própria, o MICI concluiu que os procedimentos adotados pela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Município ré, relacionados ao reassentamento das famílias em decorrência da construção da Via Banhado, estavam em desacordo com as diretrizes do Banco. Por consequência, o Poder Público voltou a relegar a comunidade ao abandono após a retirada da equipe do Banco Interamericano de Desenvolvimento do processo de mediação do conflito.

Ainda segundo a inicial, com o início da nova administração municipal, em janeiro de 2017, os moradores reiniciaram as tentativas de diálogo com o Poder Público. Protocolaram um pedido formal de regularização fundiária na modalidade de Interesse Social (REURB-S), subscrito por 139 moradores da localidade, em 16.03.2017. Passados mais de 20 meses do protocolo do pedido de regularização, os representantes municipais não apresentaram qualquer resposta à comunidade. Em razão disso, em 18 de junho de 2018, foi encaminhado ao Prefeito Municipal o Ofício n.º 37/DPE-SJC/2018, apresentando as diretrizes para construção de um Plano de Regularização Fundiária e Urbanização do Banhado, que contou com a participação de técnicos de três instituições de ensino e pesquisa: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - USP; do Instituto de Planejamento Urbano da Universidade do Vale do Paraíba - UNIVAP e da Universidade Federal da Bahia.

Porém, segundo a inicial, após o pedido, a municipalidade reiniciou o assédio moral à comunidade através de diversas ações coordenadas, envolvendo, inclusive, ações de caráter militar implementadas pela Guarda Municipal, como a instalação de um ponto de controle de entrada e saída da comunidade e o bloqueio com manilhas da principal via da comunidade; objeto de tutela cautelar antecedente que deu origem à presente ação.

Relataram que os representantes municipais vêm promovendo reuniões com moradores dos prédios da orla do Banhado no sentido de obter apoio para proposta de remoção forçada da comunidade do Banhado.

Defenderam constituir obrigação do ente municipal a concretização de políticas de desenvolvimento urbano em favor da população de baixa renda, nos termos dos art. 3.º, 19, 256 e 262 da Lei Orgânica Municipal; que o Estatuto da Cidade estabelece, dentre os objetivos a serem atingidos para a realização do pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2.º,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

inc. XIV da Lei 10.257/01).

Sustentaram que o bairro Jardim Nova Esperança está situado em área de ZEIS 1, conforme Lei Complementar Municipal n.º 428/2010 (Plano Diretor), havendo reconhecimento pela ordem jurídica da importância na regularização fundiária dos espaços assim definidos no Plano Diretor do Município.

Além disso, o bairro cumpre todos os requisitos legais para obter junto à municipalidade a regularização do seu núcleo habitacional tratando-se de núcleo urbano, informal e consolidado.

Prosseguiram afirmando que as leis que incluíram parte do bairro em APA (Lei n.º 11.262/2002) e, posteriormente, em um Parque Natural (Lei Municipal n.º 8.756/2012), foram aprovadas e promulgadas, respectivamente, em 2002 e em 2012, datas em que o adensamento já se encontrava fortemente consolidado, incidindo a vedação constitucional de irretroatividade das leis. E que a Lei n.º 13.465/17 permite a formulação do pedido de regularização fundiária mesmo em áreas ambientais e de domínio público, o que deve ser feito mediante estudo fundiário prévio a ser conduzido pela municipalidade, determinando-se quais áreas poderão ou não, ao final do processo administrativo, serem regularizadas.

Testificaram que, diante da inércia da municipalidade frente ao pedido de REURB-S formulado pelos moradores do adensamento, protocolado 16.03.2017; tendo transcorrido o prazo assinalado no art. 30, §2.º da Lei 13.465/2017, tem-se como fixada a modalidade de regularização postulada pelos moradores do Jardim Nova Esperança, a Reurb-S. Defenderam que, em consequência, a ré deve dar continuidade ao processo (já iniciado) de regularização fundiária do bairro.

Ainda, asseguraram que a ré, ao promover intervenções urbanísticas na localidade, com atos de cooptação e intimidação, buscando adesões à proposta de remoção e ignorando o pedido administrativo formulado pelos moradores, agiu em contrariedade com o disposto no art. 30 da Lei n.º 13.465/17, promovendo inovação no estado de fato do local e na posição jurídica dos atingidos.

Pediram a suspensão dos atos materiais de intervenção na comunidade tendente à eliminação física do adensamento, até o trâmite final da presente ação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Aduziram que a população do Município, considerada em sua generalidade, e, especialmente os moradores do Jardim Nova Esperança, não tiveram a oportunidade de analisar, opinar, contraditar ou influenciar na decisão de extinção física do núcleo habitacional.

Disseram inexistir estudo de impacto socioambiental, plano de realocação no próprio local ou em área próxima, de alternativas habitacionais, de estratégias de promoção social da comunidade, nos termos do art. 5.º da Lei n.º 9.985/2000.

Sustentaram ter havido violação aos direitos dos moradores que configurou danos morais coletivos da população residente no Jardim Nova Esperança.

Postularam que os moradores da comunidade fazem jus à CUEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em relação às áreas públicas e à legitimação fundiária em se tratando de áreas privadas do Jardim Nova Esperança.

Requereram, em sede de tutela provisória de urgência, determinação objetivando a abstenção, por parte do Município, em promover qualquer ato tendente a intimidar ou forçar a adesão dos moradores do Jardim Nova Esperança ao plano de remoção; o andamento, na forma do art. 30, §3.º, da Lei n.º 13.465/2017, do procedimento administrativo para regularização fundiária do Jardim Nova Esperança, na modalidade REURB-S; a constituição, no prazo de 60 dias, do Comitê gestor da ZEIS do Jardim Nova Esperança; a retirada dos entulhos decorrentes das demolições que a ré efetuou; a abstenção da ré em posicionar os veículos oficiais da guarda municipal ou de outros órgãos, no passeio público, ou no início das ruas de acesso ao bairro; a autorização de reformas emergenciais nos imóveis que precisarem, com fornecimento de projeto técnico, se necessário.

Ao final, postularam a procedência dos pedidos para: **a)** condenar o ente demandado à apresentação de projeto de regularização urbanística sustentável dos imóveis situados nas Zonas de Especial Interesse Social, do bairro Jardim Nova Esperança, na modalidade REURB-S, prevendo a realização de todas as intervenções urbanísticas necessárias, inclusive, para eliminação dos eventuais riscos existentes no bairro, devendo tal projeto ser construído com a participação da população local diretamente e através dos representantes do comitê gestor da ZEIS; **b)** determinar ao Município que, no processo de remoção definitiva dos imóveis situados em áreas não passíveis de remoção do risco ou de ocupação, de acordo com os estudos previstos pelos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

art. 64 e 65 da Lei 12.651/2017, a realocação da população atingida em unidades habitacionais erigidas no próprio bairro ou em área próxima, mediante plano de reassentamento que deverá integrar o projeto de regularização fundiária sustentável; c) declarar a existência de relação possessória dos moradores do Banhado em relação à área ocupada, reconhecendo seus efeitos jurídicos, especificamente para declarar a concessão de uso especial, individual ou coletiva, das áreas públicas, conforme solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade do Jardim Nova Esperança, sendo certo que caso se chegue à conclusão que a remoção parcial ou total da comunidade seja necessária, seja concedido o direito em outro local, nos termos do at. 5.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001, no perímetro do próprio bairro ou em área próxima; declarar o domínio por usucapião coletivo das áreas particulares ocupadas pelos moradores das comunidades, de acordo com a solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade do Jardim Nova Esperança; de forma subsidiária, declarar a aquisição originária da propriedade, pública ou privada, pela legitimação fundiária de acordo com solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade do Jardim Nova Esperança; d) condenar o Município ao pagamento de indenização aos moradores do Jardim Nova Esperança, por danos morais coletivos, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a cada núcleo familiar.

Instada a se manifestar sobre o pedido de tutela inibitória (fls. 1584), a Prefeitura Municipal de São José dos Campos manifestou-se às fls. 1600/1609. Em suma, reiterou os argumentos da ação civil pública n° 1030940-19.2018.8.26.0577, proposta pela municipalidade contra os moradores do Banhado, ação esta conexa e que será julgada em conjunto. Sustentou a inexistência de intimidação dos moradores por parte de agentes públicos municipais, os quais apenas oferecem os benefícios da LC 604/2018, conhecida como "Casa Joseense", prevendo auxílio-moradia por até 36 (trinta e seis meses), entre outras benesses, aos ocupantes de áreas ambientalmente protegidas. Sustenta a impossibilidade de regularização fundiária em razão da alegada inconstitucionalidade da Lei n° 17.465/2017, objeto da ADI 5771. Argumentou que a Lei Orgânica do Município e a Lei Estadual que criou a APA do Banhado impedem a regularização fundiária no local. Invocou tratar-se de ato discricionário a implementação de legitimação fundiária e que o Novo Plano Diretor não mais classifica o Banhado como ZEIS 1, passando a vedar o parcelamento do solo naquela região. Opôs-se aos pedidos de remoção do entulho e de autorização de reforma pois importariam em esgotamento do objeto do processo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

O Ministério Público manifestou-se a fls. 1632/1636.

Aduziu que a ocupação é clandestina e que nunca foi autorizada a expansão da cidade para o local da ocupação. Alegou que o solo de turfa não é adequado para albergar construções; a existência de inúmeras ligações elétricas clandestinas e riscos derivados, principalmente o de incêndio; que há tráfico de drogas concentrado e exercido de forma rotineira no local de forma que a violência afeta diretamente os moradores das vias logo acima do Banhado.

Por outro lado, asseverou que a ocupação já é antiga e consolidada, inclusive, socialmente. E que não existem, aparentemente, registros de incêndios no local, causados por acidentes com ligação elétrica.

Defendeu que a inexistência de motivos para determinar a imediata desocupação de todas as casas do núcleo; tampouco a limitação de entrada de qualquer agente municipal na região. Defendeu, também, a concessão de medida liminar, apenas, para determinar ao poder público municipal, com o auxílio da Defensoria Pública, a entrada pacífica de agentes públicos com vistas a descrever com precisão todos os locais que contém lixo ou entulhos de qualquer tipo, assim como a remoção dos lixos havendo a disposição adequada desses entulhos pela parte ré.

A decisão de fls. 1638/1641 acolheu, tão somente, o pedido de liminar formulado no item “b.4” da ACP n.º 1026895-69.2018.8.26.0577, a fim de determinar ao Município de São José dos Campos providências para a retirada do lixo e dos entulhos decorrentes de demolições, no prazo de trinta dias, bem como o cercamento dos imóveis onde ocorreram as demolições, impedindo novas ocupações, com produção de relatório fotográfico dos serviços executados.

Citado, o Município apresentou contestação às fls. 1689/1730.

Preliminarmente, impugnou o valor atribuído à causa. Alegou a impossibilidade jurídica do pedido de concessão especial de uso para fins de moradia ou usucapião coletivo.

Afirmou que o Jardim Nova Esperança, atualmente, não é classificado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), tendo em vista a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos (Lei Complementar 612/2018).

Disse que não coagiu, intimidou, tampouco removeu compulsoriamente pessoas da região do Banhado. Mas que tem ofertado àqueles que, voluntariamente, desejam sair da área do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Banhado, dentre outras benesses, o auxílio derivado da Lei Complementar 604/18, conhecido como Casa Joseense – que oferece amplo apoio social na forma de um auxílio-moradia: “*Nessa dimensão, são oferecidos, em valores atuais, R\$ 2.300,00 para a realização da mudança, R\$ 2.700,00 para a demolição do imóvel e R\$ 700,00 para o pagamento de aluguel*” (fls. 1698).

Sustentou que a Lei Estadual n.º 11.262/2002, que instituiu a APA do Banhado, em seu art. 4º veda o parcelamento do solo para fins urbanos. E que a Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, em seu art. 258, prevê que as áreas de várzea serão destinadas apenas para a agricultura, evitando a especulação imobiliária, a construção de indústrias e os loteamentos.

Aduziu que a Lei Municipal n.º 8.756/2021 criou o Parque Natural Municipal do Banhado como unidade de conservação de proteção integral, a qual não permite ocupação humana permanente, permitindo-se em sua extensão, exclusivamente: pesquisa científica; atividades de educação ambiental; atividades de recreação em contato com a natureza; atividades de turismo ecológico; visitação pública respeitadas as restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade.

Asseverou que o alcance de “população tradicional” não atinge os autores, sendo impossível a permanência de populações não tradicionais em unidades de conservação, segundo a legislação ambiental.

Acrescentou que em razão de o solo ser de turfa, e sua combustão muitas vezes não ocorrer na superfície, a área está sujeita a risco de incêndio; e que a queima da turfa produz gases tóxicos que comprometem a saúde humana.

Defendeu a inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017. E que a mencionada lei veda a regularização fundiária em área localizada em unidade de conservação de proteção integral. Ainda, que a implementação da legitimação fundiária é ato discricionário do Poder Público.

Redarguiu a ocorrência de danos morais coletivos. Requereu a improcedência dos pedidos.

Réplica a fls. 2091/2105.

As partes foram instadas à especificação de provas pelo despacho de fls. 2106.

O Município de São José dos Campos requereu a produção de prova pericial e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

testemunhal (fls. 2112/2114). Suscitou a ocorrência de fatos supervenientes à contestação e ao ajuizamento do processo n.º 1030940-19.2018.8.26.0577. Alegou que, no dia 15 de maio de 2019, a Câmara de Compensação Ambiental, na sua 96ª Reunião, deliberou autorizar a Prefeitura de São José dos Campos a solicitar, junto à Petrobrás, a liberação de quantia milionária destinada ao Parque Natural Municipal do Banhado. Formulou pedido incidental de tutela provisória pugnando pela remoção dos ocupantes do Banhado (fls. 2115/2123).

Os autores, por sua vez, postularam a produção de prova pericial, documental e testemunhal (fls. 2142/2144).

O pedido de tutela de urgência visando à remoção dos moradores do Banhado foi indeferido pela decisão de fls. 2155/2157, a qual também deferiu o pedido de audiência de conciliação formulado pela Municipalidade, cuja solenidade realizou-se em 02 de outubro de 2019 (fls. 2167/2168).

Na ocasião, deliberou-se aguardar por 15 dias manifestação da parte autora acerca do interesse na continuidade das negociações sobre a realocação da comunidade em áreas próximas a serem prospectadas pela Municipalidade, nos 30 dias subsequentes à eventual manifestação positiva.

A autora Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança informou que a proposta de relocação dos moradores em áreas próximas, formulada pela municipalidade demandada na audiência de conciliação, foi rejeitada pelos moradores (fl. 2171).

O Ministério Público requereu produção de prova pericial que esclareça se a longa exposição ao material particulado pode causar danos à saúde da população, a ser realizada pela CETESB. Requereu também o desenho da mancha de inundação sobre a área em foco, obtido a partir de recente estudo de macrodrenagem e a realização de estudo hidrológico para apuração da mesma mancha de inundação pelo DAEE, o qual possa esclarecer se a zona onde está o núcleo informal está sujeita à inundação, inclusive prevendo o transbordamento de represas à montante no Rio Paraíba do Sul (fls. 2239/2243).

O pedido da requerida de efetuar por si consulta aos moradores acerca da proposta feita em audiência foi rejeitado, assim como a suspensão do processo. Pela mesma decisão, foi concedido um prazo de 60 (sessenta) dias para a apresentação do Plano Municipal de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Macro drenagem a cargo da municipalidade. Ressaltou-se que o levantamento cadastral da área do Banhado (fls. 2044) demonstra que a área do Parque Natural do Banhado conta com pouquíssimas construções que eventualmente teriam que ser dali removidas, em caso de improcedência do pedido de regularização. Que a área ocupada pela comunidade do Banhado está majoritariamente inserida na área de Proteção Ambiental definida pela Lei Estadual n.º 11.262/2002, não sendo incompatível, em tese, a regularização fundiária pretendia nesta ação com a criação e instalação da Unidade de Conservação do Parque do Banhado. Dessa forma, foi indeferido o pedido de realização de prova técnica de engenharia para elucidação acerca da efetiva área do Parque Natural do Banhado. Foi determinada, ainda, a realização de perícia, a cargo da CETESB, a fim de examinar a qualidade do ar e a eventual prejudicialidade à saúde dos moradores do entorno no caso de exposição ao material particulado emitido pela turfa (fls. 2244/2246).

Em face dessa decisão, foi interposto recurso de Agravo de Instrumento pela municipalidade (fls. 2280/2281), o qual não foi conhecido (fls. 2448/2454).

A Defensoria Pública apresentou quesitos e indicou assistente técnico a fls. 2274/2276. O Município indicou assistente técnico a fls. 2334 e quesitos a fls. 2423.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB apresentou a Informação Técnica n.º 04/2020/EQQ, juntada às fls. 2353/2363.

