



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000323683

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001692-05.2022.8.26.0177, da Comarca de Embu-Guaçu, em que é apelante DANILO RODRIGUES LUCAS (JUSTIÇA GRATUITA), é apelado MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso, por maioria de votos, vencido o 3º juiz. Em julgamento estendido, nos termos do artigo 942 do CPC, participaram da turma julgadora os Desembargadores Luís Cortez e Aliende Ribeiro, que acompanharam a divergência. Resultado: deram provimento ao recurso, por maioria de votos, vencidos o relator que declara, e o 2º juiz. Acórdão com o 3º juiz.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MAGALHÃES COELHO, vencedor, RUBENS RIHL, vencido, MAGALHÃES COELHO (Presidente), VICENTE DE ABREU AMADEI, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ E ALIENDE RIBEIRO.

São Paulo, 1º de abril de 2025

*

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELAÇÃO CÍVEL nº 1001692-05.2022.8.26.0177

APELANTE: DANILO RODRIGUES LUCAS

APELADO: MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU

COMARCA: EMBU-GUAÇU

VOTO Nº 65.571

EMENTA: DIREITO CIVIL. APELAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. PARCIAL PROVIMENTO. I. Caso em Exame: 1. Ação de indenização por danos morais e materiais ajuizada por Danilo Rodrigues Lucas contra a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, alegando demolição ilegal de seu imóvel residencial em dezembro de 2020. A sentença de primeira instância julgou improcedente o pedido, sob a alegação de ausência de provas quanto à existência do imóvel. II. Questão em Discussão: 2. A questão em discussão consiste em determinar se o imóvel existia e, caso positivo, se a demolição foi realizada de forma legal e se há direito à indenização por danos materiais e morais. III. Razões de Decidir: 3. A existência do imóvel e sua localização em Área de Preservação Permanente (APP) foram confirmadas, mas não houve decisão administrativa ou judicial determinando a demolição. 4. A demolição foi realizada sem os devidos requisitos legais e sem prévio aviso ao autor, o que configura a responsabilidade do Município. IV. Dispositivo e Tese: 5. Recurso parcialmente provido. Tese de julgamento: 1. A demolição de imóvel em APP sem ordem judicial ou administrativa é ilegal. 2. A ausência de aviso prévio à demolição gera direito à indenização por danos morais e materiais. Legislação Citada: Lei Federal nº 12.651/2012. jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível 1004067-15.2019.8.26.0587, Rel. Paulo Ayrosa, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 15.12.2022.

Vistos, etc.

I. Trata-se de ação de indenização por

danos morais e materiais ajuizada por **Danilo Rodrigues Lucas** em face de **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu**, sob a alegação de ter sido vítima de demolição ilegal de seu imóvel residencial por agentes da ré, em dezembro de 2020.

II. Em primeira instância, o pedido foi julgado improcedente. Segundo o Magistrado *a quo*, não restou demonstrado, inclusive pela perícia, que o imóvel objeto da ação de fato existia, tampouco se teria sido demolido (fls. 202-205).

III. Irresignado, o autor interpôs recurso de apelação. Em síntese, alega o apelante que se trata de pessoa de baixa escolaridade (semianalfabeto) e em situação de vulnerabilidade, o que explica a ausência de fotografias do imóvel no presente processo. Aduz, contudo, que apresentou cópia do contrato de compra e venda da casa, firmado em 2010. Argumenta que o imóvel havia sido alvo de interdição decretada, em 2016, nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em virtude de o loteamento no qual a casa se situava ter sido construído em suposta área de risco para inundações e enxurradas. Aponta que, além do contrato de compra e venda, a própria existência da referida ação e o fato de ter recebido auxílio moradia após desocupar o imóvel são indicativos de que esse realmente existiu naquele local. Alega que, embora a interdição de parte dos imóveis do loteamento

(incluindo o de sua propriedade) tenha sido revogada em 2017, agentes da Prefeitura repentina e ilegalmente o demoliram em dezembro de 2020, deixando desamparados o apelante, sua esposa e filhos, sem receber quaisquer indenizações e/ou auxílios. Requer, assim, a condenação da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu ao pagamento de indenização por danos materiais no valor de R\$ 300.000,00, e morais no montante de R\$ 100.000,00, bem como seja fixado auxílio-aluguel em valor não inferior a R\$ 2.000,00 e seja determinada a sua reintegração ao lote (fls. 228-249).

IV. A Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu apresentou contrarrazões (fls. 256-265).

V. Remetidos os autos para esta 1ª Câmara de Direito Público, a Relatoria entendeu pelo desprovimento do recurso, nos seguintes termos:

“Ocorre que a localização da rua Cedro em Área de Preservação Permanente, notadamente a casa do autor, foi confirmada em perícia judicial realizada nestes autos (fls. 149-185). [...] Como se pode evidenciar, o perito judicial não constatou, pela perícia *in loco*, a existência de indícios de que sobre o lote do autor existia construção, ou que houve demolição por parte da municipalidade. E, mesmo que se considere que de fato existia uma residência no local (considerando os indícios

que o autor residia no local com sua família), fato é que a perícia judicial constatou que o terreno do autor estava em APP, eis que próximo a curso d'água (córrego), em desobediência ao previsto na Lei Federal nº 12.651/2012, [...] sendo indevida, portanto, qualquer indenização. Importante registrar que o reconhecimento por eventual laudo de ausência de danos estruturais no imóvel do autor não torna legal a construção em APP. Com efeito, não obstante o autor alegar que o imóvel foi retirado da lista de propriedades a serem demolidas, fato é que o apelado e sua família foram removidos da área de risco e realocados [...]. Tal circunstância reforça o entendimento de que a permanência no local era inviável. Além disso, considerando tratar-se de APP, a demolição do imóvel se justifica, não havendo direito à indenização”.

