



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000004405

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1018873-80.2022.8.26.0577, da Comarca de São José dos Campos, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, é apelado PROPRIETÁRIO/OCUPANTE.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PAULO GALIZIA (Presidente) E TERESA RAMOS MARQUES.

São Paulo, 8 de janeiro de 2025.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

RECURSO: APELAÇÃO N. 1018873-80.2022.8.26.0577
NATUREZA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ORDEM URBANÍSTICA
COMARCA: SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
APTE.: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
ADDO.: PROPRIETÁRIO/OCUPANTE

VOTO N. 3135/24

Ação civil pública. Parcelamento do solo urbano. Loteamento clandestino. Pretensão de condenação do requerido à desocupação e demolição de construção realizada em loteamento irregular de imóvel particular, em área de alto risco de escorregamento do solo. Incontroversa a irregularidade do loteamento indicado e violação das previsões da LF nº 6.766/79, que dispõe sobre o adequado parcelamento do solo urbano. Realização da notificação prévia e do embargo da obra pela Municipalidade, de acordo com o Código de Edificação do Município, então em vigor (LCM nº 267/2003). Obrigatoriedade de demolição da construção irregular. Apelação provida.

V I S T O S.

Contra sentença que julgou improcedente ação civil pública proposta pelo Município para desocupação e demolição de construção irregular em loteamento clandestino com risco de escorregamento (p. 72/85) ao recurso oficial somou-se apelação do Município insistindo que a construção está em desacordo com a normas edilícias e urbanísticas, em loteamento clandestino, com grande risco de escorregamento (área R4), sem a necessária licença municipal para construção, o que viola as normas constitucionais e legais de direito urbanístico (Constituição Federal, Lei nº 6.766/1979, Código de Obras Municipal etc); disse que houve notificação em 07/12/2021 para paralisação da obra, ignorada pelo ocupante e, dada continuidade à construção,

sobrevieram o AIIM e a presente ação; anotou que, ao contrário do entendimento do juiz, o imóvel não está em núcleo urbano consolidado passível de regularização, tendo em vista que a obra não foi concluída, mas sim embargada pela Municipalidade ainda na fase inicial. Não foram apresentadas contra-razões.

É o relatório.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos em face do possuidor/ocupante da edificação erigida na Rua Rita Matias Barbosa, nº 645 (antiga rua cinco), Bairro Chácara das Oliveiras, Freitas, São José dos Campos – SP, objetivando a demolição da construção, por se tratar de área de parcelamento ilegal do solo, com risco de escorregamento e por não preencher os requisitos da Lei n.º 13.465/2017 (Lei da Reurb), sendo impossível a regularização fundiária.

Embora o Oficial de Justiça tenha realizado diversas diligências no local da edificação, não logrou citar pessoalmente os possuidores/ocupantes (p. 38) e, sobrevivendo informação acerca do desconhecimento da identidade dos responsáveis pela construção, o Município requereu a citação por edital dos ocupantes (p. 42), deferida pela decisão de 17/02/2023 (p. 43).

Em outubro de 2021 foi deferida a expedição de mandado para afixação do edital de citação de todos os eventuais ocupantes do imóvel.

Publicado o Edital em 04 de abril de 2023, foi nomeado Curador Especial (p.54) que apresentou contestação. Após, sobreveio sentença de improcedência da ação.

Sabe-se que tem a Municipalidade, no exercício do poder de polícia, o dever de coibir irregularidades que venham a ocorrer no parcelamento e ocupação do solo.

A Constituição Federal estabeleceu ser

competência comum da União, dos Estados e dos Municípios a conservação do patrimônio público e a proteção do meio ambiente (art. 23, I e VI, da CF), cabendo a estes últimos a competência para a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF), sendo que, para tanto, deve observar as regras de política de desenvolvimento urbano (art. 182, da CF), assim:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

E não se poderia olvidar ainda o disposto no art. 225, caput, da Constituição Federal, no sentido, de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”.

A propósito, considerando o objetivo de promover o adequado ordenamento urbano, no que se refere

especificamente a loteamentos e desmembramentos, a Lei Federal nº 6.766/79 determinou:

Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

§ 1º O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.

§ 2º Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de que trata o caput ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

§ 3º É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.

Mais ainda, no âmbito do Município de São José dos Campos, o Código de Edificações, em vigor na data dos fatos (LCM 267/2003) previa:

Art. 196. Consistem em infração a este Código as seguintes ações ou omissões:

I - o descumprimento do disposto no artigo 159 desta lei complementar;

II - a construção, reforma e a ampliação em desacordo com o projeto aprovado;

III - a construção, a reforma, a ampliação e a

demolição sem prévia licença da Prefeitura Municipal;

IV - a prestação de informações inverídicas no processo de Habite-se.

Art. 197. Verificando-se qualquer infração a este Código, será expedida notificação preliminar contra o infrator para que o mesmo regularize a situação nos prazos desta lei complementar.

§ 1º. A infração capitulada no inciso I do artigo 196 deste código deverá ser regularizada no prazo de 10 (dez) dias a contar do recebimento da Notificação Preliminar.