A decisão de fls. 2432 determinou o encaminhamento à CETESB dos quesitos formulados, havendo resposta a fls. 2458/2466 (Informação Técnica n.º 01/2021/EQQ).

Foram ouvidas a Defensoria Pública (fls. 2473/2474), Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança (fls. 2476/2477), Município de São José dos Campos (fls. 2486/2488) e Ministério Público (fls. 2492/2493).

O processo foi saneado pela decisão de fls. 2495/2498. A impugnação ao valor da causa não foi acolhida. Foi rejeitada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Reafirmou-se a prescindibilidade de prova pericial objetivando apurar os exatos limites do Parque Natural Municipal do Banhado, uma vez que esta área está delimitada na própria lei, com memorial descritivo e mapa que fazem parte do diploma. O pedido de perícia antropológica foi indeferido, porquanto o pedido de tombamento do Banhado foi rejeitado pelo CONDEPHAAT. A perícia de engenharia requerida pela municipalidade para identificar insalubridade e risco à integridade física



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

dos moradores foi indeferida ao argumento de que o plano de regularização, caso venha a ser apresentado, trará estudos técnicos sobre as medidas mitigatórias desses agravos.

Foi acolhido o pedido feito pelo Ministério Público de requisição, ao Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), de estudo hidrológico visando indicar possibilidade de inundação dos núcleos habitacionais do Jardim Nova Esperança. Isso porque, a Secretaria de Gestão Habitacional e Obras do Município informou que a área de Várzea do Rio Paraíba do Sul não foi abrangida pelo Plano de Macrodrenagem do Município por se tratar de rio federal, cujo comportamento e suas consequências devem ser objetos de estudos em nível da Região Metropolitana do Vale do Paraíba (fls. 2324).

Determinou-se a expedição de ofício ao Conselho Gestor da APA do Banhado visando esclarecer se o órgão apreciou o plano de urbanização apresentado pelos moradores, bem como determinou-se à municipalidade que juntasse aos autos os estudos técnicos e a consulta pública feita à população envolvida na elaboração do plano de manejo do Parque Municipal, nos termos dos artigos 5º, 22, 27 e 42 da Lei 9985/2000. Resposta a esse ofício consta às fls. 2608/2609.

Requisitou-se da municipalidade a decisão sobre o pedido formal de regularização fundiária formulado pelos 139 moradores do Banhado.

A Defensoria Pública apresentou quesitos e indicou assistente técnico a fls. 2531/2532. O Município a fls. 2620/2622. E o Ministério Público a fls. 2635/2640; sendo todos aprovados pela decisão de fls. 2645/2646.

O Município de São José dos Campos indicou assistente técnico (fls. 2620) e formulou quesitos (fls. 2621/2622), tendo sido aprovados somente os quesitos de números 2, 9, 10, 11 e 12 pela decisão de fls. 2645/2646.

O Município de São José dos Campos, a fls. 2533/2536, apresentou uma proposta de acordo a qual não foi aceita pela Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança (fls. 2581/2584), não tendo sido, portanto, homologada pelo Juízo (fls. 2645/2646).

Em seguida, a fls. 2552/2556, requereu novo pedido de tutela provisória de urgência para a desocupação somente daqueles que ocupam as áreas localizadas no âmbito do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Parque Natural criado pela Lei Municipal n.º 8.756/2012, pedido este não acolhido pelo juízo de primeira instância (fls. 2645/2646).

O DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica apresentou estudo hidrológico às fls. 2750/2778, com complementação a fl. 2799.

As partes foram intimadas a se manifestarem sobre o estudo hidrológico (fls. 2780), tendo a Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança peticionado à fl. 2792 e a Defensoria Pública à fl. 2779.

Em 19.07.2022, peticionou a Defensoria Pública (fls. 2685/2689) relatando a ocupação da comunidade pela Polícia Militar, que se valeu da utilização de 18 (dezoito) viaturas, 16 (dezesesseis) motocicletas, 80 (oitenta) agentes policiais e 5 (cinco) cães farejadores.

Alegou ter recebido relatos de moradores sobre várias violações de direitos (abordagens abusivas com a invasão de propriedades privadas sem mandado judicial ou qualquer indício de prática de delitos, inclusive com o uso de cães e no período noturno; agressões verbais e físicas a trabalhadores; ameaças e provocações constantes; viaturas e motos andando em alta velocidade dentro da comunidade, colocando em risco a vida principalmente de idosos, crianças e animais; abordagem de crianças e adolescentes na via pública para questioná-las a respeito do trabalho e/ou ocupação de seus pais em tom de clara intimidação; alocação de viaturas policiais na porta da casa dos moradores, dificultando o livre acesso aos imóveis. Relataram que guardas municipais têm impedido ou embaraçado a atividade de catadores de materiais recicláveis, ao argumento da necessidade de prévio cadastramento em órgão municipal. Por fim, aduziu que todo o comércio local, formado por bares e mercearias, foi sumariamente interditado, dificultando sobremaneira o acesso dos moradores a bens básicos para consumo próprio e de suas famílias e opções de lazer próximos. Não houve oportunidade ou orientações para que eventuais irregularidades fossem sanadas para que os estabelecimentos comerciais continuassem a funcionar.

Requeru a expedição de ofício ao comando da Polícia Militar e a intimação da Prefeitura Municipal para a prestação de informações a respeito de denúncia narrada pelos moradores do Jardim Nova Esperança e pela imprensa, apresentando justificativa plausível para a entrada e permanência das forças de segurança pública na região requerendo, também, o restabelecimento das coisas ao estado anterior à ocupação, com a saída dos agentes da lei, seja da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Polícia Militar, seja da Guarda Civil Municipal.

O Município de São José dos Campos foi intimado a se manifestar, assim como à Polícia Militar foram requisitadas informações a respeito das alegações da Defensoria Pública (fls. 2780).

O Município de São José dos Campos rebateu a pretensão dizendo que a saída dos agentes de segurança pública do Jardim Nova Esperança extravasa os lindes objetivos da demanda. Justificou a ocupação pela PM da área com o aumento do número de crimes de roubos e furtos na região central da cidade. Defendeu a ação policial, pois a Corporação teria identificado situações que dificultavam o trabalho de segurança pública, a saber: desordenamento urbano, com visível acúmulo de lixo e entulhos, falta de iluminação pública e saneamento básico, tornando o ambiente insalubre para a permanência dos moradores no local e dificultando a ação policial; inúmeros comércios irregulares em quase toda a extensão da localidade proporcionando a aglomeração de pessoas em festas tipo “fluxo e pancadão”, uso de entorpecentes e bebidas alcoólicas; grande acúmulo de material reciclável espalhado na Rua principal (Rua da Linha) causando transtorno viário e proporcionando a presença de animais peçonhentos pelo local; iv) criação de animais (porcos, vacas e cavalos) em local insalubre, exalando forte odor em meio a lixo e materiais que podem causar doenças; a região de mata que se encontra próximo as casas do local estão em estado de abandono, podendo abrigar animais nocivos ao ser humano, bem como proporcionar abrigo para a facilitação do tráfico de entorpecentes.

Acrescentou que atuação municipal decorreu de atendimento à solicitação da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Que a Guarda Civil Municipal – GCM está há mais de um ano com equipes dispostas em pontos estratégicos ao longo da Av. São José, com o objetivo de fiscalizar e impedir a entrada de materiais de construção, haja vista tratar-se aquele local de um núcleo comunitário congelado, sendo que todas as medidas de caráter policial foram comandadas e gerenciadas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. Destacou, ainda, que, diferentemente do alegado pela Defensoria Pública, não houve registro de qualquer ato de violência ou truculência por parte dos integrantes da GCM (fls. 2800/2804). Juntou documentos (fls. 2805/2863).

Ofício da lavra do Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo apresentou as informações requisitadas pelo juízo às fls. 2867/2973. Em resumo, negou ocorrência de violações de direitos humanos, sustentando que as abordagens policiais observaram os



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

parâmetros da Constituição Federal e das leis. Negou orientação a que os agentes procedessem à abordagens sistemáticas dos moradores da comunidade. Assegurou que a presença da PM no local *"deve ser entendida como fator essencial para a garantia da segurança pública, esta entendida como a condição de estabilidade na vida social que possibilite o salutar exercício dos direitos promovidos pelo estado brasileiro e, conseqüentemente, a manutenção do próprio estado democrático de direito"* (fl. 2873). Ofício instruído com os documentos de fls. 2874/2997.

Em 23.08.2022, a Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança peticionou comunicando que o Município iniciou a demolição de algumas construções do Jardim Nova Esperança de forma ilegal. Requereu expressa determinação à municipalidade no sentido de interromper qualquer demolição no bairro Jardim Nova Esperança (fls. 2998/2999 e 3000/3003).

O pedido de determinação para retirada da Polícia Militar e da Guarda Civil Municipal do Jardim Nova Esperança não foi acolhido, nos termos da decisão de fls. 3086/3092, que também determinou ao município que se manifestasse sobre as demolições promovidas em 23.08.2022.

Sobre a demolição de casas que integravam o núcleo congelado do Jardim Nova Esperança, o Município de São José dos Campos se manifestou às fls. 3014/3020, 3106/3113 e 3181/3182.

Em resumo, o município alega ter recebido o ofício nº CP11-066/300/22, oriundo do Comando do 1º Batalhão do Interior da Polícia Militar do Estado de São Paulo pleiteando apoio dos órgãos públicos para avaliação da legalidade e conveniência do desfazimento das edificações desabitadas no interior da comunidade do Jardim Nova Esperança (Banhado). Segundo consta no referido ofício, tal solicitação fundamenta-se no fato de que muitos moradores e comerciantes saíram da comunidade e deixaram as edificações (casas, comércio, depósitos, etc.) abandonadas.

De acordo com o supracitado documento, ainda, essas estruturas são constantemente utilizadas para as mais diversas práticas criminosas, além de favorecer a proliferação de doenças, colocando-se, assim, em risco à vida, saúde e segurança dos munícipes que vivem ou transitam naquela região. Tais fatos foram reforçados através do ofício da Polícia Militar do Estado de São Paulo acostado a fls. 2.867/2.997, o qual, com efeito, destaca que a atuação policial no local tem sido conduzida para assegurar a integridade física e incolumidade das



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

peças que ali residem.

Referida atuação, ainda, justificou-se para apreensão de drogas, prisão de foragidos da Justiça e pela retirada de circulação de armas de fogo, o que, de fato, ocorreu consoante informado pela PMESP a fls. 2.984/2.986.

Sustenta não haver mínima demonstração de que qualquer das famílias cadastradas tenham sido atingidas pelas demolições empreendidas. Ao revés, foram objeto de demolição sete imóveis desabitados, os quais estavam sendo utilizados para possíveis práticas criminosas, na esteira do que foi informado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A decisão de fls. 3219/3223 concluiu que as demolições efetuadas em 23.08.2022 deixaram de cumprir as exigências do artigo 183 da LC 651/2022 e por isso, constituíram-se em atos atentatórios à dignidade da justiça por violação aos deveres processuais dos incisos IV e IV do artigo 77 e parágrafo segundo do CPC. Uma vez que fora concedida tutela de urgência determinando que as construções antigas, objeto de "congelamento", não pudessem sofrer embargos administrativos ou outras medidas tais como interrupção de serviços públicos, a demolição dessas construções incorreu em inovação do estado do processo. Foi aplicada multa de 10% do valor atualizado da causa pela prática de inovação ilegal no estado do processo (art. 77, VI e § 2º do CPC) e concedida tutela inibitória para o fim de determinar à Municipalidade que se absteresse da prática de novas demolições na área objeto desta ação, sob pena de R\$ 100.000,00 por cada ato, independentemente de eventual prejuízo a ser ressarcido. Ao final, restou determinado que as partes se manifestassem sobre o estudo do DAEE no prazo comum de dez dias.

Seguiram-se manifestações da Defensoria Pública (fl. 3240); da Sociedade de Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança (fls. 3252/3253) e do Ministério Público (fls. 3284). O Município de São José dos Campos foi intimado por meio do Portal Eletrônico (fl. 3231/3235 e novamente às fls. 3276), mas deixou de se manifestar sobre o laudo do DAEE, conforme certidão de fls. 3279.

Em 19.12.2022, o Município de São José dos Campos veio ao processo informar ter sido provido o agravo de instrumento para o fim de determinar “a imediata remoção dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado”. Avisou que procederia o cumprimento da decisão judicial brevemente, mas ofertou um prazo até o dia 20.01.2023 para as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

famílias afetadas deixassem o local (fls. 3254/3256).

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo ajuizou a Reclamação nº 57.538/SP (conforme incidente apensado de nº 0000009-51.2023.8.26.0577) e, em 04.01.2023, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu a medida liminar pleiteada determinando a suspensão da ordem de reintegração de posse concedida no Agravo de Instrumento de nº 2109342-43.2022.8.26.0000, do Tribunal de Justiça de São Paulo.

No mérito, a Reclamação nº 57.538/SP foi julgada improcedente e revogada a medida cautelar por julgamento ocorrido em 14.03.2023 (fls. 3287/3302).

Em 17.04.2023, o Município de São José dos Campos noticiou que os embargos de declaração opostos no Agravo de Instrumento nº 2109342-43.2022.8.26.0000 foram acolhidos em 11.04.2023 para "*deixar claro que na área do Parque Municipal Natural do Banhado existem mais famílias do que havia constado no decisum*".

Por isso, requereu "*A expedição de mandado judicial para seja dado cumprimento a ordem emanada do E. TJSP, providenciando-se a imediata remoção dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado, mediante o acompanhamento de Oficial de Justiça designado por este MM. Juízo; b) Caso seja encontrada resistência para o cumprimento da ordem judicial, requer-se, desde já, o concurso de força policial; c) A intimação da Defensoria Pública e da Associação de Moradores para cumprirem a supracitada decisão judicial e tomarem ciência de todo o processado, dando-se ciência, ainda, ao Ministério Público*" (fls. 3303/3305). Pedido reiterado em 20.04.2023, às fls. 3315/3316

Sobre o reiterado pedido de imediata desocupação da área do PNMB, deliberou-se: [...] *por certo que a ordem de remoção imediata das famílias que moram nas construções existentes dentro do perímetro do Parque Natural Municipal do Banhado não prescinde do devido processo legal e do contraditório, especialmente havendo incerteza quanto àqueles que serão atingidos pela medida de caráter irreversível. A fim de não atrapalhar o andamento da causa principal, o pedido de cumprimento de antecipação de tutela recursal deverá ser veiculado em incidente apartado, o qual deverá ser instruído com informações acerca de quais construções identificáveis no levantamento cadastral de fls. 2044 serão atingidas pela medida. Além disso, deverá vir instruído o pedido com identificação das famílias cadastradas quando do*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

"congelamento" do bairro que serão atingidas. Não resta dúvida quanto à ilegalidade da emissão de mandado de reintegração de posse sem individualização daqueles que serão atingidos pela medida, principalmente em se tratando de número de construções e de famílias plenamente identificáveis. [...] No caso dos autos, a desocupação forçada do imóvel deve ser precedida de inclusão da família em programas habitacionais e/ou assistenciais (dada a vulnerabilidade social comprovada dos requeridos) ou ao pagamento de aluguel social. Por fim, vale acrescentar que essa determinação não se constitui em provimento extra ou ultra petita, na medida em que zelar pela observância da dignidade humana e pelos direitos sociais é matéria de ordem pública. [...]"
 (fls. 3317/3321).

O Município de São José dos Campos apresentou pedido de reconsideração (fls. 3354/3361).

Foi então designada audiência de conciliação, na qual restou ajustado que o Município de São José dos Campos instauraria um incidente de cumprimento da tutela recursal; que seria realizada inspeção judicial das construções que serão atingidas pela decisão de desocupação para o dia 16 de maio de 2023, às 9 horas; dentre outros ajustes (fls. 3406/3408).

Ata de inspeção judicial sobre o perímetro do Parque Natural Municipal encontra-se juntada às fls. 3411/3418.

Em apenso, tramita ação conexa de nº 1030940-19.2018.8.26.0577, proposta em 07.12.2018, pelo MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS em face dos ocupantes dos imóveis públicos situados na área do Banhado.

Em suma, alega o autor que o Banhado está situado em uma Área de Proteção Ambiental (APA) criada pela Lei Estadual n.º 11.262/2002, que veda o parcelamento do solo para fins urbanos. E no ano de 2012, pela Lei Municipal n.º 8.756/2012, foi criado o Parque Natural Municipal do Banhado, que por se tratar de unidade de conservação de proteção integral não permite ocupação humana em seu interior.

Sustenta que o subsolo da região é composto por um material denominado "turfa", altamente incendiário, de forma que a ocupação humana no Jardim Nova Esperança vem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

potencializando incêndios na região. Além disso, aduz que o risco de incêndio é incrementado em razão da conformação desordenada da comunidade, com lixos espalhados, riscos elétricos. E que a queima da turfa produz gases tóxicos que podem comprometer a saúde humana.