O caso, contudo, é de parcial provimento do recurso, uma vez que restou evidenciada a ausência de qualquer decisão administrativa ou judicial determinando a demolição do imóvel do autor, bem como demonstradas a omissão e a desídia do Município de Embu-Guaçu.

Trata-se, como se vê, de recurso de apelação interposto em face de sentença que julgou totalmente improcedente pedido indenizatório formulado, por **Danilo Rodrigues Lucas**, em razão da demolição de seu imóvel residencial nos autos de ação civil pública (ACP) movida pelo

Ministério Público de São Paulo.

A ACP em questão, de nº 1001469-62.2016.8.26.0177, teve por objeto a adoção de providências para regular a ocupação, ordenação e uso do solo de diversas localidades do Município de Embu-Guaçu, identificadas como área de risco em amplo estudo realizado pelo Governo Federal em 2012.

Dentre os locais mapeados, estava a **Rua do Cedro** (no loteamento/bairro **Jardim Campestre**, no **distrito de Cipó-Guaçu**, pertencente ao Município de Embu-Guaçu), em virtude de “*construção de moradia em local indevido, com obstrução de curso d'água e consequente risco de desmoronamento*” (fls. 3 da ACP).

Na Rua do Cedro foram identificadas duas famílias em situação de vulnerabilidade: a de **Danilo Rodrigues Lucas** (ora autor/apelante) e a de **Daniela da Silva**, conforme relação de moradores apresentada pela Defesa Civil de Embu-Guaçu (fls. 106 da ACP).

Conforme contrato de compra e venda apresentado nestes autos (fls. 33-35), **Danilo** adquiriu, em fevereiro de 2010, pelo valor de R\$ 13.000,00 (treze mil reais), o lote de nº **511** do loteamento “Jardim Campestre III”, situado na

Rua do Cedro, Cipó-Guaçu, cuja área total somava 253m².

Em tal lote havia imóvel de 18 m² (dezoito metros quadrados) de área construída, registrado em nome de “*Rio Pretinho de Empr. Imob. Ltda*”, sob inscrição cadastral nº 221425450026400000, conforme certidão de valor venal nº 533/2024 (fls. 163).

Já **Daniela** residia no lote de nº **19** do mesmo loteamento, no qual havia imóvel de 37 m² (trinta e sete metros quadrados) de área construída. Diferentemente de Danilo, o imóvel de Daniela estava registrado em seu nome, sob inscrição cadastral nº 221425451027500000, de acordo com notificação de lançamento de IPTU/2022 acostada (fls. 32).

Ressalta-se que, em casos de loteamentos irregulares e de baixo padrão econômico como esse, é comum haver divergências e dificuldades na comprovação da propriedade. Nesse sentido, muito embora a residência de número 511 estivesse registrada em nome da mencionada empresa, há diversos documentos e elementos que indicam que o imóvel existiu e que se tratava da residência de Danilo.

Em atendimento ao pedido liminar do Ministério Público, em 24/11/2016, foi determinado que o Município de Embu-Guaçu providenciasse a retirada de todos os

moradores identificados dos locais de risco – incluindo Danilo e Daniela – e efetuassem a sua realocação ou, alternativamente, ofertasse o pagamento de auxílio-aluguel (fls. 147-149 da ACP).

O Corpo de Bombeiros e a Defesa Civil também foram intimados a providenciar laudos atestando a possibilidade ou não de conservação das residências interditadas, ficando então deferida, em caso negativo, a demolição das construções.

Em dezembro de 2016, as famílias de Danilo e Daniela foram removidas e realocadas, conforme ofícios do Corpo de Bombeiros (fls. 169-193 da ACP). Danilo, sua esposa Marinalva Farias Lucas e seus três filhos (Daniel, Bruna e Brenda) foram primeiramente encaminhados ao Centro de Convivência do Idoso do Bairro do Cipó (fls. 178 da ACP). Consta, ainda, que a moradia desocupada de Danilo “*foi fechada e a chave foi entregue para a atual Secretária de Assistência Social, Senhora Zilda, na data de 02/01/2017*” (fls. 179 da ACP).

Em 28/03/2017, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Embu-Guaçu informou nova realocação das famílias de “*Daniela da Silva e Marinalva Farias Lucas*” (fls. 231 da ACP) e juntou cópias de contratos de locação firmados em nome da Prefeitura (fls. 232-275 da ACP).

