SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2765693 - SP (2024/0380674-2)

RELATOR	**:**	**MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
PROCURADORES	:	JEAN ALMEIDA DO VALE - SP394912
		GLAUCUS CERQUEIRA BARRETO - RJ210255
		MICHELLE SELMA VENTURA WILNER - SP409310
AGRAVADO	:	ANTONIO TEOFILO DOS REIS DA SILVA
ADVOGADOS	:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
		JOSÉ LUIZ DE ALMEIDA SIMÃO - DEFENSOR PÚBLICO - SP244170

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E URBANÍSTICO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÃO INDIVIDUAL EM LOTEAMENTO IRREGULAR E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE DIREITO TRANSINDIVIDUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS). PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CURSO. DIREITO À MORADIA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA FINS INDIVIDUAIS. PROVIMENTO NEGADO.

1. A ação civil pública é instrumento voltado à tutela de direitos transindividuais, não se prestando à persecução de interesses individuais com artificiosa roupagem coletiva, ainda que o polo passivo seja composto por um único réu.

2. Na hipótese, o imóvel objeto da demanda está inserido em área classificada pelo próprio Município como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), categoria urbanística destinada à regularização fundiária, e o procedimento administrativo de regularização do loteamento encontrava-se em tramitação na Secretaria de Urbanismo e Habitação à época do julgamento, circunstâncias que evidenciam a ausência de interesse coletivo apto a justificar o manejo da via eleita.

3. A utilização em massa de ações civis públicas individuais pelo ente público municipal, voltadas à demolição de imóveis de moradores de baixa renda em loteamentos cuja regularização é de sua própria responsabilidade, configura desvio instrumental que mascara a omissão do poder público na promoção de política habitacional adequada e viola o direito constitucional à moradia.

4. Não há violação aos arts. 1º, incisos I e VI, e 18 da Lei 7.347/1985, porquanto ausente a tutela de direito coletivo no caso concreto.

Documento eletrônico VDA59226533 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:45
Publicação no DJEN/CNJ de 21/08/2026. Código de Controle do Documento: 6cc93a6d-6afe-49be-ac05-88e73f4c1aac

5. Agravo de que se conhece para negar provimento ao recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conhecer do agravo para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de agosto de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator

Documento eletrônico VDA59226533 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:45
Publicação no DJEN/CNJ de 21/08/2026. Código de Controle do Documento: 6cc93a6d-6afe-49be-ac05-88e73f4c1aac

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2765693 - SP (2024/0380674-2)

RELATOR	**:**	**MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
PROCURADORES	:	JEAN ALMEIDA DO VALE - SP394912
		GLAUCUS CERQUEIRA BARRETO - RJ210255
		MICHELLE SELMA VENTURA WILNER - SP409310
AGRAVADO	:	ANTONIO TEOFILO DOS REIS DA SILVA
ADVOGADOS	:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
		JOSÉ LUIZ DE ALMEIDA SIMÃO - DEFENSOR PÚBLICO - SP244170

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E URBANÍSTICO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÃO INDIVIDUAL EM LOTEAMENTO IRREGULAR E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE DIREITO TRANSINDIVIDUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS). PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CURSO. DIREITO À MORADIA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA FINS INDIVIDUAIS. PROVIMENTO NEGADO.

1. A ação civil pública é instrumento voltado à tutela de direitos transindividuais, não se prestando à persecução de interesses individuais com artificiosa roupagem coletiva, ainda que o polo passivo seja composto por um único réu.

2. Na hipótese, o imóvel objeto da demanda está inserido em área classificada pelo próprio Município como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), categoria urbanística destinada à regularização fundiária, e o procedimento administrativo de regularização do loteamento encontrava-se em tramitação na Secretaria de Urbanismo e Habitação à época do julgamento, circunstâncias que evidenciam a ausência de interesse coletivo apto a justificar o manejo da via eleita.

3. A utilização em massa de ações civis públicas individuais pelo ente público municipal, voltadas à demolição de imóveis de moradores de baixa renda em loteamentos cuja regularização é de sua própria responsabilidade, configura desvio instrumental que mascara a omissão do poder público na promoção de política habitacional adequada e viola o direito constitucional à moradia.

4. Não há violação aos arts. 1º, incisos I e VI, e 18 da Lei 7.347/1985, porquanto ausente a tutela de direito coletivo no caso concreto.