§ 2º. As infrações capituladas nos incisos II e III do artigo 196 desta lei deverão ser regularizadas no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento da Notificação Preliminar;

§ 3º. Será notificado para demolição total ou parcial, no prazo de 02 (dois) dias, toda vez que for constatada a impossibilidade de regularização da mesma;

§ 4º. Verificando o setor competente que a obra não licenciada e a licenciada em desacordo com o projeto não comportam regularização nos moldes das normas em vigor, será expedida Notificação Preliminar contra o infrator para que o mesmo proceda à demolição total ou parcial no prazo de 02 (dois) dias.

Art. 198. As infrações a este Código serão punidas com as seguintes penalidades:

I - multas;

II - embargos administrativos;

III - interdição do prédio, dependências ou atividades;

IV - demolição.

(...)

Art. 203. A demolição total ou parcial do prédio será imposta nos seguintes casos:

- I - quando houver risco iminente de ruir;
- II - quando não for respeitado o alinhamento ou o nivelamento determinado;
- III - quando o projeto não for observado em seus elementos essenciais;
- IV - quando a obra estiver em desacordo com a legislação vigente.

§ 1º. A demolição de obra clandestina poderá ser efetivada, mediante ordem administrativa.

§ 2º. A demolição de obra licenciada será pleiteada judicialmente em ação própria.

Cabível ainda a aplicação da LC nº 428/2010 que prevê, em seu artigo 121, IV, a penalidade de demolição da obra ou construção irregular, assim:

"Art. 121. Os infratores das disposições desta Lei Complementar ficam sujeitos às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras eventualmente cabíveis:

- I - notificação, determinando a regularização da situação em prazo fixado pela autoridade competente;
- II - interdição imediata;
- III - embargo sumário do parcelamento, obra ou edificação iniciada sem aprovação prévia da autoridade competente ou em desacordo com os termos do projeto aprovado ou com as disposições desta Lei Complementar;
- IV - demolição de obra ou construção que contrarie os preceitos desta Lei Complementar".

Ou seja, nota-se nos regramentos acima a necessidade de prévia aprovação do Município para a realização do loteamento, sendo que a inobservância deste mandamento implica a irregularidade do empreendimento e o dever de demolição das construções irregulares.

No caso em tela, é incontroverso que iniciou-se a obra em outubro de 2021, sem prévia autorização do Município (p. 7/8).

Nem se argumente que o direito social à moradia (artigo 6º, caput, da CF) tem o condão de obstar a demolição do imóvel construído em parcelamento irregular, em área de alto risco de escorregamento.

Como já mencionado pelo ilustre Des. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, na apelação nº 1027699-32.2021.8.26.0577: “É certo que o direito à moradia se preordena a assegurar condições materiais básicas para uma vida com dignidade e com certo padrão de qualidade, sendo inegável que a falta de moradia conduz ao acirramento de outros problemas sociofamiliares, bem como à violação de outros tantos direitos fundamentais.

Compreende, por assim dizer, posição jurídica subjetiva ativa inerente à consubstanciação do denominado mínimo existencial.”

Contudo, não se pode ignorar que o demandado construiu em loteamento clandestino, situado em área de alto risco, tendo o ente municipal agido nos limites do poder de polícia, de fiscalizar, regulamentar e disciplinar a ocupação do solo, sem a necessidade de determinação judicial, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Ainda, o disposto no artigo 346 da Lei Orgânica do Município de São José dos Campos (“Art. 346. O Poder Público Municipal deverá exigir e promover a regularização dos loteamentos

clandestinos, no prazo máximo de dois anos, a partir da promulgação desta lei”) não significa que qualquer assentamento deva ser regularizado, porquanto a viabilidade deve ser analisada pelo Poder Público, e, na espécie, restou demonstrado que tal medida não se mostra possível.”

Nessa ordem de ideias, a construção clandestina, em área de alto risco de escorregamento, deve ser, de fato, demolida.

Portanto, a Administração Municipal nada mais fez do que cumprir seu dever, decorrente do regramento legal ao qual está vinculada, no sentido de promover o adequado ordenamento territorial, impedindo a construção irregular indicada na inicial.

Para tanto, demonstrou a PMSJC que notificou o demandado para que demolisse a construção irregular, que, naquela oportunidade, ainda se encontrava em fase inicial. Porém, a ordem não foi obedecida pelo requerido, que prosseguiu com a obra, sendo lavrado, em consequência o Auto de Infração nº 466312 fls. 07/08.

Desse modo, é patente a legalidade da pretensão deduzida em juízo pelo Município, no sentido de compelir o réu a promover a demolição da construção irregular.