Em 29/03/2017, foi realizada vistoria por

engenheiro da Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Viação nos locais de risco mapeados (fls. 283-297 da ACP). Quanto à Rua do Cedro, somente a residência de Daniela – de nº 19 – foi objeto de análise, concluindo o profissional de engenharia o seguinte:

“2 – Rua do Cedro nº 19 – Jardim Campestre – Cipó: A casa está interditada, desocupada e a família está alojada em imóvel alugado pela Prefeitura. Diante do que foi possível vistoriar, analisar e constatar nos capítulos precedentes, **não encontramos qualquer sinal de patologia estrutural construtiva no imóvel que esteja comprometendo a estabilidade construtiva e bem como ofereça riscos de habitação. Com relação ao risco de enchente e alagamento, também não encontramos sinais de ocorrências.** Através de relatos dos moradores e vizinhos, **informaram que nunca houve enchente e alagamento do terreno que pudessem comprometer a segurança dos moradores.** Podemos constatar ainda que o nível do piso da casa apresenta um bom desnível em relação ao nível do terreno. Também foi possível constatar que os **vizinhos do imóvel em objeto apresentam as mesmas condições de cotas de nível e não existem relatos de alagamentos e enchentes.** De acordo com a declaração verbal dos moradores do imóvel a Sra. Daniela da Silva e do seu irmão, o Sr. Lucas Davi da Silva, não entendem o porquê

da interdição e manifestam o desejo de voltarem para o imóvel em caráter de urgência, visto que houve invasão do imóvel e furtaram as louças sanitárias do banheiro e bem como pia da cozinha. Diante dos fatos aqui apresentados, concluímos que esse **imóvel não oferece risco à moradia, a estabilidade construtiva está garantida e os moradores podem voltar a morar no local**” (fls. 295).

Tal vistoria foi utilizada pelo perito dos presentes autos para concluir que o imóvel de Danilo – de nº 511 – nunca existiu (fls. 181). Contudo, o fato de ter o engenheiro se restringido a analisar apenas o imóvel de Daniela não significa, necessariamente, que a residência de Danilo nunca foi erigida, ou que ele e sua família nunca residiram na Rua do Cedro.

Considerando que a ação civil pública em tela teve objeto bastante amplo, contemplando a regularização de diversos imóveis e o atendimento de múltiplas famílias, não se pode descartar a hipótese de falha quando da realização da vistoria, bem como que a ausência de inspeção do imóvel de Danilo tenha passado despercebida pelos diversos agentes envolvidos nas ações levadas a cabo ao longo do processo.

Há inúmeros documentos, tanto nestes autos quanto na ACP, que atestam a existência do imóvel e o fato de que Danilo e sua família de fato residiam na Rua do Cedro.

Ademais, à luz da realidade do local, também não há como desconsiderar a possibilidade – e probabilidade – de que ambos os imóveis estivessem conjugados entre si, ou seja, de que tivessem sido construídos lado a lado ou de forma anexa.

Não obstante, em outubro de 2017, quase um ano após a primeira interdição, o Ministério Público requereu a intimação do Corpo de Bombeiros e da Defesa Civil para que cumprisse a determinação da decisão que deferiu a liminar e produzisse, assim, laudo técnico quanto à viabilidade ou não de preservação das residências interditadas (fls. 357 da ACP).

Em 15/01/2018, o **Comandante do Corpo de Bombeiros de Embu-Guaçu, Edmilson da Silva Matos**, juntou manifestação técnica concordando com as conclusões apontadas pela vistoria da Prefeitura e **sugerindo que fosse determinada a desinterdição dos imóveis e autorizado o retorno dos moradores da Rua do Cedro:**

“Considerando que o laudo emitido por um profissional com notória proficiência aponta plausibilidade, segundo sua ótica, que **não se observa fatos típicos e jurídicos para a manutenção da interdição nas moradias de nº 511, pertencente a Danilo Rodrigues de Lucas, e nº 19, pertencente a Daniela da Silva, ambas na Rua do Cedro, Jardim Campestre; [...]** Sugiro que, pelo que consta no laudo do senhor Marcos Ribeiro, engenheiro da

Prefeitura, **não há óbices no sentido de deferimento para autorizar o retorno dos referidos moradores**” (fls. 368-369 da ACP).

Referida manifestação, contudo, **não foi analisada pelo magistrado que presidiu a ACP.**

Logo em seguida, em 18/01/2019, o Comandante Edmilson noticiou a ocorrência de fortes chuvas no Município de Embu-Guaçu, resultando em “*63 famílias atingidas e 187 pessoas desalojadas ou desabrigadas, além de 10 casas que foram colapsadas e 5 casas que foram interditadas por oferecerem alto grau de risco para a integridade física dos moradores*” (fls. 412 da ACP).

Considerando esses novos fatos, o magistrado proferiu nova decisão nos autos da ACP, também em 18/01/2019:

“Partindo-se das mesmas premissas da decisão liminar, diante do teor dos informes de fls. 412, **DEFIRO o pedido do Ministério Público, a fim de determinar que a Municipalidade, com o auxílio de seus órgãos, providencie a retirada dos moradores identificados às fls. 412.** [...] A identificação dos moradores deve observar os dados colhidos pelo Corpo de Bombeiros Civil ou Defesa Civil. [...] Alternativamente, fica facultada à Municipalidade efetuar o pagamento de auxílio-aluguel. [...] Intimem-se o Corpo de Bombeiros

Civil e a Defesa Civil, a fim de que acompanhem o cumprimento da realocação, estando obrigados a lavrar laudo, dando conta da possibilidade ou não de manutenção das residências nos locais. Em caso negativo, fica DEFERIDA a ordem de demolição das residências, nos exatos termos anteriormente deferidos, após a retirada dos pertences pessoais, se for o caso” (fls. 417-418 da ACP).