Documento eletrônico VDA59226511 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:46
Código de Controle do Documento: e15a19f0-2195-4765-8d2d-85c0fba2e6e5

5. Agravo de que se conhece para negar provimento ao recurso especial.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto da decisão que inadmitiu o recurso especial no qual o MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS se insurgira, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, contra o acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO assim ementado (fl. 293):

> APELAÇÃO CÍVEL – Ação Civil Pública – Pretensão do Município na demolição de imóvel localizado em loteamento irregular - Sentença de improcedência do pedido e alteração da classe processual para o rito comum – Apelação do Município – Não provimento – Ação Civil Pública destinada à demolição de um único imóvel - Inexistência de direito coletivo no caso concreto – Não acolhimento da preliminar – Imóvel construído e habitado, situado em loteamento em regularização – Pleito demolitório que nada contribui para a ordem urbanística do Município - Sentença mantida – RECURSO NÃO PROVIDO.

Não foram opostos embargos de declaração.

A parte recorrente alega violação dos arts. 1º, incisos I e VI, e 18 da Lei 7.347/1985, afirmando ser cabível a ação civil pública para tutela da ordem urbanística e ambiental, mesmo quando se busca a demolição de construção individual irregular, bem como requer a aplicação do art. 18 para afastar a condenação ao pagamento de honorários de sucumbência.

Contrarrazões apresentadas às fls. 327/334.

O recurso não foi admitido, razão pela qual foi interposto o agravo ora examinado (fls. 344/348).

É o relatório.

VOTO

A decisão de admissibilidade foi devidamente refutada na petição de agravo e, por isso, passo ao exame do recurso especial.

Na origem, cuida-se de ação civil pública para desocupação e demolição de construção erigida em loteamento irregular e em área de preservação permanente. A sentença acolheu a preliminar de inadequação da via eleita, pois o Município não indicou os danos causados pela construção, revelando que a demolição pretendida deriva da desobediência administrativa (fls. 207/226). O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) negou provimento ao recurso do Município de São José dos Campos (fls. 292/305).

Documento eletrônico VDA59226511 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:46
Código de Controle do Documento: e15a19f0-2195-4765-8d2d-85c0fba2e6e5

O recurso especial não merece provimento.

A parte recorrente alega violação dos arts. 1º, incisos I e VI, e 18 da Lei 7.347/1985, pois seria cabível a ação civil pública para tutela da ordem urbanística e ambiental, mesmo quando se busca a demolição de construção individual irregular.

Inicialmente, é necessário contextualizar o que de fato se passa na origem.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Município de São José dos Campos, com pedido de demolição de imóvel construído em área apontada como irregular. O próprio acórdão recorrido e a sentença de origem revelam, contudo, que o loteamento em questão está classificado pelo próprio Município como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), categoria urbanística voltada exatamente à regularização fundiária, e que o procedimento administrativo de regularização do Loteamento Santa Lúcia já se encontrava em tramitação na Secretaria de Urbanismo e Habitação à época do julgamento. A sentença concluiu, com acerto, que a eventual demolição da construção deve ser analisada no curso desse procedimento, após os estudos técnicos necessários (fls. 207/226):

> Trata-se de ação proposta somente no ano de 2021, conquanto a Municipalidade tenha expedido notificação preliminar ao "proprietário/ ocupante" do imóvel em 25.10.2016, por violação aos artigos 197, 198, 201 e 203 da LC 267/2003 (Código de Edificações do Município) (fls. 10). Em 19.11.2016 foi lavrado auto de infração e multa por violação das normas retro citadas (fls. 11). Relatório de Vistoria Técnica aponta que o imóvel foi construído em área de preservação permanente, em razão de ser faixa marginal aos corpos d'água com menos de 30 metros de largura e que a construção vistoriada consiste em edificação já consolidada, conforme fotos apresentadas (fl. 14). Faltou o Relatório de Vistoria Técnica dizer que a construção feita anos antes da ação fiscal no ano de 2016 está em núcleo urbano consolidado classificado como ZEIS 1 pelo Plano Diretor (Anexo XV). E mais, faltou a parte autora dizer que quando do ajuizamento desta ACP estava em curso procedimento administrativo para regularização do bairro; como restou demonstrado pelos documentos de fls. 138/139. Durante a instrução processual, soube-se que o procedimento de regularização do Loteamento Santa Lúcia está em tramitação perante a Secretaria de Urbanismo e Habitação (fl. 138/139) e que ainda não cumpriu com as exigências do Código Florestal (artigos 64), aplicáveis ao procedimento de regularização fundiária de áreas situadas, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (§§ 2º do artigo 11, Lei 13.465/2017). A informação da "Divisão de Projetos fundiários", datada de 15/06/2022 (fl. 170), e o ofício do "Departamento de Regularização Fundiária", datado de 01.12.2022 (fls. 198/200), mostram que não há previsão temporal para a realização dos estudos ambientais necessários à regularização fundiária.