Assevera haver notícias de que inúmeros ocupantes, embora desejosos de saírem do local, são impedidos pelo crime organizado instalado no local.

Alega que, desde 06 de abril de 1990, quando da publicação da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, já havia proibição expressa quanto à instituição de moradias nas áreas de várzea do Município, o que inclui a área do Banhado, conforme art. 259 do mencionado diploma.

Sustenta que, atestando o desejo da população joseense de preservar a área do Banhado, houve a recente aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos para os próximos 10 anos o qual vetou o parcelamento de solo na região e classificou a área não mais como ZEIS 1 e sim, núcleo urbano informal consolidado.

Defende inexistir posse de particular sobre área pública invadida.

Assevera que o Município editou a Lei Complementar n.º 604/18, conhecida como Casa Joseense, que instituiu auxílio-moradia, sendo oferecidos, R\$ 2.300,00 para a realização da mudança, R\$ 2.700,00 para a demolição do imóvel e R\$ 700,00 para o pagamento de aluguel.

Aduz a impossibilidade de regularização fundiária da área ocupada, tendo em vista a inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017 e a impossibilidade de REURB em unidades de conservação de proteção integral, tal qual o Parque Natural. E que as populações não tradicionais não podem permanecer alocadas nas unidades de conservação.

Requeru tutela provisória de urgência visando compelir os réus a desocuparem o Banhado. Subsidiariamente, postulou a antecipação dos efeitos da tutela para permitir a representantes da municipalidade, acompanhados de assistentes sociais, polícia militar e guarda civil municipal, o ingresso no Jardim Nova Esperança com vistas a escoltarem aqueles que, voluntariamente, aceitarem sair.

Ao final, postulou a procedência dos pedidos com a condenação dos réus, em definitivo, na obrigação de desocuparem o Banhado, reintegrando a municipalidade na posse das



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

áreas públicas.

O Ministério Público manifestou-se favoravelmente à concessão de liminar para:
 a) determinar ao poder público municipal, com o auxílio da Defensoria Pública, que descreva com precisão todos os locais que contém lixos ou entulhos; b) determinar ao Município a remoção desses lixos e entulhos; c) determinar a disposição adequada dos entulhos (fls. 427/431).

A decisão de fls. 433/437 acolheu o pedido de liminar formulado no item “b.4” da ACP n.º 1026895-69.2018.8.26.0577, a fim de determinar ao Município de São José dos Campos a retirada do lixo e dos entulhos decorrentes de demolições, no prazo de trinta dias, bem como o cercamento dos imóveis onde ocorreram as demolições, impedido novas ocupações. Em face dessa decisão foi interposto Recurso de Agravo de Instrumento pela autora, ao qual foi negado provimento (fls. 1025/1030).

Por sua vez, na decisão de fls. 477/478 proferida na ACP n.º 1030940-19.2018.8.26.0577 foi determinado que a citação dos ocupantes dos imóveis situados no Jardim Nova Esperança recaia na Defensoria Pública na qualidade de legitimada extraordinária para a apresentação da defesa.

A contestação foi apresentada às fls. 488/532. Preliminarmente, aduziu a Defensoria Pública do Estado de São Paulo que os moradores do Banhado exercem posse e não detenção, porquanto os bens públicos são passíveis de concessão de uso especial nos termos do art. 4.º, inciso V, alínea “h” da Lei n.º 10.257/2001, regulado pela Medida Provisória n.º 2.220/01.

Diz ser indevida a remoção pura e simples postulada enquanto o ente demandante não providenciar alternativa habitacional, ainda que provisória, aos residentes do Jardim Nova Esperança.

No mérito, defende que os atuais moradores não causam poluição ao meio ambiente, uma vez que a relação que mantêm com os recursos naturais é de subsistência própria, utilizando a terra para fins de moradia e de obtenção de gêneros alimentícios de primeira necessidade; que a comunidade é fortemente consolidada, contando com pequenos comércios, igrejas e templos religiosos, além de intenso enraizamento cultural no local, o qual abriga cerca de 450 famílias; que datam do final da década de 1990 os últimos investimentos públicos feitos na localidade e que de lá pra cá, a comunidade foi abandonada pelo Poder Público.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Sustenta que, conforme narrado na inicial da demanda n.º 1026895-69.2018.8.26.0577, a comunidade tem sido alvo de assédio por partes das autoridades municipais, com reiteradas tentativas de retirá-los do local, por meio de práticas antijurídicas, tais como: retirada progressiva de todos os equipamentos e serviços públicos existentes na comunidade; cadastramento da população sem fornecer qualquer esclarecimento sobre os objetivos de tal atividade administrativa; visitas individuais de agentes públicos aos moradores para convencê-los a aderir à proposta de remoção; demolição de construções, sem retirada dos entulhos gerados pelo processo demolitório; congelamento do bairro por tempo indeterminado; criminalização da comunidade, com recrudescimento das ações fiscalizatórias e policiais; descumprimento das promessas e abandono completo dos moradores realocados.

Assevera que a autora está violando o direito fundamental à moradia e à cidade: *“Para além da perfeita caracterização de que a comunidade do Banhado não é bem-vinda nos espaços de discussão pública sobre seu próprio destino – sendo tratados como meros objetos de políticas públicas -, transparece nessas manifestações a concepção de cidade que é adotada pelos gestores municipais. Uma cidade segregadora, onde a alocação de investimentos públicos no território agudiza e legitima as desigualdades socioespaciais. (...) Ao descermos a ladeira do principal acesso à comunidade, já não se vê qualquer sinalização horizontal ou vertical, guias e sarjetas são suprimidas, de inopino, tão logo o caminho atinge a cota do bairro. À iluminada orla do banhado, contrasta a escuridão das ruas do bairro, com longos trechos sem qualquer iluminação”* (fls. 518/520).

Acrescenta ser inconsistente a tese de impossibilidade técnica e jurídica da regularização fundiária.

Assevera que, a despeito de o solo da região ser composto por turfa, não é possível extrair a consequência necessária de que a ocupação da região acarrete risco direito aos moradores; que o ente demandante não comprovou que o Banhado é foco constante de incêndios e que toda e qualquer comunidade que viva sob condição de irregularidade urbanística, de forma mais ou menos intensa, sofre com problemas advindos de incêndios espontâneos e deteriorações das mais diversas ordens, surgidos de ligações elétricas irregulares ou outros fatores. Manifestou-se pela improcedência dos pedidos.

Réplica a fls. 1001/1016. Na ocasião, a autora alegou que, no dia 15 de maio de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

2019, a Câmara de Compensação Ambiental, na sua 96ª Reunião, deliberou autorizar a Prefeitura de São José dos Campos a solicitar, junto à Petrobrás, a liberação de quantia milionária destinada ao Parque Natural Municipal do Banhado: *“Esses elevados valores derivam de compensação ambiental cumprida pela Petrobrás e destinam-se à implementação da unidade de conservação de proteção integral”* (fls. 1002). Defende que o *“único óbice atual à implementação fática da Unidade de Conservação em comento é a ocupação irregular promovida pelos réus”* (fls. 1003).

A decisão de fls. 1062 determinou o apensamento da ACP nº 1030940-19.2018.8.26.0577 a estes autos (n.º 1026895-69.2018.26.0577) para instrução conjunta e julgamento conjuntos.

É, em síntese, o relatório.

FUNDAMENTO e DECIDO.

O processo encontra-se apto ao julgamento, sendo desnecessária a produção de outras provas.

Rechaço alegação de irregularidade na representação da Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança, por ausência de fundamento hábil. Encontra-se a associação devidamente registrada perante o 1º Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de São José dos Campos (fls. 349/371); possui estatuto igualmente arquivado no registro de pessoas jurídicas (fls. 372/383) e a última ata de alteração de estatuto e eleição de nova diretoria encontra-se juntada aos autos (fls. 383/390).

Ademais, a Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança detém legitimidade adequada para veicular a presente ação civil pública em favor de seus associados e de todos os moradores do bairro (art. 5º, V, "a" e "b", Lei 7347/85).

As **preliminares** de inadequação do valor da causa e impossibilidade jurídica dos pedidos de usucapião coletivo e concessão especial de uso para fins de moradia foram rejeitadas na decisão de saneamento do processo (fls. 2244/2256).

E não é demais lembrar que a Concessão de Uso Especial para fins de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Moradia teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Órgão Especial do TJ/SP na Arguição de Inconstitucionalidade n° 0041454-53.2012.8.26.0000/São Paulo, por julgamento ocorrido em 30.01.2013.

Alegação de **inconstitucionalidade da Lei n° 13.465/2017** não deve ser reconhecida.

Quanto a não ter a Lei da REURB preenchido os pressupostos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, CF), ressalve-se não terem sido concedidas medidas cautelares, nos termos do art. 11 da Lei 9.868/99, às ADI n° 5.771 (proposta pelo Procurador Geral da República) e a ADI 5.787 (proposta pelo Partido dos Trabalhadores), cujo relator é o Ministro Luiz Fux. As três ADI's sobre a matéria aguardam julgamento conjunto sob o rito simplificado do artigo 12 da Lei n° 9.868/99. Ou seja, o intérprete mais abalizado da Constituição Federal não validou o argumento da vulneração ao artigo 62 da CF em caráter liminar.

Escrevendo sobre as dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017, o Des. Vicente Amadei expõe:

5.4.1. Considerando a disciplina panorâmica da Reurb, na Lei 13.465/2017 (abstração ao exame pontual deste ou daquele instituto, desta ou daquela norma), não se vislumbra, a priori, para o conjunto normativo avaliado em sua integralidade, como um todo, inconstitucionalidade na indicação de diretrizes genéricas e principiológicas, nem nas previsões e disciplinas de instrumentos e institutos jurídicos diversos (alguns próprios de regularização, outros próprios do direito civil ou do direito administrativo, mas úteis e aplicáveis à regularização) para o fomento e potencialização da regularização fundiária, nem, ainda, nas determinações para uniformização elementar de procedimentos correlatos, na medida em que essas matérias comportam regramento em lei pela União, no quadro de sua competência para dispor em caráter coletivo sobre direito urbanístico, em atenção ao princípio nacional, sem desrespeito aos interesses regionais e locais, e, portanto, sem afogar as autonomias dos estados-membros e, particularmente, dos municípios.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

5.4.2. *O exame pontual, contudo, de alguns institutos novos ou alterações legais impostos pela Lei 13.465/2017 demanda acurada atenção em sua exegese de confronto material com as normas e princípios constitucionais, quer para podar inconstitucionalidades, quer para apontar interpretações de adequação e conformidade com a ordem constitucional.*

5.4.3. *O instituto da legitimação fundiária inserto na Lei 13.465/2017 apresenta inúmeras e graves dificuldades constitucionais, tudo indicando que não é possível compatibilizá-lo com a CR/88 em área pública, bem como em área privada, salvo, neste último caso, se houver prévia arrecadação do imóvel urbano abandonado, na forma prevista nessa mesma lei (in "Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017". Coordenação de Alberto Gentil de Almeida Pedroso. Vários autores. Capítulo 5. RT, 2ª ed., p. 159/160).*

Peço vênia para invocar os argumentos do Exmº Des. Vicente Amadei, profundo conhecedor da matéria, como motivos para afastar a inconstitucionalidade da Lei da REURB.

Ademais, o controverso instituto da legitimação fundiária não é objeto do pedido principal, que é a utilização dos instrumentos da CUEM e da usucapião para a regularização urbanística.

No mérito, as duas ações civis públicas versam pedidos diametralmente opostos.

Neste processo (nº 1026895-69.2018.8.26.0577), os autores pedem o reconhecimento de relação possessória dos moradores do Banhado em relação à área ocupada, especificamente para declarar a concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM, individual ou coletiva, das áreas públicas, e o domínio por usucapião coletivo das áreas particulares ocupadas pelos moradores das comunidade; além de apresentação pelo Município, de projeto de regularização urbanística sustentável dos imóveis situados nas Zonas de Especial Interesse Social do bairro Jardim Nova Esperança, na modalidade REURB-S, prevendo a realização de todas as intervenções urbanísticas necessárias,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

inclusive para eliminação dos eventuais riscos existentes no bairro, além de indenização por danos morais coletivos.

Já o Município de São José dos Campos pretende a reintegração de posse das áreas públicas ocupadas pelos moradores do Banhado, alegando, resumidamente, (i) a impossibilidade de regularização urbanística com base na inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017; (ii) a vedação, pela lei de criação da APA do Banhado, do parcelamento do solo para fins urbanos nos limites da área de proteção; (iii) a insalubridade das condições de moradia; (iv) o perigo à saúde dos moradores pela exposição do material particulado da turfa; (v) a possibilidade de inundação da área; (vi) a existência de condições insalubres de habitação que podem causar risco de incêndios; (vii) a existência de criminalidade no local e (viii) que a criação do Parque Natural Municipal do Banhado como unidade de conservação de uso integral veda a permanência de populações "não tradicionais" na área do Banhado.

Ao deslinde da causa, impõe-se analisar a relação existente entre o direito fundamental à moradia (CR, art. 6º) e o direito ao meio ambiente equilibrado (CR, 225), além da possibilidade de proteção dos bens jurídicos fundamentais sem completo sacrifício de um deles em detrimento de outro.

A composição dos interesses não é um caso fácil, tendo em vista a criação, por lei municipal, de uma unidade de conservação de proteção integral em espaço habitado há décadas por população em situação de vulnerabilidade neste assentamento irregular (ou, como se nomeia atualmente, em núcleo urbano informal).

Antecipo que a resolução da questão *sub judice* acomoda o direito à moradia sem prejuízo da proteção ao meio ambiente, por aplicação do princípio da proporcionalidade, que recomenda impedir a proteção deficiente dos direitos fundamentais, priorizando a proteção adequada e eficaz desses direitos.

HISTÓRICO DA ÁREA. COMPREENSÃO DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL DO CONFLITO. POSSE LONGEVA DOS MORADORES DO BANHADO.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
 AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
 12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Consta da ACP nº 1030940-28.2018.8.26.0577, anexado à contestação, o "*Plano Popular de Regularização Fundiária e Urbanização do Jardim Nova Esperança – São José dos Campos*", elaborado conjuntamente pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP), Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP), Curso de Engenharia Ambiental (EESC-USP), Curso de Engenharia Civil (EESC-USP), Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), Grupo Pitá, Veracidade, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Associação Comunitária do Banhado e comunidade do Jardim Nova Esperança (fls. **533/740**).

O relatório contendo o *resultado final* dos trabalhos técnicos, de pesquisa, ensino e extensão do plano trouxe informações que merecem ser levadas em consideração no julgamento, vez que os trechos abaixo transcritos veiculam dados técnicos e afirmações que não são objeto de controvérsia, sendo de grande valia ao entendimento da dimensão socioambiental do conflito.

"GEOGRAFIA DO BANHADO.

A área do Banhado é uma bacia sedimentar originária das formações geomorfológicas de Tremembé e São José dos Campos, integrante do sistema de várzeas do Rio Paraíba do Sul e caracterizada como um anfiteatro meândrico único em todo o Brasil. Constitui-se numa planície aluvial banhada, no passado, pelas cheias do Rio Paraíba do Sul e separada do centro da cidade por uma falésia de até 30 m de altura. É uma extensa área verde localizada no centro de São José dos Campos e sua particularidade geomorfológica e topográfica proporciona uma vista privilegiada para a Serra da Mantiqueira, condições que fazem dela permanente objeto de valorização e especulação imobiliária. Três elementos básicos definem a área: o rio, a várzea e a encosta semicircular. O processo de inundação acabou por constituir uma camada de sedimentos variados, incluindo terrenos com turfa, areia e argila, apresentando também terrenos férteis para o desenvolvimento da agricultura o que, somado à construção do ramal da estrada de ferro na sua borda, no início do século XX, proporcionou atrativos para sua ocupação pela população pobre vinda principalmente das zonas rurais. A área



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

foi transformada em APA municipal (1984), APA estadual (2002) e Parque Municipal (2011).

COMUNIDADE JARDIM NOVA ESPERANÇA.

O Jardim Nova Esperança, uma comunidade de aproximadamente 460 famílias e cerca de 2000 pessoas, está instalada há mais de 80 anos no Banhado ao longo da antiga via férrea Central do Brasil. Sua formação está ligada aos trabalhadores ferroviários, à falta de oportunidade de terra barata no centro do município e ao êxodo rural. A comunidade é composta por dois núcleos habitacionais: o Núcleo I, área mais adensada que foi ocupada por trabalhadores rurais atraídos pelas ofertas de trabalho na indústria entre 1950 a 1980; e o Núcleo II que se caracteriza por uma área espraiada por chácaras e ocupada desde a década de 1930 por pequenos agricultores familiares. Desde então, e frente à ausência de políticas públicas inclusivas, a população que se destinou ao Banhado consolidou-se no centro do município beneficiada pela proximidade da infraestrutura e serviços públicos urbanos, do emprego formal e dos consumidores dos produtos agrícolas ali cultivados. Essa população ocupa uma área aproximada de 420.000 m², portanto de baixa densidade (47,8 hab/ha) e com características predominantemente rurais" (fls. 537/538).

"RELAÇÃO TERRA-TRABALHO

A comunidade do Banhado possui historicamente um vínculo com a produção agrícola iniciada pelo cultivo de arroz e diversificada para outros gêneros, como batata e mandioca; e culturas, como a criação de animais, em especial a piscicultura. Essa produção serve de renda aos moradores e atende à demanda do município, sobretudo no comércio de abastecimento da área central o que faz das atividades rurais o segundo maior uso das terras do Banhado, atrás apenas do lazer. Os ciclos produtivos locais representam importante alternativa aos moradores e garantia de segurança alimentar à população do centro do município, argumentos que justificam sua consolidação a partir de iniciativas que proporcionem maior valor agregado e qualidade aos seus produtos. A segunda característica do trabalho é a proximidade dos moradores



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

em relação aos seus empregos. A pesquisa censitária comprovou que 38% dos moradores trabalham na própria comunidade e 56% trabalham num raio de até 1 km, ou seja, deslocam-se diariamente a pé sem necessidade de transporte público ou automóvel. A proximidade entre o local de moradia e de trabalho representa, aos moradores, maiores oportunidades, menores custos de deslocamento, economia de tempo, aumento na qualidade de vida e proximidade com os serviços, comércios e instituições públicas. Para a cidade, representa menores investimentos em novas infraestruturas sociais, de saneamento e de transporte além da otimização dos serviços existentes tendo em vista que a região central é uma área com bom nível consolidado de serviços públicos e coletivos. E, por fim, 41% das famílias retiram o alimento diário do Banhado reforçando a relação terra-trabalho na segurança alimentar" (fls. 539/540).

"TERRITÓRIO DE CONFLITOS

O Banhado e o Jardim Nova Esperança são objetos de constantes conflitos fundiários, imobiliários, setoriais, ambientais e urbanos. O mapa de matrículas comprova que a situação fundiária é diversificada: existem lotes e glebas de propriedade privada, mas a quase totalidade do Núcleo I é área pública. Parte da porção do Banhado tem sido considerada como área de expansão do mercado imobiliário de alta renda devido à sua localização e aos atrativos paisagísticos. As políticas de transporte consideram-na estratégica para implantação de uma via rápida para a ligação entre os setores central e oeste do município pela implantação da Via Banhado, exigindo a remoção da totalidade das moradias. As particularidades ambientais do Banhado e a sobreposição de zoneamentos ambientais (APAs municipal e estadual; e Parque Municipal) conflitam entre si e com os usos habitacionais consolidados. Por outro lado, a permanência dos moradores representa a possibilidade de proteção ambiental do Banhado pelo controle e regulação da ocupação. Essa, por sua vez, foi contemplada na definição da comunidade como zona especial de interesse social (ZEIS). A proximidade da população de baixa renda junto a um dos setores mais valorizados para moradia e comércios de alta renda também tem sido motivo de conflito entre poder público e os moradores e resultou em ações de remoções na comunidade. Essas camadas de interesses que se sobrepõem há



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
 AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
 12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

décadas são representativas de alguns dos conflitos permanentes que causam riscos ambientais ao Banhado, insegurança social à comunidade e prejuízos ao convívio na área central do município. Diante da disputa pela terra da comunidade, a remoção dos moradores tem sido uma alternativa defendida por alguns setores da sociedade. Face a essa proposta, é importante avaliar qual o seu custo econômico, ambiental e social" (fl.543) (TAVARES, J. C.; FANTIM, M. (coordenação e organização). Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Banhado. Relatório Final. São Carlos-SP: IAU-USP; Grupo PExURB. 2019) (negritos meus).

Segundo a inicial do processo 1026895-69.2018.8.26.0577, "*há cerca de 30 anos, o poder público municipal implementou uma política pública de fomento à organização dos residentes da localidade, através da criação de uma associação de agricultores. O objetivo daquela associação, denominada Associação dos Agricultores do Banhado, era o de promover a preservação ambiental da localidade, no que contaram com o apoio das autoridades municipais, para a abertura de canais de drenagem, plantio de árvores frutíferas, cultivo e comercialização de legumes e verduras, consolidando a comunidade no local. Segundo informam, o Poder Público Municipal incentivou, naquela ocasião, a preservação dos mananciais e de todo o ecossistema ali existente, proporcionando a assistência técnica, através de agrônomos, bem como fornecendo insumos para incentivar a produção de hortaliças, autorizando inclusive a comercialização em pontos do mercado municipal. Datam do final da década de 1990 os últimos investimentos públicos feitos na localidade"* (fl. 225).

O Município de São José dos Campos não refutou a antiguidade da posse dos moradores do Banhado e tampouco que chegaram a ser incentivados pelo poder público, em décadas passadas, a ali permanecerem. Trata-se de fato incontroverso, não impugnado em contestação.

O princípio da função social da propriedade está amplamente consagrado na Constituição Federal nos artigos 5º, XXIII, 170, III e 182, § 2º. Mas igualmente reconhecível a *função social da posse*, "*que, implicitamente, também é reconhecida em*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

*nosso ordenamento jurídico, especialmente pela valorização da posse-trabalho e da **posse-moradia**: v.g., pelas novas figuras de usucapião e redução de prazo prescricional aquisitivo, quer na Constituição Federal, quer no Estatuto da Cidade, quer no Código Civil; pela concessão especial para fins de moradia (CUEM), individual e coletiva da MP 2.220/2001, que teve seu termo final ampliado, pelo art. 77 da Lei 13.465/2017, para 22.12.2016; pela regularização fundiária em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, com a Lei 11.952/2009; pela legitimação de posse e pela usucapião administrativa da Lei 11.977/2009 e, agora, da Lei 13.465/2017, em seus arts. 11, VI; 13, III; 25-27; pelos critérios de seleção dos beneficiados ao Programa Nacional de Reforma Agrária insertos no art. 19, II e VI, da Lei 8.295/93; pela legitimação fundiária da Lei 13.465/2017, em seus arts. 11, VII e 23" (AMADEI, Vicente de Abreu. In "Regularização Fundiária - Lei 13.465/2017". Coordenação de Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. Vários autores. 2ª edição, RT. pág. 143).*

Assim, o tempo de permanência dos moradores na comunidade por décadas implicou efeitos jurídicos de posse para fins de moradia. Trata-se de posse longa, exercida predominantemente por população de baixa renda em *núcleo urbano informal consolidado*.

Não há dúvida de que a posse é exercida em núcleo urbano informal consolidado, porque até o momento não foi possível a titulação da maioria de seus ocupantes (art. 11, I e II da Lei 13.465/2017). A consolidação do núcleo é evidente, pois de difícil reversão a ocupação dos espaços, considerado o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização de vias de circulação e a presença de equipamentos públicos (art. 11, III, Lei 13.465/2017) .

O "Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado", realizado por consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento em junho de 2014 (fls. 397/424) e o "Parecer Técnico Socioeconômico" elaborado pela Defensoria Pública do Estado em fevereiro de 2015 (fls. 426/463), comprovam a consolidação do bairro Jardim Nova Esperança.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Os estudos demonstram a existência de centenas de residências, de igrejas e comércios instalados na localidade. Os comércios foram interditados por ação da Prefeitura em julho/2022, restando apenas uma mercearia que possui alvará municipal, conforme foi constatado na inspeção judicial realizada em 16.05.23.

Mostram os estudos que o bairro é servido de água encanada, energia elétrica, iluminação pública coletiva, arruamentos, telefonia, coleta de lixo e, em algumas residências, acesso à internet; embora não conte com serviço de esgotamento sanitário.

A grande maioria dos moradores declarou estar no bairro há mais de 10 anos quando do levantamento, em 2014. As moradias existentes se caracterizam como um aglomerado subnormal, segundo o IBGE, dada a ausência de título de propriedade, irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes.

Em resumo, o levantamento do BID apontou que um quarto da população vivia no local há mais de 30 anos; mais de 60% da população lá morava há mais de 10 anos e que quase 90% ali residia há mais de 5 anos (estes dados são do ano de 2014).

No ano de 2014, época em que realizado o estudo do BID, a população do Banhado contava com grande proporção de jovens: 32,7% eram menores de 14 anos; mais da metade (52,7%) tinha até 24 anos e 58,4% dos moradores faziam parte da PEA - População Economicamente Ativa. O nível de escolaridade era extremamente baixo: 77,7% dos titulares e seus respectivos cônjuges não eram alfabetizados ou não completaram o ensino fundamental.

Quanto ao acesso aos serviços públicos essenciais, metade das famílias utilizava instalação elétrica coletiva (49,5%) e mais da metade está fora do fornecimento individual de água pela rede pública (51,7%). A precariedade maior é quanto ao esgotamento sanitário: não existia rede coletora na área, o que significa que apenas 17,6% das famílias que contavam com fossas não lançavam diretamente o esgoto nos canais e valetas de drenagem pluvial.

O conjunto de indicadores constante do diagnóstico socioeconômico revela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

um quadro de grande vulnerabilidade da população residente no núcleo composto por aglomerados subnormais do Jardim Nova Esperança (fl. 415).

Quanto à renda total das famílias, organizada em classes de salário mínimo, o estudo mostra a extrema vulnerabilidade da população: 93,9 por cento das famílias tem Renda Nominal de até 3 Salários Mínimos, índices muito abaixo dos dados censitários do município.

*"A gravidade da situação de trabalho dos moradores do Banhado é mais explícita ao se analisar ocupações, rendimentos e **distinção de gênero** dos responsáveis por família. Em relação às mulheres, a maior parte é dona de casa, empregada doméstica e auxiliar em vários setores - auxiliares de cozinha, de limpeza, de serviços gerais ou atendentes. Estas são 99 mulheres, 36,7% das titulares. Seu salário médio é significativamente menor que o dos homens, a grande maioria tem rendimentos abaixo de 1 SM. Os homens estão melhor distribuídos nas várias ocupações, alguns ocupam posições mais qualificadas, como técnicos, oficiais na construção civil e em outras atividades. Porém, o traço comum é o mesmo das mulheres: 78 deles trabalham em ocupações que não exigem maior qualificação - ajudantes, serventes, auxiliares, porteiros, vigilantes e outros - ou em trabalhos precários - guardadores de carro e catadores de recicláveis - correspondendo a 53,8% dos titulares, com média salarial pouco acima de 1 SM" (in verbis, fls. 416).*

Melhores condições socioeconômicas são encontradas na área do Núcleo II do Jardim Nova Esperança, composta por pequenas propriedades rurais, de acordo com o Parecer Técnico Socioeconômico elaborado por técnico da Defensoria Pública (fls 415/463).

"Inseridas entre pomares e área de plantio, as casas da Núcleo II do Banhado são de construção antiga e térreas. São simples, porém com área construída adequada ao número de moradores. Além disso, as residências se inserem em propriedades com grandes áreas verdes. Das propriedades visitadas, observou-se que muitas possuem mais de uma casa em sua área e, segundo seus moradores, isto se deve à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

expansão do círculo familiar direto (filhos, netos, primos), que sem casaram e construíram suas próprias moradias. Nas demais casas construídas, não foi verificado presença de moradores sem laços de parentesco com a família principal (primeiros moradores ou descendentes destes). Da mesma forma, segundo as entrevistas realizadas e a observação dos técnicos da Defensoria, não houve venda para terceiros de terras, sendo possível afirmar que a maioria das propriedades continuam em posse dos herdeiros/descendentes dos primeiros moradores desta Região, que chegaram à pelo menos 60 anos" (fl. 435).

A desativação dos equipamentos e serviços públicos e a falta de manutenção e drenagem dos canais existentes na comunidade não foram fatos impugnados especificamente em contestação.

Assim, incontroverso que os últimos investimentos públicos na comunidade foram feitos na década de 1990, quando a municipalidade forneceu manilhas para implantação de esgoto doméstico na Rua Paraíba, tendo os moradores providenciado a mão de obra para instalação da tubulação e ligação às residências à rede. Como o material fornecido foi insuficiente, até hoje boa parte dessa rua permanece com esgoto a céu aberto.

Desde então, os equipamentos e serviços públicos têm sido paulatinamente desativados no bairro, tal como ocorreu com a creche que funcionava no Centro Comunitário; o posto de atendimento odontológico e a unidade da FUNDHAS, entidade que proporcionava formação aos jovens da comunidade.

Além disso, os principais canais de drenagem existentes na comunidade não são desobstruídos há mais de 10 (dez) anos, fazendo com que, em épocas de chuvas, a água acumule nas partes mais baixas do bairro. Requerimentos de manutenção foram formulados pelos moradores, a exemplo do documento de fls. 737.

Nesse sentido, a falta de investimentos públicos por parte do Município contribui grandemente para a má qualidade de vida da população local e a insalubridade das condições de vida.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DO NÚCLEO INSTALADO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.

Não há controvérsia a respeito de que a comunidade do Jardim Nova Esperança está instalada no Banhado há mais de 80 anos. Igualmente incontroversa a existência de dois núcleos habitacionais na localidade. O Núcleo I, mais antigo, que se caracteriza por uma área espraiada por chácaras e o Núcleo II, que corresponde à área mais adensada por construções carentes materialmente.

Segundo a planta de fls. 2.044, os dois núcleos urbanos informais estão inseridos em porções distintas de áreas de domínio público municipal, entremeadas por três áreas particulares.

Vale consignar que lei de regularização fundiária anterior (nº 11.977/2009) já tratava da regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas. Nesta legislação, a regularização fundiária consistia no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visavam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46). O instituto estava subordinado a diversos princípios, dentre os quais a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental e a articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda (art. 48, incs. I e II). Para a sua aprovação, os projetos de regularização fundiária deveriam definir, necessariamente, as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei (art. 51, inc. III). O Município podia, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprovasse que esta intervenção implicaria a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior (art. 54, § 1.º). Esta previsão foi repetida no artigo 64 do Código Florestal, que dispunha que na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Era possível a regularização fundiária de assentamento irregular localizado em área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável (art. 53, § 3º, que exigia também a anuência do órgão gestor da unidade).

A nova lei de regularização fundiária (13.465/2017) admite a regularização de núcleos informais localizados em áreas ambientalmente sensíveis, tais como áreas de preservação permanente (APP), área de preservação de mananciais e aquelas inseridas em unidades de conservação de uso sustentável (como a APA do Banhado). Neste caso, faz-se necessária anuência do órgão gestor da unidade, e que estudos técnicos comprovem que essas intervenções regularizatórias implicam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 3º, Lei 13.465/2017). Esses estudos técnicos estão previstos nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).

A atual Lei de Regularização Fundiária admite a regularização de áreas públicas (art. 17) e de áreas ambientalmente protegidas (§ 2.º do artigo 11), podendo ser utilizados diversos instrumentos de titulação, a exemplo da concessão de uso especial para fins de moradia –CUEM e da usucapião coletiva.

Assim, estar o Jardim Nova Esperança situado em **área de domínio público e em área de proteção ambiental não é óbice** ao processamento da regularização fundiária pelo Município, devendo ser realizados os estudos técnicos que o Código Florestal exige em seu artigo 64.

Não são passíveis de regularização unidades situadas em áreas de risco



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

geotécnico, de inundações ou outros riscos especificados em lei, que não possam ser eliminados, corrigidos ou administrados, sendo indispensável nesses casos a realocação dos ocupantes pelo Município (art. 39, § 2º, Lei 13.465/2017).

Na hipótese, o Jardim Nova Esperança não está sujeito a riscos geotécnicos e não está situado em área de **sujeita a risco de inundação**, segundo a perícia elaborada pelo DAEE.

Foi produzido estudo hidrológico pelo DAEE para verificar a possibilidade de inundação causada pelas águas provenientes do Rio Paraíba do Sul e inundação causada pela deficiência do sistema de drenagem na Concha do Banhado. O laudo está juntado às fls. 2750/2778, complementado às fls. 3212/3215.

As conclusões do estudo são bastante claras: "*os parâmetros hidrológicos (chuva e vazão) utilizados para essa verificação foram determinados para o período de retorno de 100 anos, visto que é o tempo de recorrência adotado pelo DAEE para estudos de enchentes.*"

Com base neste estudo, pode se afirmar que não haverá inundação no Banhado, com a água proveniente do Rio Paraíba do Sul, tanto pelo extravasamento nas margens como pelo refluxo no canal de drenagem que margeia a via férrea desativada.

*Verificou-se também a possibilidade de inundação no Banhado com a água da chuva acumulada na parte mais baixa do terreno, onde não há escoamento. O cálculo apresentado no relatório mostrou que, com a chuva de projeto (chuva acumulada de quatro dias com a recorrência de 100 anos) haverá inundação no Banhado com o acúmulo de água na parte baixa, cujo nível poderá atingir a cota **549,02 m**. No entanto, não haverá problema de inundação na comunidade Jardim Nova Esperança, visto que a mesma localiza-se aproximadamente na cota **555,0 m**" (fl. 2751).*

Acrescenta-se que a Figura 3.19 – Área de contribuição aproximada (delimitada em amarelo) e área inundável com a chuva de 100 anos (sombreada em azul), à fl. 2776, mostra claramente a ausência de risco de inundação, segundo o estudo hidrológico



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

apresentado.



Vale acrescentar que a perícia realizada pela CETESB (fls. 2353/2363 e 2458/2466) –com a finalidade de verificar especial perigo à saúde dos moradores do Banhado pela exposição ao material particulado da turfa –concluiu:

"Em São José dos Campos, as áreas atingidas pelas emissões em pauta são vastas, constatadas pelo odor e perda de visibilidade. Não se restringem a uma comunidade específica, visto que a poluição do ar se espalha de acordo com a direção e velocidade do vento. No caso, queimadas que ocorrem no Banhado afetam mais fortemente as populações mais próximas, mas atingem também outras áreas urbanas, embora com menor intensidade" (fl. 2360)

"A partir do conhecimento técnico documentado e das informações expostas anteriormente, conclui-se que a turfa na região do Banhado afeta a qualidade do ar na região urbana próxima, também atingindo bairros residenciais densamente habitados, principalmente aqueles localizados ao longo do sentido predominante dos ventos" (fl. 2361).

"Os incêndios são, em grande parte, consequência da ocupação do solo que ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

longo dos anos drenou antigas áreas de alagamento do rio Paraíba do Sul, característica das regiões de turfa" (fl. 2358)

*"Toda a queima descontrolada emite poluentes e, no caso da turfa, a emissão ocorre ao nível do solo o que se torna um agravante. Não há **meios de mitigação que não seja evitar a queima, o que pode ser incentivado com programas de educação ambiental local, mas sem que com isso se garanta uma efetiva eliminação das queimas**" (fl. 2463) (negritos meus).*

O complemento ao laudo reafirmou não ser possível afirmar que a queima da turfa tenha seus impactos restritos à parte atualmente ocupada do Banhado. "[...] *Como explanado nas respostas anteriores, a queima se dá ao nível do solo e a dispersão é consequência da velocidade e direção dos ventos. A diminuição da concentração dos poluentes se dá de forma gradual conforme a pluma se desloca, atingindo a população que se encontra na trajetória.*"

"Sob o ponto de vista da qualidade do ar, caso sejam evitados os incêndios, não há uma preocupação maior, visto que não é esperado que a qualidade do ar desta região seja diferente da registradas nas estações de monitoramento da CETESB em São José dos Campos. Outros aspectos de salubridade, que não a qualidade do ar, não estão sendo considerados nesta afirmativa" (fl. 2464).

As explicações trazidas pelo *experts* da CETESB não deixam dúvidas quanto à inexistência de motivos, do ponto de vista da qualidade do ar, para remoção da comunidade do Banhado.

É certo que a proximidade com as fontes de emissão de poluentes – as queimadas, no caso – podem ser mais danosas àqueles que delas estão perto. Porém, um plano de regularização sustentável poderá engajar a comunidade no combate às queimadas intencionais e na proteção do solo; contribuindo para evitar a propagação do material particulado da turfa para as várias regiões da cidade afetadas por essa fonte de poluição, e não somente a região do Banhado.

O argumento de que a insalubridade das casas contribui para os incêndios no local não pode ser acolhido. Ao revés, a ausência de intervenções urbanísticas no local que já foi prioridade para regularização – por ter sido classificado como ZEIS – não pode agora servir de motivo para que os moradores sejam forçadamente removidos do local em que estão arraigados.

Novamente, entendo que um projeto de regularização sustentável deverá prever



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

intervenções urbanísticas que corrijam as condições de insalubridade do bairro, afastando o risco de incêndios.

Reputo não dever ser acolhido o argumento que a lei que instituiu a APA do Banhado veda a ocupação e o parcelamento do solo na região.

Parto do pressuposto de que a disposição contida no artigo **4º, I, da Lei nº 12.262/2012 – que veda o parcelamento e a ocupação do solo na APA do Banhado** – tem eficácia prospectiva, implicando a proibição de novas ocupações e parcelamentos do solo na região após a sua vigência.

As leis, em geral, possuem eficácia imediata e efeitos prospectivos. Para possuírem eficácia retroativa, deve vir explícita na lei determinação de retroação de seus efeitos; o que não ocorreu.

A lei estadual certamente levou em conta a realidade social de dois núcleos urbanos consolidados ao criar a unidade de conservação de uso sustentável da APA do Banhado. Daí que sustentar a eficácia retroativa da lei implicaria na obrigatoriedade de desfazer as situações já consolidadas antes de sua vigência, o que não se mostra razoável.

A interpretação razoável, e em conformidade com a Constituição Federal, é a de que a Lei nº 12.262/2002 não pode retroagir para alcançar situações fáticas consolidadas antes de sua vigência, não tendo eficácia retroativa.

Não se desconhece a Súmula 613 do STJ dispondo que "não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental".

"Uma interpretação literal poderia ser construída para afirmar que a proteção ao Meio Ambiente sempre prevaleceria sobre qualquer outra situação, colocando em risco qualquer tipo de regularização em áreas ambientalmente protegidas.

Porém, os precedentes que embasaram a Súmula aplicam-se primordialmente a construções isoladas de casa de veraneio ou única edificação pertencentes a pessoas de renda elevada e não a um núcleo robusto, com riscos para o direito à moradia (AgRg no REsp 1491027/PB, Rel. Min. Humberto Martins, j. em 13/10/2015; AgRg no REsp1496481/MS, Rel. Min. Humberto Martins, j. em 03/11/2015; AgRg no REsp 1497346/MS, Rel. Min. Mauro



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Campbell Marques, j. em 19/11/2015; AgRg no RMS 28220/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 18/4/2017 e REsp 948921/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 23/10/2007).

Além disso, o procedimento de Reurb servirá para analisar o núcleo do ponto de vista técnico, apontando as melhores soluções para cada caso concreto, de acordo com a realidade do local e os requisitos mínimos trazidos pela legislação. Desta feita, a súmula não afasta a Reurb, mas com ela convive em harmonia. Isso porque não é a teoria do fato consumado que justifica a Reurb, mas sim a necessidade de resolver os problemas habitacionais com vistas a buscar a melhora da situação ambiental [...]” (Macedo, Paola de Castro Ribeiro Macedo. Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes. Revista dos Tribunais. 2ª edição. Pág 135).

Nesse passo, a disposição do art. 4º, I, da Lei 12.262/2002 não deve impedir a regularização urbanística do Jardim Nova Esperança, visto que o núcleo urbano informal estava consolidado antes de sua vigência.

Além disso, a regularização do Jardim Nova Esperança era tida por prioritária pela Lei Complementar 428/2010 (que estabelece normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo), pois o como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.

A zona especial de interesse social (ZEIS) é prevista no Estatuto da Cidade como um instrumento jurídico da política urbana (art. 4.º, inc. V, alínea f). A Lei 11.077, de 2009, previa a ZEIS como parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, inc. V). É um instrumento que guarda um recorte importante, notabilizado pela incorporação da expressão "interesse social" à sua própria nomenclatura, que é o atendimento de situações de inconformidade urbanística que envolvem população de baixa renda. Nesse sentido, a ZEIS é uma forma de garantir, combinando-se com outros instrumentos, o direito a cidades sustentáveis, promovendo os direitos à terra urbana e à moradia (art. 2.º, inc. I, Estatuto da Cidade). Por fim, a ZEIS remove obstáculos à regularização fundiária, potencializando sua aplicação para a permanência da população moradora, pois permite o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2.º, inc. XIV; Lei 13.465/2016, art. 11, § 2.º).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Dispunha o Plano Diretor revogado (LC 306/2006):

Art. 75 O Poder Público Municipal dará continuidade à política que trata das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

*§ 1º. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS constituem-se de áreas destinadas a projetos à população de baixa renda, enquadrando-se nesta categoria as áreas ocupadas por sub-habitações/favelas, loteamentos clandestinos, **onde haja interesse social em promover a regularização fundiária e urbanística**, e glebas no perímetro urbano destinadas a atender o programa habitacional do Município para a população de baixa renda.*

[...]

§ 2º. As áreas classificadas como ZEIS, serão delimitadas na revisão da legislação que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo do Município.

A Lei de Zoneamento revogada (LC 428/2010) detalhava que "*Serão permitidos loteamentos residenciais de interesse social, desde que vinculados ao atendimento da demanda inscrita no Programa Habitacional do Município para a população com renda familiar de até três salários mínimos e que estejam situados em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS. (Redação dada pela Lei Complementar nº 498/2013)*" (artigo 30).

Trazia a LC 428/2010 o conceito do instituto: "*Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: constitui-se de áreas destinadas aos projetos residenciais voltados à população de baixa renda, enquadrando-se nesta categoria áreas ocupadas por sub-habitações, os imóveis utilizados como cortiço, as habitações coletivas precárias, os conjuntos habitacionais irregulares ocupados por moradores de baixa renda, favelas e loteamentos clandestinos onde haja interesse social em promover a regularização fundiária e urbanística, adquiridas pelo poder público para programas habitacionais e/ou áreas correspondentes às frações do território destinadas à promoção da política habitacional de interesse social que comprovadamente atendam à faixa salarial de zero a três salários mínimos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 498/2013)*" (inciso XXII do art. 127).

Explicitava que as ZEIS se constituíam em um dos instrumentos *para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano do Município* (inciso IV do art. 265).

Já o Plano Diretor vigente (LC 612/2018) estatui:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
 AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
 12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Art. 57. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - são porções do território ordinariamente ocupadas por Núcleos Informais e destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental, regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, realocação de famílias, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social sujeitas a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação de solo, e serão classificadas como:

I - Zona Especial de Interesse Social Um - ZEIS 1 - Destinada a regularização fundiária aplicável aos núcleos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda;

II - Zona Especial de Interesse Social Dois - ZEIS 2 - São áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados adequados a urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Habitação de Interesse Social - HIS.

§ 1º Os Núcleos Informais classificados como ZEIS 1 estão identificados no Anexo XV - Mapa - Núcleos Informais, deste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

§ 2º Por ocasião da definição do projeto de regularização fundiária, os demais núcleos informais identificados no Anexo XV- Mapa - Núcleos Informais, deste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, poderão ser transformados em ZEIS 1, se comprovado o interesse social, e após estudo de análise de risco, de restrições ambientais e de viabilidade urbanística.

§ 3º A regularização de fundiária em áreas ambientalmente protegidas observará os dispositivos previstos na legislação vigente evitando a demarcação de novas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - em áreas que apresentem risco à saúde ou à vida, salvo quando saneados, e em terrenos onde as condições físicas e ambientais não recomendem a construção.

§ 4º Após a efetiva regularização fundiária e urbanística, a classificação ZEIS 1 será substituída por zona de uso que contemple parâmetros de usos e ocupação do solo adequados e específicos para loteamentos regularizados, a ser estabelecida na revisão da Lei de Parcelamento.

Art. 58 Consideram-se Núcleos Informais os imóveis utilizados como cortiço, agrupamentos de habitações precárias, favelas ou loteamentos irregulares, que demandam estudos específicos quanto à regularização fundiária ou quanto à necessidade de reassentamento.

Parágrafo Único. Os Núcleos Informais estão identificados no Anexo XV - Mapa - Núcleos Informais, deste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

No Plano Diretor vigente (art. 64), a regularização fundiária é entendida como um



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais aplicadas para promover a inclusão territorial com a regularização dos núcleos informais existentes, a titulação de seus ocupantes e a justa distribuição de infraestrutura e equipamentos urbanos e sociais.

Não haveria coerência jurídica em ter a LC 306/2006 classificado o Jardim Nova Esperança como ZEIS se a Lei 12.262/2012 e a Lei Orgânica do Município impedissem a regularização da área.

O Plano Diretor de 2006 tinha por prioritária a regularização do Jardim Nova Esperança, dada sua classificação como ZEIS. O atual plano diretor o "rebaixou" à categoria de núcleo urbano informal, o qual – na dicção legal – poderá ser transformado em ZEIS 1, quando da definição do projeto de regularização fundiária.

A mudança de *status* do Jardim Nova Esperança pela LC 612/2018 não retira o reconhecimento, pela ordem jurídica, quanto a necessidade de sua regularização. Este rebaixamento apenas sinaliza a *necessidade de estudos específicos quanto à regularização fundiária ou quanto à necessidade de reassentamento, a teor do que dispõe o art. 58 da LC 612/2018*. Além disso, *"a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS"* (§ 2º do art. 18, Lei 13.465/2017).

Edilson Vitorelli menciona como princípio do direito urbanístico o da coesão dinâmica das normas urbanísticas, *"cuja eficácia baseia-se principalmente no conjunto normativo (procedimento), antes que em normas isoladas"* (Manual de Direitos Difusos. Editora JusPODVM. 2018. Pág. 689).

José Afonso da Silva explica que *"[...] as normas urbanísticas têm uma característica que não se encontra em outras normas jurídicas, e que podemos denominar coesão dinâmica, a fim de exprimir a ideia de que 'a visão estática da norma singular e da sua ratio não é suficiente para individualizar a essência do fenômeno urbanístico' – como nota Pierandrea Mazzoni (La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del Territorio e Disciplina della Proprietà, Op. 17).*

'E isso porque – continua o autor – a norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual'. [...] a normatividade urbanística impõe uma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

visão dinâmica dirigida ao complexo das normas e dos instrumentos urbanísticos e não, como no caso da faculdade jurídica, à norma singular e à consequência que a mesma produz.

*Por essa razão é que denominamos **coesão dinâmica** a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e **tem sentido transformacionista da realidade**. É que 'a norma urbanística, se tomada isoladamente, não oferece nenhuma imagem de possível mudança do real, em relação a determinado bem; ela precisa de um enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas, e mesmo com todo o sistema de normas urbanísticas que, somente no seu complexo, é idôneo a fornecer a visão real do tipo e da quantidade de mudança que, em relação àquele bem, pode e deve verificar-se (Pierandrea Mazzoni, *La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del Território e Disciplina della Proprietà*, pp. 17-18)" (Direito Urbanístico Brasileiro. 8ª edição. Malheiros Editores. Pág. 60/61).*

Em remate, extraindo coerência das normas urbanísticas envolvidas, concluo que a Lei Orgânica do Município não impede a regularização da área, pois, caso contrário, tanto o plano diretor revogado quanto o vigente teriam contrariado a lei maior do ente municipal. Tampouco a Lei 12.262/2002 é empecilho à urbanificação do Jardim Nova Esperança.

Sendo viável juridicamente a regularização, verifico que os instrumentos de titulação pleitados pelos autores são a concessão especial de uso – CUEM (para as construções situadas em áreas de domínio público) e a usucapião, individual ou coletiva (para aquelas em áreas particulares).

A CUEM tem assento constitucional e representa importante instrumento de regularização fundiária e concretização da função social da posse, da propriedade e da própria cidade.

Nesse sentido, dispõe a Constituição Federal:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

vez.

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

A concessão especial de uso também está prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.701) como instrumento instituído jurídico e político (art. 4º, V, "h").

A concessão de uso para fins de moradia (CUEM) foi ainda disciplinada pela MP nº 2.220/01 e teve a constitucionalidade reconhecida pelo C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454- 43.2012.8.26.0000, em 30.01.2013, entendendo que seus parâmetros devem ser observados por todos os entes federados.

Da leitura dos dispositivos legais regulamentadores da **CUEM**, **extrai-se que ela é um direito subjetivo público** do indivíduo que preenche dos requisitos normativos, não cabendo à Administração emitir juízo discricionário acerca de seu reconhecimento.

"O direito à moradia enquanto direito social complexo e multifacetado não se limita apenas a prestação negativa estatal – de não ser privado arbitrariamente de uma habitação – mas ainda medidas de caráter positivo – garantindo a moradia mediante políticas públicas de habitação, que não se limita apenas a implementação pelo Estado de programas habitacionais. Enquanto direito fundamental se liga à própria personalidade humana e, portanto, impõe não somente a concessão de um local para habitação, mas a garantia de uma moradia digna.

Uma vez que a lei de regularização fundiária urbana abrange assentamentos irregulares, a saber, aglomerados subnormais ocupados por coletividade de pessoas em parcelamentos informais ou irregulares com uso predominante de fins de moradia, a regularização fundiária não é poder-dever, mas dever-poder do Estado uma vez que envolve a concretização do direito fundamental social, que, portanto, se vincula a interesses públicos e não se liga apenas a interesses privados, já que envolve o bem-estar de parte da população que reside em locais caracterizados pela precariedade como favelas, comunidades, palafitas e afins.