Como se pode verificar, contudo, **não houve discriminação de quais exatamente foram os moradores afetados pelas chuvas noticiadas pelos Bombeiros às fls. 412 da ACP. Consequentemente, também não ficou claro quais foram os imóveis interditados novamente.**

Em 24/01/2019, o Comandante Edmilson apresentou “Relatório do Sinistro Ocorrido” com a relação dos bairros atingidos pelas chuvas (fls. 461 da ACP). **O Jardim Campestre – bairro/região de Cipó-Guaçu onde se localiza a Rua do Cedro – não estava nesse rol.**

Da mesma forma, nenhum dos Autos de Interdição expedidos na sequência (fls. 467-475 da ACP) trataram da Rua do Cedro ou de quaisquer outros endereços no bairro do Jardim Campestre, distrito de Cipó-Guaçu.

Tampouco na audiência de justificação –

realizada em 18/07/2019 com a presença do Secretário de Assistência Social, Comandante do Corpo de Bombeiros e representantes da Prefeitura, Defesa Civil, Departamento de Fiscalização e Ministério Público – houve menção aos endereços na Rua do Cedro, bairro Jardim Campestre. Os bairros mencionados foram Jardim Emília, Jardim Boa Vista, Vila Schunk, Granjinha, Vila Santista, Vila Riachuelo, Flórida I e II, Vila Cristina, Parque Industrial e Martins Fontes (fls. 551-554 da ACP).

Infere-se, ainda, que na mesma audiência restou acordada a demolição de 17 (dezessete) imóveis em áreas de risco, programada para o dia 23/10/2019.

Em 24/01/2020, porém, o Comandante Edmilson informou nos autos que “*não ocorreu a demolição dos 17 imóveis em área de risco, programada para 23/10/2019; continuam morando em área de risco as famílias de Sidney Polido, Wilson Copertino Gomes e Elias da Costa Nunes, todas na Rua Álvares Menezes da Silva, e não há notícia de plano emergencial para atendimento das famílias*” (fls. 651 da ACP).

Nessa perspectiva, conclui-se que as residências de Danilo e Daniela na Rua do Cedro, bairro Jardim Campestre, distrito de Cipó-Guaçu, não foram alvo das novas medidas de interdição/demolição decretadas em

18/01/2019 nos autos da ACP.

Não havia, portanto, qualquer ordem administrativa ou judicial determinando a interdição e/ou demolição de seus imóveis.

Muito pelo contrário, além de não terem sido afetados pelas chuvas noticiadas às fls. 412 da ACP, havia expressa manifestação técnica do Comandante do Corpo de Bombeiros no sentido de que fosse determinada a desinterdição e autorizado o retorno dos moradores da Rua do Cedro às suas casas (fls. 368-369 da ACP).

Mais uma vez, porém, tal fato passou despercebido pelas autoridades envolvidas nas ações levadas a cabo na ACP, e a demolição dos imóveis, infelizmente, acabou ocorrendo de forma arbitrária, possivelmente em conjunto com as 17 demolições que estavam pendentes (essas sim, de forma devida).

Frisa-se que o próprio laudo pericial produzido nesta ação apontou que *“compulsando os autos da ação civil pública e os documentos destes autos, observa-se que não há nenhum processo administrativo ou determinação judicial que determina a demolição do imóvel do requerente, até porque essa condição estava sujeita à análise técnica para se manter ou não*

as residências do local do litígio” (fls. 181).

Em 07/10/2021, o Ministério Público requereu a realização e o envio de laudo atualizado de vistoria da Defesa Civil em relação aos imóveis da Rua do Cedro, nº 19 e 511, *“posto que os documentos de fls. 295 [vistoria do engenheiro da Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Viação] e fls. 368 [manifestação técnica do Coordenador do Corpo de Bombeiros] indicam que estes imóveis podem se encontrar em condições de habitação”* (fls. 812 da ACP).

Contudo, em resposta enviada em 01/12/2021, a Defesa Civil de Embu-Guaçu informou que *“em vistoria na Rua do Cedro, informamos que os numerais 19 e 511, onde os proprietários são Sra. Daniela da Silva e Sr. Danilo Rodrigues Lucas, constatamos que não existe construção no local e que as construções que existiam foram demolidas em gestão anterior, e que na data vigente a Sra. Daniela da Silva é residente na Rua do Cedro, nº 300, e o Sr. Danilo está morando com parentes”* (fls. 833 da ACP).

Percebe-se, assim, que além de ter tido sua residência demolida indevidamente, Danilo também não está mais recebendo qualquer auxílio-aluguel da Prefeitura, tendo sido acolhido na residência de parentes.

Em ofício da Secretaria Municipal de Assistência Social, de 22/11/2022, verifica-se que a família de Danilo e sua esposa Marinalva **parou de receber o auxílio-aluguel em julho de 2021**:

“5- Responsável familiar: Marinalva Farias Lucas. **Residência interdita e demolida na Rua do Cedro, 511 – Jardim Campestre.** Situação familiar: **beneficiários através do Aluguel Social (locação direta de imóvel) e posteriormente Auxílio Moradia, benefícios iniciados em 2016 e finalizados em 07/2021**, período no qual a família passou a arcar com as despesas do aluguel. Família acompanhada pelo CRAS-Cipó” (fls. 878-880 da ACP).