Como bem pontuado pelo magistrado, as ações demolitórias propostas pelo Município apenas vêm contribuindo para o agravamento da desordem urbana, pois estão desacompanhadas de medidas de regularização urbanística e de oferta adequada de habitação social.

Documento eletrônico VDA59226511 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:46
Código de Controle do Documento: e15a19f0-2195-4765-8d2d-85c0fba2e6e5

O Município tem ajuizado dezenas de ações individuais com a roupagem de ação civil pública, em sua maioria contra moradores de baixa renda de loteamentos cuja regularização é de sua própria responsabilidade e, em alguns casos, objeto de condenação judicial anterior. O TJSP já identificou essa prática, assinalando que a forma de ação civil pública tem sido utilizada pelo ente público com o objetivo de se eximir dos custos que lhe seriam inerentes, como o adiantamento de honorários periciais e despesas com diligências.

A propositura individual em massa mascara a omissão municipal na promoção de política habitacional adequada. O artifício utilizado pelo ente público dificulta, ainda, a obtenção de soluções consensuais coletivas, como, por exemplo, por meio da atuação das Comissões de Soluções Fundiárias.

Nos exatos termos do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se manifestou (fl. 296):

> A Ação Civil Pública, portanto, é apta a tutelar qualquer direito material coletivo, não se prestando a tutelar direitos individuais. Não se desconhece que é possível a utilização da Ação Civil Pública em face de um único causador de dano coletivo, como comumente ocorre na prática forense, no entanto, é necessário analisar se o caso concreto de fato representa a tutela de direitos coletivos, sob pena da utilização indevida deste notável instrumento processual coletivo para tutelar direitos individuais.
>
> No entanto, como será exposto a seguir, o Município não é capaz de demonstrar a existência de qualquer interesse transindividual na demolição do imóvel objeto da presente ação civil pública. Nesse contexto, a presente ação, chamada de ação civil pública, revela-se, na verdade, na essência, uma ação de rito comum, mas com a artificial roupagem de ação civil pública.
>
> Cumpre consignar, ademais, que o imóvel que se busca a demolição está inserido dentro de parte remanescente do loteamento Santa Lúcia, que está em processo de regularização, não demonstrando o Município a sua inserção em qualquer tipo de área de risco.

O Tribunal de origem reconheceu que não há, no caso dos autos, tutela de direitos coletivos que justifique a utilização da Ação Civil Pública.

Não há, portanto, violação aos arts. 1º, incisos I e VI, e 18 da Lei 7.347/1985, pois não se trata de direito coletivo, mas de uma ação que objetiva, de forma transversa, eximir o Município de garantir o direito à moradia às populações carentes de seu território.

Ante o exposto, conheço do agravo para negar provimento ao recurso especial.

Majoro em 10% (dez por cento), em desfavor da parte recorrente, o valor já arbitrado dos honorários sucumbenciais, nos termos do art. 85, § 11, do Código de

Documento eletrônico VDA59226511 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:46
Código de Controle do Documento: e15a19f0-2195-4765-8d2d-85c0fba2e6e5

Processo Civil, observados, se aplicáveis, os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º desse mesmo dispositivo, bem como os termos do art. 98, § 3º, desse diploma legal.

É o voto.

Documento eletrônico VDA59226511 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 19/08/2026 00:25:46
Código de Controle do Documento: e15a19f0-2195-4765-8d2d-85c0fba2e6e5

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0380674-2 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AREsp 2.765.693 / SP**

Número Origem: 10310678320208260577

PAUTA: 18/08/2026 JULGADO: 18/08/2026

Relator
Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO

Secretária
Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
PROCURADOR	:	JEAN ALMEIDA DO VALE - SP394912
PROCURADORES	:	MICHELLE SELMA VENTURA WILNER - SP409310 GLAUCUS CERQUEIRA BARRETO - RJ210255
AGRAVADO	:	ANTONIO TEOFILO DOS REIS DA SILVA
ADVOGADOS	:	JOSÉ LUIZ DE ALMEIDA SIMÃO - DEFENSOR PÚBLICO - SP244170 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística - Parcelamento do Solo

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conheceu do agravo para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA59224835 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 18/08/2026 19:06:14
Código de Controle do Documento: 3A515606-4E17-41EC-950B-B2537659617B