Isto porque ao revés da habitação que engloba também as relações patrimoniais advindas da propriedade, o direito à moradia abrange um cunho eminentemente pessoal e envolve a condição digna de abrigo (78). É o 'locus' das relações individuais do ser humano – o lugar do seu abrigo e proteção, intimidade e vivência – das suas relações sociais próximas – de convivência com a família e interações com a vizinhança – e gerais – de alistamento eleitoral, do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

domicílio civil e penal e demais do vínculo com a cidade e o Estado, condição para o exercício de sua dignidade, liberdade e cidadania (79).

Envolve uma moradia adequada como forma de garantir a melhoria contínua de sua condição de vida (80), com adoção pelos Estados de políticas públicas de habitação que permitam realizar progressivamente este direito humano, bem como, estabelecer sistemas eficazes de proteção, de forma a garantir o assentamento do ser humano com segurança – proteção legal da posse contra despejos forçados, perturbação ou ameaça – em áreas seguras, saudáveis, equitativas, sustentáveis e produtivas (81).

A regularização fundiária é assim um processo para acertamento não apenas urbanístico, mas também social da terra, ou seja, dos assentamentos irregulares ou clandestinos destinados à moradia, o que conduz inexoravelmente ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Isto porque as funções sociais da cidade não envolvem apenas funções de gestão, mas se relacionam de forma íntima com os direitos fundamentais de forma que dentre as funções urbanísticas encontra-se a habitação e o meio ambiente (82)" (Direito a Moradia e Regularização Fundiária. Maurício Jorge Pereira Mota. 2018. Lumen Juris, p. 17/18).

Como o núcleo urbano informal estava consolidado antes de 22 de dezembro de 2016, restam comprovados os requisitos legais para o procedimento de regularização fundiária e urbanística de interesse social dos imóveis situados no Jardim Nova Esperança, por meio dos instrumentos da CUEM e da usucapião previstos na Lei 13.465/2017 (arts. 15, II e XII e 77 da Lei 13.465/2017).

A inequívoca possibilidade de regularização das construções existentes na áreas públicas da APA do Banhado (art. 11, § 2º, LRF) implica no reconhecimento do direito público subjetivo à CUEM (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia). Vale frisar que outorga da CUEM não é ato discricionário do Poder Público, e sim, direito público subjetivo titularizado pelos moradores do Jardim Nova Esperança.

CRIAÇÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DO BANHADO PELA LEI 8.756/2012. NÃO OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DO SNUC. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PRÉVIA À



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

POPULAÇÃO ENVOLVIDA.

Sobrepostas numa imensa planície no centro da cidade de São José dos Campos, coexistem uma unidade de conservação de uso sustentável (a APA do Banhado) e uma unidade de conservação de proteção integral (o Parque Natural Municipal do Banhado – PNMB).

A Lei n. 8.756, de 28 de junho de 2012, criou o Parque Natural Municipal do Banhado (PNMB), definindo suas medidas, limites e confrontações (art. 1.º), que teve por objetivos básicos a preservação de seu ecossistema natural de grande relevância ecológica e beleza cênica, a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, encontrando-o como Unidade de Conservação de Proteção Integral (arts. 2.º e 3.º).

Dentre as justificativas apresentadas para a criação do PNMB, constou a possibilidade de receber recursos financeiros vinculados ao processo de licenciamento do projeto de modernização da Refinaria Henrique Lages – REVAP, unidade da Petrobrás em São José dos Campos, a título de compensação ambiental.

O município detém competência material compartilhada de proteção do meio ambiente e combate a poluição em qualquer de suas formas e de preservação das florestas, da fauna e da flora, assim, como a de promover programas de construção de moradias e de melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (CR, arts. 23, incs. VI, VII e IX).

Todavia, o Supremo Tribunal Federal assentou que "o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)" (STF, Pleno, Rel. Min. Eros Grau, julg. 11.12.2008, publicado em 06.02.2009).

No exercício de sua competência legislativa concorrente, o Município deve observar as normas gerais editadas pela União e estar adstrito ao interesse local, em matéria ambiental, de acordo com os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do art. 24 e artigo 18 da Constituição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Federal.

A União, no exercício de sua competência de estabelecer normas gerais, editou a Lei 9.985/2000, que regulamentou o art. 2256, § 1º, I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, dentre outras providências.

Édis Milaré afirma que "[...] com o fito de organizar e sistematizar as categorias de manejo das áreas legalmente protegidas e destinadas à conservação da biodiversidade, o legislador, regulamentando o art. 225, § 1º, e, principalmente, o seu inciso III, instituiu e consolidou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecendo regras gerais para se atingir os 'objetivos constitucionais de conservação' previstos nos incisos I, II e VII do referido art. 225" ("Direito do Ambiente", 12ª edição, RT, pág. 179/181).

Assumi a lei do SNUC envergadura de um verdadeiro sistema sobre as unidades de conservação, regulando a criação, gestão e implantação das unidades de conservação.

A Lei 9.985/2000 dispõe que o SNUC será regido por diretrizes que "*assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação*" (art. 5º, inciso III).

Por sua vez, "*a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento; § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas*" (§ 2º do artigo 22, Lei 9.985/2000).

No mesmo sentido, o decreto regulamentador n° 4.340/2002:

"Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

limites mais adequados para a unidade.

§ 1º *A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.*

§ 2º *No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta".*

A decisão de fls. 2495/2498, em seu item "8", determinou à Municipalidade que prestasse esclarecimentos a respeito da existência de estudos técnicos e de consulta pública que permitissem identificar a participação da comunidade envolvida na criação do parque municipal, conforme dispõe o artigo 5º, III e 22, §§ 2º e 3º da Lei 9.985/2000. A determinação foi reiterada a fls. 2595.

Todavia, conforme certificado a fls. 2626/2628, apesar de intimada, a municipalidade em momento algum apresentou estudos técnicos acerca da transformação daquele território que já se encontrava gravado, por lei estadual, como Área de Preservação Ambiental (Unidade de Conservação de Uso Sustentável) em Parque Natural Municipal (Unidade de Conservação de Proteção Integral).

A lei foi precedida apenas de uma "Proposta de Criação do Parque Natural Municipal do Banhado", a qual fez um apanhado histórico sobre a importância do Banhado; apontou a necessidade da proteção ambiental; indicou as funções que o Banhado exerce no ambiente e indicou a fonte de recursos para sua criação (compensação ambiental decorrente da implantação da REVAP) (fls. 1898/1907).

Sobre essa proposta, a Prefeitura publicou um edital no Boletim do Município de 06.05.2011 (fl. 1908) anunciando "*CONSULTA PÚBLICA para que todos os interessados possam se manifestar dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir de 06/05/2011, sobre a proposta de CRIAÇÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DO BANHADO, objeto do processo administrativo 47534-8/2006, considerando material técnico especificamente constituído, o qual poderá ser consultado de forma integral na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, no período das 08h30min às 12 h e das 13h30min às 16h30min, mediante agendamento prévio pelo telefone (12) 3909-4504, bem como de modo parcial na*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

página eletrônica da Prefeitura Municipal de São José dos Campos (www.sjc.sp.gov.Br). As manifestações podem ser enviadas por mensagem eletrônica ao endereço parquedobanhado@sjc.sp.gov.br ou na forma física, diretamente protocolada na Secretaria de Meio Ambiente" (in verbis, negritos meus).

Acorreram à consulta pública apenas 18 (dezoito) comentários de munícipes pela internet; sendo 13 (treze) manifestações de apoio; 4 (quatro) sugestões relacionadas à divulgação das informações da Consulta Pública e 1 (uma) manifestação contrária ao projeto (fl. 1909).

Inegável ter havido afronta ao princípio da participação popular. Seja na esfera administrativa (preparatória ao encaminhamento da lei), seja na esfera legislativa (durante a tramitação do projeto de lei), não se produziram ciclos de participação popular, como determina a Lei n° 9.885/2000, no artigo 22, §§ 2.º e 3.º e no Decreto Regulamentador n° 4340/22, artigos 4º e 5º.

Os estudos técnicos e a participação popular são etapas obrigatórias na criação de um parque natural. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Pleno, MS 24.665- Distrito Federal, Rel. Min. Marco Aurélio, Julg. 1.º.12.2004, Publ. 06.10.2006).

Considerando que sobre a área do parque (unidade de proteção integral) havia um assentamento informal de pessoas vulneráveis instalado há décadas (classificado como ZEIS), imperioso que a discussão do projeto de lei tivesse envolvido a comunidade com informações claras e precisas.

Acerca dos aspectos jurídicos relativos às unidades de conservação, ensina Paulo Affonso Leme Machado:

*"Além da consulta pública é necessária a elaboração de estudos técnicos para a criação das unidades de conservação, visando esses procedimentos à localização, à dimensão e aos limites mais adequados para a unidade. **Tais procedimentos, que serão especificados por regulamento, deverão obedecer, entre outros, aos princípios do interesse público, da motivação e da publicidade** e, evidentemente, poderão ser objeto de ações judiciais, se desrespeitada a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

legislação pertinente" (Direito Ambiental Brasileiro, 25ª edição, Malheiros Editores, pág. 1012/1013) (negritos meus).

Sobre a criação de unidades de conservação, Édis Milaré explica que "[...] *que da análise do art. 22, § 2º, da Lei 9.985/2000, combinando com os arts. 4º e 5º do Decreto 4.340/2002, extrai-se que a criação de uma Unidade de Conservação deve ser precedida (i) de elaboração de estudos técnicos e (ii) da realização de consulta pública. Trata-se de verdadeiros requisitos que devem ser devidamente cumpridos, sob pena de 'nulidade' do ato de criação da unidade de conservação.*

Quanto ao primeiro requisito, vale registrar que, além de permitirem a correta delimitação da unidade de acordo com os aspectos sociais, econômicos, ambientais e de diversidade da região afetada, a realização de estudos técnicos também se presta a evitar abusos e arbitrariedades que possam decorrer do Poder Executivo, tendo em vista a mencionada possibilidade de criação de unidades de conservação por meio de ato administrativo.

Já a realização de consultas públicas, que encontra fundamento nos princípios constitucionais da participação comunitária e da publicidade e no direito fundamental à informação, tem como objetivo primordial a ampla divulgação e o aprimoramento das propostas de criação de unidades de conservação por meio de reuniões preliminares com as comunidades locais e os setores interessados, de modo que também sejam levadas em consideração, ao longo do processo de criação, as questões de seu interesse" (Direito do Ambiente, 12ª edição, RT, pág. 1518) (negritos meus).

O processo decisório, tanto no Legislativo quanto no Executivo, deve obedecer ao *princípio da deliberação informada*.

Explica Cláudio Pereira de Souza Neto que, com fundamento nesse princípio, "*as decisões devem se apoiar em informações consistentes, produzidas em conformidade com critérios objetivos e racionais. Em uma democracia, os governantes, eleitos pela maioria, governam, mas devem prestar contas a todos os cidadãos, inclusive às minorias. É o que se denomina accountability vertical. Embora as majorias decidam, as minorias têm o direito de exigir que as decisões sejam precedidas de exame sério dos fatos e das consequências previsíveis que delas possam decorrer"* (NETO, Cláudio Pereira de Souza. Democracia em Crise no Brasil. Rio de Janeiro e São Paulo: EdUERJ, 2020, página 305).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

A verificação da *consistência da deliberação* se faz necessária nos casos em que a deliberação produz forte impacto na esfera da segurança e da vida das pessoas por ela afetadas, já que veicula restrições a princípios constitucionais dotados de especial fundamentalidade (direito à informação e à participação comunitária).

A Lei n.º 9.985/00, em obediência à Constituição da República, preserva a deliberação informada ao impor a discussão e a participação popular na instituição de Unidades de Conservação, conforme as normas extraídas de seus artigos 5º, inciso III e 22, §§ 2º e 3º.

Vê-se, assim, que a Lei Municipal n.º 8.756/12, que instituiu o Parque Municipal Natural do Banhado, foi promulgada e sancionada à revelia de quaisquer estudos técnicos, malferindo a imposição constitucional acerca da necessidade da consistência da deliberação, ainda mais em se tratando de lei que afeta, diretamente, a moradia e o núcleo familiar de pessoas que residiam na área há décadas; área esta classificada como ZEIS quando da edição da lei de criação do PNMB.

Ademais, no processo legislativo, para se preservar a consistência decisória, deve-se ainda exigir que haja a *deliberação suficiente* sobre os projetos submetidos à apreciação parlamentar.

Para Cláudio Pereira de Souza neto, *"A democracia envolve, além da decisão majoritária, também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas. A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima as decisões legislativas"* (NETO, Cláudio Pereira de Souza. Democracia em Crise no Brasil. Rio de Janeiro e São Paulo: Eduerj, 2020, página 308).

Não por outra razão, são diversos os preceitos constitucionais concernentes ao processo legislativo.

A Constituição menciona que os projetos de lei serão submetidos não só à votação, mas também à "discussão".

É o que se verifica nos artigos 58, §2.º, I; art 60, §2.º; artigos 64 e 65 da Constituição Federativa. Confira-se:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
 AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
 12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

*I - **discutir** e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”.*

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

*§ 2º A proposta será **discutida** e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”.*

*“Art. 64. A **discussão** e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.*

*“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de **discussão** e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar”.*

Ora, um dos requisitos para se aferir a legitimidade do processo legislativo é a observância do **"princípio da deliberação suficiente"**. Em uma democracia, a maioria decide, mas apenas pode decidir depois de enfrentar os argumentos apresentados pelas minorias.

A participação no processo deliberativo é um direito de todos os parlamentares, inclusive dos que integram grupos minoritários.

Com efeito, a partir das provas produzidas nestes autos, é possível concluir que a Lei Municipal n.º 8756/12, fruto do Projeto de Lei n.º 658/11 de iniciativa do Executivo, foi aprovada sem maiores discussões, porquanto sequer embasada em estudos técnicos, não tendo sido produzida consulta pública ampla e informada, que permitisse a participação dos envolvidos.

Como a Constituição determina que o Congresso Nacional não apenas decida sobre os projetos de lei, mas também os discuta; conforme as normas constitucionais já transcritas, o Poder Judiciário está legitimado a controlar a suficiência do processo deliberativo parlamentar. Não se trata da hipótese de aplicação de normas regimentais (*interna corporis*), mas de normas constitucionais.

O Judiciário deve zelar pela observância de exigências mínimas de deliberação associadas ao princípio democrático.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

A propósito, o STF proferiu decisão para preservar a suficiência do processo deliberativo no julgamento da ADI n.º 4029. Na ocasião, foi ajuizada ação para se impugnar a Lei Federal n.º 11.516/2007, que resultou da conversão da Medida Provisória por meio da qual foi criado o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. A ADI foi julgada improcedente.

Contudo, incidentalmente, a Corte apreciou a constitucionalidade dos artigos 5.º, *caput*, e 6.º, *caput* e §§1.º e 2.º, da Resolução n.º 1, de 2002, editada pelo Congresso Nacional.

Os preceitos permitiam a emissão de parecer sobre a medida provisória pelo relator da Comissão Mista diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, sem que a própria Comissão se manifestasse. A norma era inconstitucional por violar o texto expresso do artigo 62, §9.º, da Constituição da República. O preceito tinha como função, segundo interpretação dada pelo STF, permitir que se instaurasse "*reflexão mais detida sobre os atos emanados do Executivo*" e evitar que o Plenário decidisse de maneira "*inopinada*".

O princípio democrático deve dar sustentação a uma jurisdição mais ativa na preservação da integridade do processo democrático de produção de leis.

O artigo 5º, XXXIII, da CF assegura o direito fundamental à informação, sendo que o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade estatui o direito à gestão democrática da cidade e à participação nos processos de definição de seus destinos.

Os moradores do Banhado não foram devidamente informados de que suas casas estavam situadas no perímetro do parque. Não puderam opinar sobre o perímetro do parque. Por entender que houve inegável violação ao princípio democrático (CR, art. 1.º).

Vale acrescentar que, por se tratar de perímetro urbano, inclusive demarcado como ZEIS, impunha-se observar o Estatuto da Cidade, que traz como diretriz geral a gestão democrática da cidade (Estatuto da Cidade, art. 2.º, inc. II), decorrência do disposto no art. 182, *caput* da Constituição Federal, e a prevalência do plano diretor como instrumento-base de planejamento urbano e de definição da função socioambiental da propriedade urbana (CR, art. 182, *caput* e parágrafos 1.º e 2.º).

No mais, também restaram violados dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo: tanto os artigos **191** e **193**, *caput* e inc. III, que estabelecem que o Estado e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico; quanto o art. 180, incs. II, III e IV, que, no que tange ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, determina que o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes.

Para além do direito ao meio ambiente equilibrado (CR, art. 225), o estabelecimento de população em situação de vulnerabilidade em assentamentos irregulares, mesmo que situados em áreas de restrição de ocupação por interesses ambientais, reclama atenção ao direito à moradia adequada (CR, art. 6.º, caput) e às diversas normas gerais pertinentes à política urbana e à regularização fundiária, tudo com vistas à proteção da dignidade humana, à busca dos objetivos republicanos que marcam o projeto transformador constitucional brasileiro (CR, art. 1.º, caput e inc. I e 3.º, incs. I, III e IV) e à correspondência aos compromissos firmados pelo Brasil na ordem internacional (CR, art. 4.º, inc. II).

A criação de unidade de conservação da natureza em espaços urbanos impõe seja atendida também a política urbana planejada no plano diretor, notadamente na hipótese do mesmo território receber outras demarcações, como a sua definição como zonas especiais de interesse social (CR, art. 182, caput, e parágrafos 1.º e 2.º).

Ao exercer a sua competência municipal para a demarcação do território como Parque Natural Municipal (Unidade de Uso Integral), apesar de o mesmo território já ter recebido demarcação, no âmbito estadual, como Área de Preservação Ambiental (Unidade de Uso Sustentável), o Município estabeleceu regras rígidas, de modo a se escusar de sua responsabilidade de compatibilizar a proteção ao meio ambiente com o direito social à moradia da população daquele território, demarcado simultaneamente como Zona Especial de Interesse Social pela LC 428/2010.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

O poder normatizador do Município, ao delimitar a área do PNMB, foi utilizado de forma abusiva, desproporcional e insuficiente para o atendimento dos interesses em consideração, sacrificando os direitos de população em situação de vulnerabilidade ao privilegiar a proteção ambiental.

Não se desconhece a importância da proteção ambiental do Banhado, haja vista o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental juntados ao processo (fls. 754/981 e 983/1096).

Todavia, a proteção ambiental pode ser eficazmente tutelada sem a remoção da população ali instalada desde a década de 1940, desde que realizado o estudo técnico previsto no art. 64 do Código Florestal e sejam providenciadas as melhorias previstas em projeto de regularização sustentável do Jardim Nova Esperança.

Concluo que o Município criou, com a Lei 8.756/12, obstáculo intransponível, não existente na lei estadual incidente sobre o mesmo espaço, à adequada tutela do direito à moradia, sacrificando-o integralmente em prol de uma tutela deficiente do ambiente, pois não embasada em princípios sustentáveis. A preservação ambiental em descompasso com melhores condições de vida da comunidade afetada pelo PNMB não é sustentável. A lei que criou o parque municipal deveria ter previsto um **plano de reassentamento** daqueles que moravam há tempos na localidade, preferencialmente em área próxima, de modo a assegurar o direito dessas pessoas à cidade.

Com efeito, direito à moradia envolve mais do que o fornecimento de unidades habitacionais em lugares muito distantes de onde as pessoas estão arraigadas, a exemplo do Conjunto habitacional Interlagos, para onde foram transferidos alguns dos que aceitaram propostas do Município, conforme levantamento sobre os reassentados produzido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (fls. 504/514).

No caso dos autos, a solução reclama a permanência dos moradores no espaço qualificado pela existência de diversos equipamentos urbanos, de forma a possibilitar acesso igualitário das camadas desfavorecidas da população aos serviços



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

públicos e investimentos urbanos, que não podem beneficiar somente às parcelas mais abastadas. Dito de outro modo: os investimentos e melhoramentos urbanos devem beneficiar a todos, não sendo possível excluir dos benefícios da urbanização os moradores pobres do centro da cidade. É o que se entende, em urbanismo, como o direito à cidade.

Não se vislumbra conflito entre a proteção ao meio ambiente e o direito à moradia, na medida em que, caso os estudos mostrem a necessidade de remoção das moradias do interior da área do parque, podendo ser reassentadas na própria Concha do Banhado, na área de APA.

Diante da inconstitucionalidade material da Lei 8.576/12, afasto sua aplicação como justificativa para imediata remoção dos daqueles que residem no perímetro do parque descrito em lei. Repiso que os estudos técnicos necessários à regularização poderão implicar na necessidade de remoção dessas construções, o que deverá ser definido em momento posterior. E certamente, deverá ser elaborado um plano de reassentamento dessas moradias em área da própria Concha do Banhado, a fim de preservar os laços comunitários, o vínculo com o trabalho, e propriamente o direito à cidade legal, como acima exposto.

Em remate, afasto a aplicação da Lei Municipal n.º 8756/12 como justificativa para remoção das moradias do perímetro descrito em lei, por reconhecê-la, incidentalmente, como materialmente inconstitucional.

No mais, vale ressaltar a imprecisão acerca do número de famílias e de moradias atingidas pela criação do Parque Natural Municipal do Banhado.

A planta de fl. **2.044** identificou as áreas particulares e as de domínio público municipal da Concha do Banhado, além de ter mostrado o traçado da APA do Banhado e do PNMB.

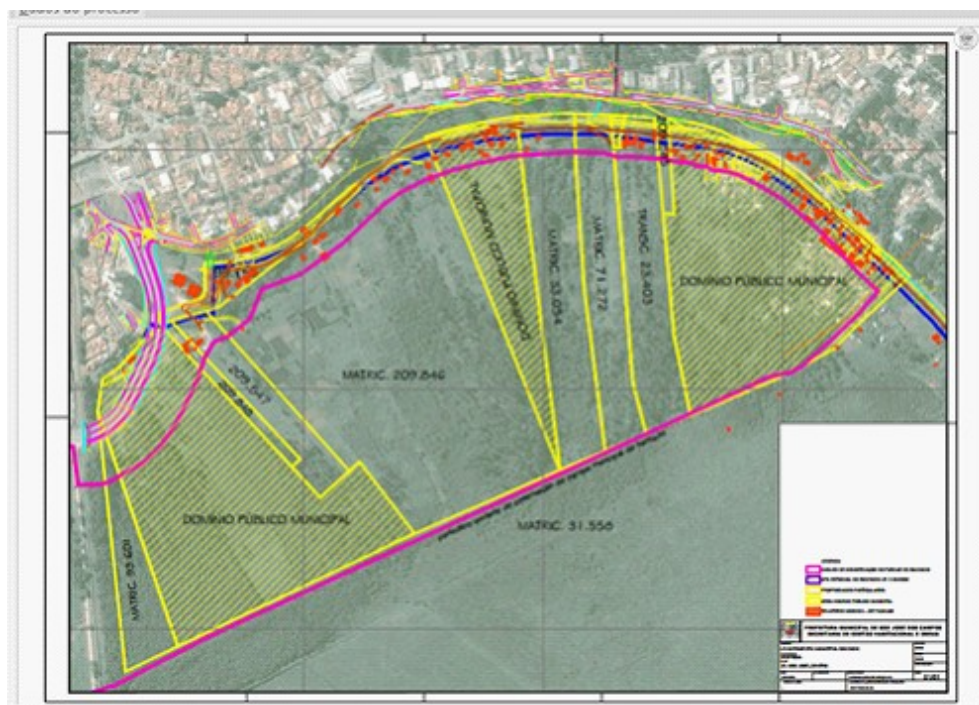
Também identificou em vermelho as construções cadastradas pela Prefeitura de São José dos Campos em janeiro de 2014 contendo os nomes dos responsáveis por 297 (duzentas e noventa e sete) famílias residentes no Banhado. Este levantamento foi realizado



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

em conjunto com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e supervisionado por representante do BID, visando à identificação daqueles que seriam contemplados em projeto de reassentamento (fls. 2030/2043).



Contudo, o documento de fls. 2044 *omitiu* a existência, no interior da unidade de proteção integral, de inúmeras residências cujos responsáveis constavam do cadastro municipal feito no ano de 2014, para fins de reassentamento para a implantação da Via Banhado.

Constam desse cadastro de 2014 os nomes do Sr. David Morais (Fl. 2032) e do Sr. Renato Leandro Vieira (Fl. 2040), cujas residências estão indubitavelmente dentro



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

da área do PNMB e não foram identificadas no mapa de fls. 2044, conforme visita às suas residências durante a inspeção judicial feita em 16.05.2023 (fls. 3411/3418).

Renato Leandro Vieira é atual 1º Secretário da Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança (fl. 383) e Davi Moraes figura como sócio da Sociedade Amigos do Jardim Nova Esperança desde sua fundação (fl 364), em 16/09/1986. Ambos são líderes comunitários.

Diversos outros documentos demonstram que a planta de fl. 2044 não identificou em vermelho as construções existentes no perímetro do parque, embora suas famílias estivessem cadastradas no pela Prefeitura, segundo listagem constante dos autos.

O fato é que havia inúmeras construções no perímetro do PNMB, cujas famílias estavam cadastradas pela Municipalidade para provável reassentamento, e ali residiam há anos antes da edição da Lei nº 8.756/2012.

Analisando a imagem em detalhe, vê-se que aerofogrametria de fl. 2044 já mostrava as construções existentes na área do parque municipal, sem, contudo, tê-las identificado em vermelho como integrantes do levantamento feito pelo MICI em 2014.

Já as plantas de fls. 1031, 1041, 1097 e 1100/1102, elaboradas pela Secretaria de Transportes do Município de São José dos Campos como parte integrante do Relatório de Impacto Ambiental da Via Banhado, mostram claramente que havia várias construções no interior da área do PNMB que não foram identificadas no "levantamento cadastral" de fls. 2.044. Abaixo fl. 1100:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min



Da mesma forma o documento de fl. 1179 (figura em seguida) identifica claramente a existência havia centenas de construções destinadas à moradia no perímetro do PNMB, quando do cadastramento das famílias pelo MICI em 2014, confirmando o desacerto de fls. 2.044.

Embora haja o cadastro nominal das famílias, não existe um levantamento fidedigno acerca da exata localização das construções das famílias cadastradas, se dentro ou fora da área do parque. Está sendo efetuado um cadastramento das famílias residentes dentro do traçado do parque no incidente de cumprimento de tutela recursal de nº 0007504-72.2023.8.26.0577.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

DANO MORAL COLETIVO.

Conforme se extrai da leitura do Relatório de Impacto Ambiental, desde o ano de 2008 se planejava a remoção da população do Banhado, dado o lançamento, pelo Município, do Plano de Estruturação Urbana (PEU) naquele ano (fl. 993).

Mais recentemente, houve a tentativa de remoção da comunidade para construção de um projeto viário chamado "Via Banhado" (projeto à fl. 1097), que seria financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID .

Autoridades municipais buscaram apoio do BID para financiar a implementação de atividades previstas no "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos", previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado aprovado em novembro de 2006.

Em 12.05.2010 foi aprovado um empréstimo de investimento específico, com garantia soberana da República do Brasil, para a Operação “Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos” no valor de US\$ 85,67 milhões, tendo como receptor do financiamento e Órgão Executor o Município de São José dos Campos (fl. 618).

No ano de 2014, visando à elaboração de um "Plano de Reassentamento Involuntário" para a construção da "Via Banhado" foi realizado pela Prefeitura Municipal, em conjunto com a Associação de Moradores e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, um levantamento socioeconômico supervisionado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (fls. 398/424).

As conclusões desse levantamento socioeconômico apresentaram um quadro de extrema vulnerabilidade social e econômica da população que seria afetada pelo programa de reassentamento.

Durante as tratativas de empréstimo, o BID recebeu denúncia de moradores do bairro (auxiliados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo) sobre o descumprimento, pelo Município, das políticas operacionais do banco.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Foi então produzido um "Relatório de Verificação da Observância" em relação ao "Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos" pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação – MICI (fls. 611/728).

Em apertada síntese, o relatório apontou que o BID descumpriu as obrigações previstas na "Política sobre Reassentamento Involuntário" (OP-710), na "Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas" (OP-703), e a "Política sobre Disponibilidade de Informação" (OP-102).

O MICI concluiu que o plano de reassentamento elaborado em 2008 e mencionado na Proposta de Empréstimo (i) não contava com opções de indenização e reabilitação definidas que refletissem as necessidades da comunidade afetada; (ii) não contava com um cálculo razoavelmente exato do número de pessoas sujeitas a cada opção ou uma combinação delas; (iii) não avaliava os riscos de empobrecimento dessa população, a fim de desenvolver medidas de indenização e reabilitação adequadas, embora se tenha identificado no Programa que se tratava de uma comunidade “extremamente pobre”, com altos índices de analfabetismo e risco de sofrer desemprego e subemprego; (iv) não tinha um calendário de execução das atividades de reassentamento; (v) não previa nenhum tipo de mecanismo para a solução de controvérsias; e (vi) não incluía disposições para acordos de supervisão participativa.

Em junho de 2015 o Município de São José dos Campos solicitou ao BID a retirada da construção da Via do Banhado do "Programa de Reestruturação Urbana", tendo redestinado esses recursos à execução de outras atividades (fl. 619). O Município também noticiou nestes autos o arquivamento, pela CETESB, do pedido de licenciamento ambiental da obra da "Via Banhado" (fl. 2069).

Em 16/03/2017, após o arquivamento do licenciamento da Via Banhado, foi protocolado um abaixo-assinado subscrito pelos moradores requerendo a regularização do bairro, conforme documentos de fls. 730/735. Não se tem notícia nos autos acerca da apreciação deste pleito pelo Município.

Em 18/06/2018, por meio do ofício de fls. 739/740, a Defensoria Pública do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Estado de São Paulo encaminhou à Prefeitura uma proposta preliminar de Plano Popular de Regularização Fundiária e Urbanização do Jardim Nova Esperança, elaborada por técnicos vinculados ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, contando com o apoio de profissionais da Universidade do Vale do Paraíba e da Universidade Federal da Bahia (fls. 741/752). Formalmente reiterou pedido de apreciação do pedido formulado em 16.03.2017 e requereu apreciação, pelo Município, da proposta apresentada, diante da legitimidade conferida à Defensoria Pública pela Lei nº 13.465/2017, art. 9º e 14, II.

O Município de São José dos Campos não apresentou nos autos resposta técnica e fundamentada de indeferimento do pedido de regularização fundiária e urbanística do Jardim Nova Esperança.

Em 24/10/2018, o Município de São José dos Campos providenciou, *manu militari*, o fechamento total da Rua da Linha, que se constitui na principal via de acesso à localidade, por meio da interposição de obstáculos físicos que interromperam a circulação pelo bairro, dividindo-o em duas partes, conforme a petição inicial da tutela cautelar antecedente que deu início a este processo de nº 1026895-69.2018.8.26.0577.

Foi concedida tutela de urgência cautelar determinando o imediato desbloqueio da via, restabelecendo-se a livre circulação de veículos e pessoas em 24 horas, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00, limitada a um milhão de reais (fls. 17/19); a qual foi reduzida para R\$ 50.000,00 por decisão que antecipou tutela recursal (fls. 187/189), confirmada pelo julgamento do mérito recursal (fls. 2083/2087).

Foi rejeitado o pedido de suspensão da tutela cautelar dirigido ao Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 198/205).

Em 07/12/2018, o Município de São José dos Campos ingressou com a ação conexa de nº 1030940-19.2018.8.26.0577, apensada, com pedido de reintegração de posse liminar das áreas públicas ocupadas pelos moradores.

Por decisão proferida em 18/12/2018, foi indeferida a medida de urgência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

requerida pelo Município de São José dos Campos no processo de nº 1030940-19.2018.8.26.0577 e deferida, em parte, a tutela requerida pela Defensoria Pública, para o fim de determinar ao Município de São José dos Campos a retirada dos entulhos decorrentes das demolições que efetuou, bem com providenciar o cercamento de todos os imóveis onde ocorreram as demolições, impedindo novas ocupações, observando-se o prazo máximo de 30 (trinta) dias para completa limpeza do local, com produção de relatório fotográfico dos serviços executados (fls. 1638/1641).

Em 10/06/2019, o Município formulou novo pedido de tutela de urgência para remoção dos ocupantes do Banhado argumentando a possibilidade de liberação da quantia de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) para implementação do PNMB, diante da autorização concedida pela Câmara de Compensação Ambiental. Aduz que o único óbice à liberação consistiria na permanência dos moradores no Banhado, sendo certo que está a oferecer solução de moradia por meio do Programa Casa Joseense (fls. 2112/2123).

O pedido tutela de urgência de remoção dos moradores foi indeferido pela decisão de fls. 2155/2157, contra a qual não houve interposição de recurso.

Um terceiro pedido de tutela de urgência foi apresentado pelo Município tendo por objeto apenas a área do Parque Natural Municipal do Banhado (fls. 2552/2556), o qual foi indeferido pela decisão de fls. 2645/2646.

O agravo de instrumento interposto pela Municipalidade foi provido pela Egrégia 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente para o fim de determinar a imediata remoção dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado (fls. 3257/3264). Embargos de declaração de ambas as partes foram rejeitados no julgamento de fls. 3306/3313.

No curso do processo, em agosto de 2022, depois de produzidos laudos sobre a poluição pela CETESB e sobre o risco de inundação da área pelo DAEE, o Município de São José dos Campos demoliu 7 (sete) construções do Banhado, sem comprovação por meio de laudo de engenharia que os imóveis estivessem em situação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

ruína e sem observar as regras no Código de Edificações vigente (LC 652/22).

As demolições claramente incorreram em descumprimento às decisões de fls. 1638/1641 e 2520, as quais determinavam a preservação das situações de fato existentes ao tempo do pedido de REURB, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento, nos termos do § 8º do art. 31 da Lei da REURB. Em razão da ilegalidade das demolições fora imposta multa ao Município por inovação ilegal no estado do processo (fls. 3219/3223).

Antes, em 07 de julho de 2022, a Polícia Militar havia deflagrado operação operação policial na Comunidade do Banhado sob a justificativa de combate ao tráfico de drogas, a qual contou com 18 (dezoito) viaturas, 16 (dezesseis) motocicletas, 80 (oitenta) agentes policiais e 5 (cinco) cães farejadores, conforme documentos juntados.

A Defensoria Pública alegou ter recebido relatos de moradores denunciando abordagens policiais feitas sem qualquer critério; que moradores foram vítimas de abusos policiais; que tem havido invasões de propriedades privadas sem mandado judicial ou indício da prática de crimes; agressões verbais e físicas a trabalhadores; ameaças e provocações constantes; viaturas e motos andando em alta velocidade dentro da comunidade e que viaturas policiais permanecem paradas na porta da casa dos moradores, dificultando livre acesso aos imóveis. E o mais grave, que são feitas abordagens a crianças e adolescentes na via pública com a finalidade de questioná-los a respeito do trabalho/ocupação de seus pais, em clara intimidação, além de outras condutas tidas por abusivas.

Intimada a trazer explicações sobre o motivo de tão grande intervenção na comunidade, a Polícia Militar esclareceu que "a ocupação irregular de terras não valorizadas pelo mercado imobiliário e seu crescimento desordenado e carente de estruturas básicas, acabou por ser causa de diversos problemas sociais que perduram até atualidade e demandam atuação do poder público em diversas vertentes, dentre as quais a implementação de ações no interesse da segurança pública, impondo a presença e atuação da Polícia Militar" (*verbis*).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Acerca do resultado da operação policial, destacou "*[...] a apreensão de mais de uma dezena de quilos de drogas e duas pessoas presas, que estavam procuradas pelo Poder Judiciário*" (verbis). E que mesmo após a ocupação da comunidade em 07.07.22, "*as ocorrências de natureza criminal não cessaram, [...] havendo inclusive a apreensão de uma arma de fogo, robustecendo desse modo, a necessidade de ações de preservação e manutenção da ordem pública*" (verbis).

Sustentou a legalidade das buscas pessoais embasadas em "atitudes suspeitas" e que a orientação do STJ – que veda revista pessoal com base em impressões pessoais – não é vinculante. Negou haver orientação institucional e sistemática para realização de abordagens sistemáticas nos moradores da comunidade. Refutou alegação de que abusos tenham sido cometidos por agentes policiais.

Nesse ambiente de intensa conflituosidade entre os moradores e o poder público municipal, os processos em julgamento tiveram seu curso e a prova produzida foi suficiente à demonstração de que a comunidade foi abandonada à própria sorte desde a década de noventa, quando recebeu os últimos investimentos por parte da municipalidade.

Restou comprovado que o poder público se valeu de sua posição de supremacia institucional para pressionar os moradores a deixarem suas residências por meio de diversos expedientes visando instalar condições insustentáveis de permanência na localidade.

Ficaram comprovados os fatos que dão suporte ao pedido de indenização por dano moral coletivo, a saber: *a)* a retirada de todos os equipamentos e serviços públicos existentes na comunidade; *b)* a inexistência de investimentos em infraestrutura no bairro, nos últimos 30 anos, fazendo com que as condições de salubridade e habitabilidade das construções do local se deteriorassem; *c)* a demolição de construções, sem retirada dos entulhos gerados pelo processo demolitório, criando condições insustentáveis de permanência, para justificar a eliminação física do núcleo urbano, fatos estes apurados em neste processo e também em processo que tramitou perante a 1ª VFP (fl. 236); *d)* o congelamento do bairro por tempo indeterminado impedindo que os moradores fizessem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

reparos e manutenções em suas residências; e) a criminalização da comunidade, com a generalização em relação a todos os moradores de atividades criminosas desenvolvidas por pequeno número de moradores, gerando, inclusive ações policiais desproporcionais, como a que ocorreu em julho de 2022; f) o constrangimento público durante a reunião promovida por servidores municipais exclusivamente com moradores e comerciantes da região central, fazendo com que a simples presença dos moradores do Banhado, não convidados para a ocasião tenha causado o encerramento da reunião; g) o fechamento de uma das duas únicas vias de acesso ao bairro a pretexto de conter a criminalidade no bairro, fato que deu início a este processo com o pedido de tutela antecedente cautelar.

Não foi impugnado que os últimos investimentos públicos feitos na localidade datam do final da década de 1990. De lá para cá, os equipamentos públicos que existiam no local, tais como creche, posto de atendimento odontológico e unidade da Fundação Hélio Augusto de Souza – FUNDHAS, foram desativados e alguns destruídos.

Alegou-se, sem insurgência, que águas servidas que vem da parte alta da cidade são despejadas em valas abertas, que passam pelos quintais dos moradores da comunidade a caminho do Rio Paraíba do Sul, onde são despejadas sem nenhum tratamento. E que a limpeza e manutenção dessas valas é feita pelos próprios moradores.

Apesar de o Município ter investido cerca de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) em obras para revitalização do centro da cidade¹, não se tem notícia de que tenha investido qualquer quantia para evitar o despejo, nas valetas do Banhado, de águas servidas e esgoto *in natura* provenientes de prédios do Centro da Cidade.

Dentre as atitudes intimidatórias adotadas pela municipalidade, observa-se o ofício da Defensoria Pública do Estado de São Paulo requerendo providências sobre denúncias feitas pelos moradores de que, em outubro de 2011, de que "*agentes da Polícia Militar, acompanhando funcionários da Prefeitura Municipal estariam visitando as residências, convocando os moradores a comparecerem ao Paço Municipal, com o*

¹ (<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2015/12/obras-de-revitalizacao-do-centro-de-sao-jose-vaio-custar-r-97-milhoes.html>)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

objetivo de aderirem a um suposto plano de remoção elaborado pela Prefeitura" (fl. 478/479).

Em outra ocasião, notícia jornalística veiculou exortação de ex-prefeito municipal a que os moradores aderissem ao programa de transferência antes de uma possível desocupação (fl. 235).

Estribados nessas declarações, servidores municipais sentiram-se à vontade para intimidarem os moradores, a exemplo do seguinte relato: "*[...] ao comparecer ao plantão de atendimento montado no Centro de Operações Integradas (COI), foi advertido pela profissional xxxx, funcionária da Prefeitura, de que não teria qualquer direito, pois não estaria no cadastro da Prefeitura, e 'que se não saírem espontaneamente, vai acontecer com a comunidade, o mesmo que aconteceu com a antiga comunidade do Pinheirinho'" (fl. 265).*

Outro episódio totalmente contrário à ordem democrática está documentado nos autos e retrata a reunião promovida no Paço Municipal em 07/11/2018, para a qual teriam sido convidados somente comerciantes e moradores de prédios do centro da cidade, com a finalidade de discutir um projeto de revitalização do centro (fl. 266).

Tendo comparecido à reunião, lideranças comunitárias do Banhado foram submetidas ao constrangimento de ouvir que ali não poderiam estar e se manifestar. *In verbis:*

"Boa noite, pessoas! Boa Noite, pessoal. Desculpa o atraso aí. Antes de eu começar essa conversa, com os moradores do centro (que) pediram essa reunião aqui, eu queria comunicar a vocês que **nós temos moradores lá de baixo, lá do banhado, tá? É...** e assim, como a **nossa reunião é uma reunião específica pra tratar do ponto de vista de quem tá de cima, eu queria saber se vocês ficam a vontade, pra gente continuar a reunião ou não**". (mídia 1, 0:10-0:40seg) (fl. 266).

"Inclusive, é, falar para vocês que essa reunião era pra ser uma reunião aberta, pra gente poder conversar com vocês, mas tão filmando, tão tirando foto, e aí, eu



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

quero saber assim, é..., um pouco desagradável, eu não estava esperando a presença de vocês, mesmo porque a gente nunca é..., é..., deixou de atendê-los. Você entendeu? A gente já teve uma reunião semana passada, ou retrasada, alguma coisa assim, alguns de vocês tem até o meu telefone, e a gente se colocou à disposição, e aí, assim, eu queria que vocês, inclusive tem a presença aqui da Andrea (...). Eu peço desculpas pra vocês, mas a gente foi surpreendido por essa situação, **a gente não tinha intenção nenhuma, de ... de..., tá misturando todo mundo, não é nada ilegal**, eu tou eu tou a disposição do pessoal do Banhado pra que vocês, pra ... pra ouvi-los, no que for necessário, **então assim, eu não sei se continuo a conversa ou não.** (2min:25 seg – 4min:01seg)" (fl.267).

Diante do quanto exposto em tópicos acima acerca da necessária participação popular na formulação de políticas públicas, entendo desnecessário tecer maiores considerações sobre essa reunião que causou humilhação aos moradores da comunidade.

Como o fato mais marcante para a caracterização do dano moral coletivo, aponto a criminalização de toda uma comunidade, usada como motivo para o seu reassentamento involuntário.

A criminalização da comunidade conta com apoio da Polícia Militar, que em suas investidas contra a comunidade, os trata como "inimigos", apontando-lhes armas e submetendo-os a revistas sem fundada suspeita.

Veja-se que o Comando da Polícia, em seu ofício, rechaçou a jurisprudência do STJ que reconheceu a ilegalidade das buscas sem que haja fundada suspeita.

A criminalidade existe em qualquer bairro de toda cidade, inclusive dentro dos condomínios mais luxuosos, não se prestando a servir de motivo para remoção de um núcleo habitacional.

A criminalidade certamente prejudica a vida da esmagadora maioria de pessoas honestas e de bem que vive no Jardim Nova Esperança e que deveria receber proteção policial como todos os demais cidadãos, sem distinção de classe social.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Porém, são inúmeras as denúncias de violações de direitos civis contra a população do Banhado juntadas nestes autos, como, por exemplo, às fls. 2695/2699.

A Polícia Militar, a seu turno, age em sintonia com os propósitos da Prefeitura Municipal, alinhando sua postura em oposição ao interesses dos moradores, que claramente pretendem a regularização fundiária. Nesse sentido:

"A Polícia Militar vai estar alinhada com a prefeitura para promover o ordenamento desse bairro. As atividades ilícitas que acontecem em torno do centro, e têm como rota de fuga aquele bairro, serão diminuídas", disse o tenente coronel a OVALE. (disponível em: http://www.ovale.com.br/_conteudo/2018/05/nossa_regiao/39890-forca-tarefa-quer-combater-traffic-e-fluxo-no-banhado-cartao-postal-de-sao-jose.html).

Os relatórios apresentados assim como as justificativas para as ações policiais trazem estatísticas parcas. Vamos aos dados.

O Ofício de nº CPI1-043/103/21, da lavra do Comandante da Polícia Militar (fls. 2875/2876), tratou de onze ocorrências policiais no período de um ano, entre fevereiro de 2020 e fevereiro de 2021. Oito aconteceram na Av. Madre Teresa, na "parte alta da cidade", e não na Rua da Linha ou outra via da "parte baixa" da cidade. Seis das ocorrências versam sobre porte de substância entorpecente. Um porte ilegal de arma e captura de procurado. Três sobre tráfico de drogas, sendo apenas uma ocorrida na Rua da Linha. As outras duas na "porção legalizada da cidade" situada na Av. Madre Teresa.

Não é possível, a partir desses dados – que abarcam ocorrências em uma das avenidas mais movimentadas do Centro da cidade (Av. Madre Teresa) – concluir que todos os crimes ali cometidos têm participação de algum morador do Banhado.

Em 07.07.2022, a Polícia Militar efetuou operação no Jardim Nova Esperança que contou com apoio de 18 (dezoito) viaturas, 16 (dezesesseis) motocicletas, 80 (oitenta) agentes policiais e 5 (cinco) cães farejadores; números que indicam o tamanho da ocupação no território que é objeto da presente Ação Civil Pública



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Informando a respeito do saldo aludida operação, o Comando da Polícia Militar aduziu ter registrado uma única ocorrência policial, na qual foi apreendida quantidade considerável de drogas (1566 porções de maconha e 400 porções de cocaína).

No dia 09.07.22 foi apreendido um revólver de uso permitido pertencente à empresa de vigilância ENGESEG e em 10.07.22 foi lavrado um termo de vistoria ambiental.

Ou seja: não deparou a Polícia Militar com criminalidade intensa a ponto de justificar a extinção do núcleo habitacional informal.

Assiste razão à Defensoria Pública ao alegar que "*a criminalização da comunidade deriva da incapacidade do poder constituído em estabelecer uma distinção entre as atividades criminosas praticadas por traficantes e por alguns frequentadores do local (geralmente, usuários de drogas que vagam pela orla do Banhado, praticando roubos para custear o consumo) e a conduta da esmagadora maioria da população que lá reside, vitimizados tanto pelos criminosos, quanto pelo Poder Público que os coloca no mesmo patamar*".

Esses são motivos fáticos suficientes ao reconhecimento da configuração do dano moral coletivo, visto ter atingido a honra e a dignidade de um grupo de pessoas unido pela circunstância de morar no núcleo informal do Jardim Nova Esperança.

Motivos mais que são suficientes são também, como alhures mencionado, a ausência de manutenção, drenagem e limpeza dos canais, que dentre outras omissões contribuíram para as más condições de vida no bairro.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O dano moral coletivo é aferível in re ipsa, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, Nº 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

2. Independentemente do número de pessoas concretamente atingidas pela lesão em certo período, o dano moral coletivo deve ser ignóbil e significativo, afetando de forma inescusável e intolerável os valores e interesses coletivos fundamentais.

3. O dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica, tendo como destinação os interesses difusos e coletivos, não se compatibilizando com a tutela de direitos individuais homogêneos.

4. A condenação em danos morais coletivos tem natureza eminentemente sancionatória, com parcela pecuniária arbitrada em prol de um fundo criado pelo art. 13 da LACP - fluid recovery - , ao passo que os danos morais individuais homogêneos, em que os valores destinam-se às vítimas, buscam uma condenação genérica, seguindo para posterior liquidação prevista nos arts. 97 a 100 do CDC.

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1610821/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 15/12/2020, DJe 26/02/2021).

Ante todo o exposto, confirmo as tutelas de urgência concedidas, JULGO IMPROCEDENTE a ação civil pública de nº 1030940-19.2018.8.26.0577 e JULGO PROCEDENTE a pretensão deduzida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança para CONDENAR o Município de São José dos Campos a:

i) apresentar de projeto de regularização urbanística sustentável dos imóveis situados nas Zonas de Especial Interesse Social, do bairro Jardim Nova Esperança, na modalidade REURB-S, prevendo a realização de todas as intervenções urbanísticas necessárias, inclusive para eliminação dos eventuais riscos existentes no bairro, devendo tal projeto ser construído com a participação da população local;

ii) observar que, no processo de remoção definitiva dos imóveis situados em áreas não passíveis de remoção do risco ou de ocupação, de acordo com os estudos previstos pelos art. 64 e 65 da Lei 12.651/2017, a realocação da população atingida se dê em unidades habitacionais erigidas no próprio bairro ou em área próxima, mediante plano de reassentamento que deverá integrar o projeto de regularização fundiária sustentável;

iii) declarar a existência relação possessória dos moradores do Banhado em relação à área ocupada, reconhecendo seus efeitos jurídicos, especificamente para declarar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
FORO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
AVENIDA SALMÃO, N° 678, São José dos Campos - SP - CEP
12246-260

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

a concessão especial de uso especial, individual ou coletiva, das áreas públicas, conforme solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade do jardim Nova Esperança, sendo certo que caso se chegar à conclusão que a remoção parcial ou total da comunidade seja necessária, seja concedido o direito em outro local, nos termos do artigo 5º da Medida Provisória 2.220/2001, no perímetro do próprio bairro ou em área próxima;

iii) reconhecer o domínio por usucapião coletivo das áreas particulares ocupadas pelos moradores das comunidade, de acordo com solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade do Jardim Nova Esperança;

iv) condenar o Município de São José dos Campos ao pagamento de indenização aos moradores do Jardim Nova Esperança, por danos morais coletivos no valor simbólico de R\$ 1.000,00 (mil reais), a cada núcleo familiar.

Sem condenação despesas processuais ou honorários advocatícios, na forma do art. 18 da Lei n.º 7.347/1985.

Publique-se e intemem-se.

São José dos Campos, 23 de maio de 2023.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
 CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**