Ou seja, Danilo e sua família se encontram, atualmente, em **situação de completo desamparo**. Situação essa, inclusive, que se iniciou no final de 2016 e que já vem, portanto, se prolongando há quase 9 (nove) anos. Se considerarmos a data em que parou de receber auxílio-aluguel, já se passaram quase 4 (quatro) anos.

Não se pode admitir, assim, que esse cenário se perpetue. Em primeira instância, Danilo e todos os outros indivíduos mapeados na ACP somente construíram ou adquiriram lotes/moradias nas áreas identificadas como de potencial risco em

virtude da ausência de políticas públicas adequadas de moradia e de urbanização por parte do Município de Embu-Guaçu.

Em outras palavras, não há como isentar a Prefeitura da responsabilidade (i) pela omissão em implementar políticas adequadas de moradia em benefício da população em situação de vulnerabilidade; (ii) pela desídia e demora excessiva com que atuou nos autos da ação civil pública 1001469-62.2016.8.26.0177; (iii) pela demolição do imóvel de Danilo sem prévia determinação administrativa ou judicial; e (iv) por deixar Danilo e sua família totalmente desamparados após demolir sua residência e encerrar o benefício do auxílio-aluguel, fazendo com que tivessem que depender da boa vontade de parentes para terem um local para morar.

Ainda que o laudo pericial produzido nos presentes autos (fls. 149-185) tenha apontado a existência de pequeno curso d'água no terreno onde se situavam as moradias de Danilo e Daniela, indicando que o local poderia se enquadrar como Área de Preservação Ambiental (APP), tal fato não dispensa a necessidade de prévia ordem administrativa ou judicial para que se efetue a demolição, o que, como visto, não ocorreu no caso.

Ademais, ainda que se considere o local como APP, deveria antes ter sido dada a oportunidade de sua

regularização pelos moradores, visto tratar-se de área urbana consolidada, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal de Justiça:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA – **DETERMINAÇÃO DE DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE APP – DESCABIMENTO – POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL PERANTE O ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE** – NA IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL OU NÃO RESPEITADAS AS DETERMINAÇÕES DO ÓRGÃO AMBIENTAL, CABERÁ A DEMOLIÇÃO DAS CONSTRUÇÕES ERIGIDAS EM APP, NOS TERMOS DA LEI Nº 4.771/65 VIGENTE À ÉPOCA – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA DA MUNICIPALIDADE, NOS TERMOS DA SÚMULA 652, DO STJ – DANO MORAL COLETIVO – NÃO COMPROVAÇÃO – SENTENÇA REFORMADA EM PARTE – RECURSOS PROVIDOS EM PARTE. I. Considerando-se que as benfeitorias erigidas pelos requeridos, em área de APP, existem no local ao menos desde 1989, aliado ao **fato de se tratar de área urbana consolidada, de rigor reconhecer a possibilidade de permitir aos réus a regularização de sua área, sem a necessidade de imediata demolição** das benfeitorias realizadas no local,

submetendo-se os projetos de recuperação da propriedade à análise da autoridade ambiental competente e, uma vez aprovados, devem ser executados no prazo por esta fixado ou, em não obtendo êxito, aí sim efetivar a demolição, com a retirada do entulho e recuperação da área, nos termos da Lei nº 4.771/65 vigente à época das construções. [...] (TJSP; Apelação Cível 1004067-15.2019.8.26.0587; Relator (a): Paulo Ayrosa; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de São Sebastião - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 15/12/2022; Data de Registro: 15/12/2022)

Não obstante, eventual classificação da Rua do Cedro como APP sequer foi aventada nas diversas vistorias realizadas no endereço nos autos da ACP. Muito pelo contrário, concluiu-se que a área em questão não sofria com enchentes e que as moradias se encontravam com boa estabilidade construtiva, não oferecendo riscos à habitação.

Ocorreu, porém, clara falha na medida em que tais conclusões foram ignoradas pelos serventuários da Justiça que atuaram na ACP. Só foram notadas pelo Ministério Público em 07/10/2021, tardiamente, quando os imóveis já haviam sido indevidamente demolidos.

Considerando todo o exposto, tem-se por

claramente indevida e ilegal a demolição do imóvel de Danilo, perfazendo, assim, o dever da Municipalidade de indenizá-lo pelos danos decorrentes.

Inegável que, além dos danos materiais, sofreu também Danilo danos morais, vez que **a demolição arbitrária e indevida de sua residência e a cessação de seu benefício do auxílio-aluguel o deixaram em situação de completa vulnerabilidade.**

Nesse sentido, houve também evidente omissão por parte do Município de Embu-Guaçu, que permitiu que seu administrado chegasse à condição tamanha de desamparo.

Assim, considerando que o autor comprou o imóvel, em fevereiro de 2010, pelo valor de R\$ 13.000,00, conforme contrato de fls. 33-35, **condeno o Município de Embu-Guaçu ao pagamento de indenização por danos materiais no montante de R\$ 13.000,00 (treze mil reais),** corrigido monetariamente desde o arbitramento e com incidência de juros de mora desde o evento danoso, ou seja, desde a demolição do imóvel, em dezembro de 2020, pelos índices aplicáveis aos débitos da Fazenda Pública, observando-se, para tanto, o decidido no Tema nº 810 do STF e EC 113/21.

Da mesma forma, **condeno o Município de**

Embu-Guaçu ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), corrigido monetariamente desde o arbitramento e com incidência de juros de mora desde o evento danoso, ou seja, desde a demolição do imóvel, em dezembro de 2020, pelos índices aplicáveis aos débitos da Fazenda Pública, observando-se, para tanto, o decidido no Tema nº 810 do STF e EC 113/21.

Considerando, ainda, a notícia de que Danilo parou de receber auxílio-aluguel em julho de 2021 e de que desde então depende de parentes para ter um local de moradia, **condeno o Município de Embu-Guaçu ao pagamento de auxílio-aluguel, em valor que não supere o quanto pago pela Fazenda do Estado de São Paulo**, pelo prazo de 12 (doze) meses.

Improcedente o pedido de reintegração no imóvel, vez que incompatível com a condenação por danos materiais e morais em decorrência da sua demolição.

Daí o porquê, **dou parcial provimento ao recurso do autor.**

Diante da reforma da sentença, condeno o Município de Embu-Guaçu ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 10% do valor da condenação.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MAGALHÃES COELHO

Relator Designado

Apelação nº: 1001692-05.2022.8.26.0177
Apelante: **DANILO RODRIGUES LUCAS**
Apelado: **MUNICÍPIO DE EMBU GUAÇU**
Comarca: EMBU GUAÇU
Voto: 36153

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Respeitado o entendimento da douta maioria, pelo meu voto, negava provimento ao recurso do autor.

Trata-se de ação de responsabilidade civil movida por DANILO RODRIGUES LUCAS contra o MUNICÍPIO DE EMBU GUAÇU, objetivando o recebimento de indenização por danos materiais, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), e danos morais, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em razão de suposta demolição indevida de sua residência.

A r. sentença de fls. 202/205, cujo relatório ora se adota, julgou

improcedentes os pedidos, extinguindo o feito, nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC.

Pela sucumbência, o requerente foi condenado ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios no importe de 10% sobre o valor da causa, devendo serem observados os termos da gratuidade judiciária deferida ao autor (fls. 42).

Irresignado, apela o autor aduzindo, em resumo, que comprovou através de documentos a existência do imóvel, notadamente o contrato de compra e venda e documento da Defesa Civil. Que precisou desocupar o local por força de decisão proferida na ação civil pública nº 1001469-62.2016.8.26.0177, mas recebeu, em razão disso, aluguel social. Destaca que na indigitada ação civil pública, o laudo pericial concluiu que não foram encontrados quaisquer sinais de patologia nas estruturas do imóvel que comprometessem sua estabilidade, nem que oferecessem riscos à habitação. Em relação ao risco de enchentes e alagamentos, o laudo foi igualmente claro ao afirmar que não houve indícios de tais ocorrências no local, corroborado pelos relatos de moradores vizinhos. Diz que se trata de pessoa simples e em situação de vulnerabilidade, e por isso não providenciou fotos do local. Repisa que a r. sentença ignora completamente as provas apresentadas, incluindo os documentos da Defesa Civil, contrato de compra e venda, relatório da administração pública que promove o auxílio aluguel e outras provas que confirmam a existência da casa. Diz que a Constituição Brasileira de 1988 assegura, no inciso XXIII do seu art. 5º, que a propriedade atenderá a sua função social. Pede, ao final, o provimento do recurso, para que sejam julgados procedentes os pedidos (fls. 01/28).

Recursos tempestivo, isento de preparo, por ser a parte beneficiária da gratuidade processual e respondido (fls. 256/265).

Observado o prazo insculpido na Resolução 772/2017 do Egrégio Tribunal de Justiça, houve oposição ao julgamento virtual manifestada pela parte autora (fls. 274).

Em seu voto, o nobre Relator Designado entendeu por bem dar provimento ao recurso do autor, para julgar parcialmente procedente o pedido e condenar o Município de Embu Guaçu ao pagamento de indenização por danos materiais.

No entanto, preservada a convicção do nobre Desembargador e da douta maioria, entendo que a lide merece outra solução.

O autor alega que é proprietário do imóvel que estava localizado na Rua Cedro, nº 511, Jardim Campestre, nesta Comarca, desde 10 de fevereiro de 2010. Informa que referido imóvel foi registrado na Prefeitura de Embu Guaçu sob o nº 221425450026400000, com uma área de construção de 18 m² e autorização para desmembramento em 225 lotes, passando a denominar-se Jardim Campestre II.

Relata que o imóvel foi interditado em decorrência de decisão judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 1001469-62.2016.8260177, o que o obrigou a deixar o local com seus filhos e a passar a receber um aluguel mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

Adicionalmente, menciona que, embora seu imóvel tenha sido

retirado da lista de propriedades a serem demolidas, tomou conhecimento, por meio de terceiros, de que sua casa foi demolida pelo Município em dezembro de 2020, devendo ser indenizado pelos danos materiais e morais resultantes da suposta ação indevida.

A respeito da responsabilidade civil do Estado, a Constituição Federal assim apregoa:

“Art. 37 (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

Da leitura do dispositivo supratranscrito, depreende-se ser despicienda a demonstração de culpa *lato sensu* da Administração Pública para reparação dos danos por ela causados.

A doutrina pátria, contudo, elenca hipóteses de responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado. De acordo com a Teoria Publicista, o dever de indenizar decorre do risco administrativo, prescindindo de qualquer investigação no que toca ao elemento subjetivo (dolo ou culpa). Em determinadas situações, impõe a condenação sem qualquer exceção (Teoria do Risco Integral); em outras, admite excludentes ao dever de indenizar (Teoria do Risco Administrativo).

De outro giro, as hipóteses de omissão ou falha do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, na prestação do serviço público, seriam regidas pela Teoria Civilista, sendo, em regra, imperativa a

demonstração de dolo ou culpa para caracterização do dever indenizatório.

Ainda, nos casos de omissão de específico dever de agir, os Tribunais Superiores já se manifestaram favoráveis à adoção da Teoria do Risco Administrativo, de modo a consubstanciar a responsabilidade objetiva se houver falha ou omissão na prestação do serviço. Nesse sentido: STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 677.283/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 08/05/2012; STJ, Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.646.967/RJ, Rel. Min. Moura Ribeiro, 3ª Turma, DJe. 23/04/2020; STJ, Recurso Especial nº 1.860.784, Rel. Min. Sérgio Kukina, decisão monocrática, DJe. 14/04/2020.

No caso em análise, a controvérsia consiste em saber se há comprovação e que o autor possuía imóvel no local indicado, bem como se houve demolição indevida pela Prefeitura em 2020 (fls. 33 e seguintes).

Pois bem!

A retirada do autor de sua residência decorreu de ordem emanada nos autos da ação civil pública n.º 1001469-62.2016.8.26.0177, interposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Embu-Guaçu. Na inicial desta ação, o *Parquet* requereu "(i) efetivar a remoção das famílias dos locais indicados, colocando-as em local adequado e seguro e com as devidas assistências sociais municipais, até que se regularize o(s) local(is) alvo(s) da(s) vistoria(s) em prazo a ser fixado na sentença, caso seja possível fazê-lo de acordo com a legislação ambiental e urbanística vigente, com o

devido embargo da obra até completa adequação e enquanto persistir a situação de risco e os moradores não puderem retornar para suas casas. Neste ponto, caso não seja possível a realocação residências sociais oficiais, a imposição de obrigação consistente na concessão de aluguel social e/ou auxílio-moradia. Ainda neste tópico, obrigação de fazer à requerida consistente na realização efetiva das obras necessárias à integral eliminação do risco ali detectado e, (ii) na impossibilidade de regularização e retorno à ocupação da moradia, comprovada por perícia, demolição dos imóveis erguidos em área de risco e a decorrente e concomitante concessão de auxílio-moradia ou equiparado aos moradores, cujo descumprimento de qualquer obrigação sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por família/local em situação de risco, a reverter ao fundo de reparação aos direitos difusos, sem prejuízo da responsabilização do agente ou servidor público desidioso pelo crime de desobediência e de periclitção à vida, assim como pela prática de improbidade administrativa;"

Também foi requerido pelo Ministério Público a "obrigação de fazer consistente na implantação de políticas de fiscalização e controle urbano, tornando obrigatórias as ações de preparação e tratamento licenciado de encostas e taludes de corte, além de áreas de preservação permanente, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a reverter ao fundo de reparação aos direitos difusos."

Como se verifica, na indigitada ação, o Ministério Público do Estado buscou a remoção das famílias de áreas de risco, a implementação de medidas de assistência social e a realização de obras para eliminar

riscos ambientais. Além disso, solicitou a adoção de políticas de fiscalização e controle urbano, destacando a importância de ações voltadas para o tratamento de encostas e áreas de preservação permanente.

Especificamente sobre a Rua Cedro (local da residência do autor), constou na inicial da ação civil pública:

"- Rua do Cedro, Jardim Campestre, Cipó: construção de moradia em local indevido, com obstrução de curso d'água e consequente risco de desmoronamento (documento 08);"

Em audiência de justificação, houve acordo entre as partes (fls. 551/554), posteriormente homologado pelo Juízo (fls. 894/895). Nesse acordo, foram descritas as ações do Município quanto à retirada das famílias do local, demolição dos imóveis e ações para desassoreamento do leito dos córregos, sem, contudo, adentrar ao mérito da ocupação em Área de Preservação Permanente (APP).

Ocorre que, a localização da rua Cedro em área de APP, notadamente a casa do autor, também foi confirmada na perícia judicial realizada nestes autos (fls. 149/185), a qual constatou:

"3.2 CONSTATAÇÕES

Na vistoria pericial foi constatado que sobre a superfície do terreno da requerente não há mais nenhuma construção, tendo sido encontrado apenas resto de construção (entulhos). Além disso, foi possível constatar as ferragens da construção que existia no local.

Notou-se, também, que na área do terreno e até mesmo próximo a ele existe um curso de água que aparentemente parece ser um córrego onde despejam dejetos de esgoto dos imóveis da região, sendo constatado que este curso de água se encontra com poluição.

(...)

5. ANÁLISE

(...)

Considerando as informações acima e após análise dos autos da Ação Civil Pública de número 1001469-62.2016.8.26.0177, denota-se que a Rua do Cedro foi incluída como área de risco, tendo sido apontado “construção de moradia em local indevido, com obstrução de curso d’água e consequente risco de desmoronamento”.

Compulsando os autos do processo da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público, denota-se que as moradias estão obstruindo a passagem do córrego que corta a área do terreno, além de haver escorregamento de terra e mudança do curso da água.

E tal fato pode ser observado no local, onde foi possível verificar que o solo próximo ao curso de água encontrava-se úmido. Em períodos de grandes volumes pluviométricos essa área tende a encher de água, o que pode provocar enchentes,

inundações e alagamentos. Assim, denota-se que a Rua do Cedro foi incluída no relatório onde consta os seguintes imóveis, vejamos:

(...)

7. PONTOS CONTROVERTIDOS DO JUÍZO (FLS. 172-173)

Considerando a R. Decisão de fls. 128 dos autos desta ação, esclarecemos ao M.M Juiz de Direito desta R. Vara Judicial que o terreno dos autos do processo de número 1001585-58.2022.8.26.0177 e o terreno dos presentes autos são distintos, possuindo cada um Certidão Cadastral e áreas individualizadas.

(...)

8. CONCLUSÃO

Com base na diligência pericial, análise das informações destes autos, dos autos da ação de número 1001585-58.2022.8.26.0177 e análise dos autos do processo da Ação Civil Pública de número 1001469-62.2016.8.26.0177, inclusive de seus laudos periciais técnicos, concluimos para esta ação que os lotes de terrenos são individuais e distintos entre si, bem como que neste feito não foi constatado que sobre o lote existia construção e se existia, se houve a demolição por parte da municipalidade."

Como se pode evidenciar, o Perito Judicial não constatou, pela perícia *in loco*, a existência de indícios de que sobre o lote do autor existia construção, ou que houve uma demolição por parte da municipalidade.

E, mesmo que se considere que de fato existia uma residência no local (considerando os indícios que o autor residia no local com sua família), fato é que a perícia judicial constatou que o terreno do autor estava em APP, eis que próximo a curso de água (córrego), em desobediência ao previsto na Lei Federal n.º 12.651/2012:

“CAPÍTULO II

DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Seção I

Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de

menos de 10 (dez) metros de largura;

(...)”

Diante desse contexto conclui-se que a construção de um imóvel no terreno do autor era inviável, pois obstruía a passagem de um córrego, caracterizando-se como área de preservação permanente, sendo indevida, portanto, qualquer indenização.

Importante registrar que o reconhecimento por eventual laudo de ausência de danos estruturais no imóvel do autor não torna legal a construção em Área de Preservação Permanente.

Com efeito, não obstante o autor alegar que o imóvel foi retirado da lista de propriedades a serem demolidas, fato é que o apelado e sua família foram removidos da área de risco e realocados, conforme comprovam os ofícios do Corpo de Bombeiros de Embu-Guaçu (fls. 147-149 e 169-193 da ação civil pública). Tal circunstância reforça o entendimento de que a permanência no local era inviável. Além disso, considerando tratar-se de uma Área de Preservação Permanente (APP), a demolição do imóvel se justifica, não havendo direito à indenização.

Neste sentido, confira-se precedentes deste e. Tribunal de Justiça em casos assemelhados:

AÇÃO INDENIZATÓRIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. Não caracterização. "Não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide, ante os elementos documentais

suficientes". Entendimento do STJ, em recurso repetitivo (REsp 1.114.398/PR, Tema 437). DANOS MORAIS E MATERIAIS. Indenização por danos materiais e morais, em razão de demolição de edificação em loteamento clandestino, inserido em Área de Preservação Permanente. Medida que decorre do poder de polícia do Município, a quem compete promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). Responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, CF). Danos morais e materiais não comprovados. Pretensão de concessão de auxílio moradia. Art. 6º, CF. Norma de caráter programático. Omissão ou abuso do Poder Público não caracterizados. Correção de políticas públicas, pelo Poder Judiciário, que possui nítido caráter excepcional. Ausência de ilegalidade. **RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1000617-12.2023.8.26.0268; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Itapeverica da Serra - 4ª Vara; Data do Julgamento: 31/07/2024; Data de Registro: 31/07/2024)**

APELAÇÃO. INDENIZATÓRIA. IMÓVEL DEMOLIDO PELO MUNICÍPIO. PLEITO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. Autor que realizou obra em área de risco e sem autorização dos órgãos competentes Pretensão voltada à condenação do Município de São José dos Campos ao pagamento de indenização a título de danos materiais e morais, ao fundamento de que houve ilegalidade no ato administrativo que determinou demolição do imóvel, Impossibilidade. Comprovada a irregularidade da edificação. Necessidade de desocupação e demolição cabalmente demonstrada nos autos. Município

que agiu nos estritos limites de seus deveres constitucionais e do poder de polícia que lhe é conferido. Dever de indenizar não configurado. Sentença de improcedência mantida. Negado provimento ao recurso. (TJSP; Apelação Cível 1028262-26.2021.8.26.0577; Relator (a): Heloísa Mimessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/01/2023; Data de Registro: 10/01/2023)

Daí porque, pelo meu voto, negava provimento ao recurso.

RUBENS RIHL
Relator Sorteado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	23	Acórdãos Eletrônicos	PAULO MAGALHAES DA COSTA COELHO	2A2F689B
24	36	Declarações de Votos	RUBENS RIHL PIRES CORREA	2A314B97

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1001692-05.2022.8.26.0177 e o código de confirmação da tabela acima.