Sobre isso, vejam-se julgados desta Corte, em casos análogos, com destaques nossos:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO. CERCEAMENTO DE DEFESA. Não configuração. Cooperação e proporcionalidade no encerramento da instrução. Prevalência do princípio da livre convicção motivada ou persuasão racional. Adequação e regularidade do ato processual. Não há falar na imprescindibilidade de outro meio de prova. Matéria controvertida gravita em torno da localização do imóvel em loteamento clandestino, sem expedição de regular alvará ou licença de construção expedida pelos órgãos competentes. Fato simples

demonstrado a partir dos documentos. Nulidade não reconhecida. A motivação empregada pelo julgador considera a suficiência dos meios de prova produzidos. Matéria de direito solucionada com os documentos coligidos aos autos. Objeção processual rejeitada. **AÇÃO DEMOLITÓRIA. CONSTRUÇÃO CLANDESTINA.** Edificação desprovida de alvará de construção e erigida em loteamento clandestino. Os meios de prova informam a construção irregular após notificação para embargo de obra. O termo de vistoria informa a existência da "construção sem autorização da PMSJC em loteamento irregular, o qual não possui lei complementar de alvará especial de construção e está em desacordo com a Lei Federal nº 13.465 de 2017". Autuação do proprietário. Renitência do réu em obedecer às ordens administrativas de paralisação da construção determinou o ajuizamento da pretensão demolitória. Ausência de prova de que o réu reside no imóvel. Precariedade da construção e de falta de infraestrutura que afastam qualquer indício de que o imóvel sirva de residência. Cabimento da ordem de demolição. Manutenção da sentença. PEDIDO RECONVENCIONAL. Regularização fundiária. Ausência de prova da omissão do Município no cumprimento desse dever. Além de não haver prova do descumprimento do compromisso constitucional de parcelamento do solo urbano, o réu-reconvinte não pode postular em nome próprio um direito que tem caráter difuso, não havendo determinação dos sujeitos da relação processual. **RECURSO NÃO PROVIDO.** (TJSP; Apelação Cível 1009220-54.2022.8.26.0577; Relator: José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/03/2023; Data de Registro: 08/03/2023).

APELAÇÃO – AÇÃO DEMOLITÓRIA – PARCELAMENTO ILEGAL E CLANDESTINO DE SOLO – CONSTRUÇÃO ERIGIDA SEM

AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL. Incontroverso nos autos ter sido realizada a ampliação do imóvel em loteamento clandestino, sem autorização da Municipalidade, e em área de risco – **Notificação e autuação lavradas em procedimento administrativo hígido – Regular exercício do Poder de Polícia pela Administração Pública – Inteligência do artigo 121, IV, da Lei Complementar nº 428/2010. Sentença de procedência mantida.** Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1025401-38.2019.8.26.0577; Relator: Leonel Costa; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 28/02/2023; Data de Registro: 28/02/2023).

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DEMOLITÓRIA – Preliminar de cerceamento de defesa afastada – Comprovação da localização do imóvel em área de risco – Pedido demolitório, ademais, que se fundamenta na construção irregular e clandestina - Ordem de demolição corretamente decretada – Imóveis erigidos em desconformidade com a legislação municipal aplicável à espécie - **Ausência de alvará ou autorização para construção – Procedência do pedido mantida.** Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1028303-95.2018.8.26.0577; Relator: Ponte Neto; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 12/12/2022; Data de Registro: 12/12/2022).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SÍTIO BOM JESUS). DESOCUPAÇÃO E DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL CONSTRUÍDO DE MODO IRREGULAR. LOTEAMENTO CLANDESTINO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE REFORMA. No mérito, sentença confirmada por seus próprios fundamentos (RITJSP, art. 252). Constatação de construção sem a devida autorização da Municipalidade. Violação à legislação municipal de regência. Imóvel erigido irregularmente. Proprietário/possuidor que foi notificado a

proceder à paralisação da obra e demolir o quanto já erigido, não havendo atendimento espontâneo da ordem administrativa, tendo sido lavrado o auto de infração e multa. Descumprimento da Lei Complementar Municipal 428/10, que estabelece as normas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos, e que enseja a desocupação e demolição. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1018774-81.2020.8.26.0577; Relator: Camargo Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/12/2022; Data de Registro: 15/12/2022).

Ação demolitória – Imóvel irregular em loteamento clandestino – Exercício legal o poder de polícia – Dignidade da pessoa humana que envolve direito à moradia, proteção à vida e meio ambiente equilibrado, dentre outros – Dever Municipal de organizar a ocupação do solo urbano – Lei Orgânica do Município de São José dos Campos que determina que o Poder Pública deverá exigir e promover a regularização dos loteamentos clandestinos, o que não significa a convalidação de ocupações irregulares – Sentença de procedência da ação demolitória e improcedência da reconvenção mantida – Apelação não provida. (TJSP; Apelação Cível 1027317-39.2021.8.26.0577; Relator: Percival Nogueira; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 17/12/2022; Data de Registro: 17/12/2022).

De rigor, pois, a procedência da ação, com a demolição do imóvel indicado, sendo inadmissível sua regularização fundiária.

A fim de disponibilizar as vias especial e extraordinária, consideram-se expressamente prequestionados os dispositivos constitucionais e legais invocados, aos quais não se contrariou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nem se negou vigência.

Ante o exposto, dá-se provimento à apelação para julgar a ação procedente, nos termos acima, invertidos os ônus da sucumbência.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR