



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000323682

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001585-58.2022.8.26.0177, da Comarca de Embu-Guaçu, em que é apelante MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU, é apelado DANIELA DA SILVA.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram 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: negaram 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 1001585-58.2022.8.26.0177

APELANTE: MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU

APELADO: DANIELA DA SILVA

COMARCA: EMBU-GUAÇU

VOTO Nº 65.965

EMENTA: DIREITO CIVIL. APELAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em Exame: 1. Ação de indenização por danos morais e materiais ajuizada por Daniela da Silva contra a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, alegando demolição ilegal de seu imóvel residencial por agentes da ré, em dezembro de 2020, sem prévio comando judicial ou processo administrativo. A sentença de primeira instância julgou parcialmente procedente o pedido, condenando a ré ao pagamento de indenização por danos materiais e morais. II. Questão em Discussão: 2. A questão em discussão consiste em determinar se a demolição do imóvel de Daniela da Silva foi realizada de forma legal e se há direito à indenização por danos materiais e morais. III. Razões de Decidir: 3. A localização do imóvel em Área de Preservação Permanente (APP) foi confirmada, mas não houve decisão administrativa ou judicial determinando a demolição. 4. A demolição foi realizada sem os devidos requisitos legais, e a autora não foi avisada previamente, configurando omissão e desídia do Município. IV. Dispositivo e Tese: 5. Recurso desprovido. 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 12.651/12. 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 **Daniela da Silva** 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, nos autos de ação civil pública movida pelo Ministério Público de São Paulo.

II. Em primeira instância, a demanda foi julgada parcialmente procedente. Segundo o magistrado de origem, o laudo apresentado nos autos da ACP nº 1001469-62.2016.8.26.0177 concluiu que o imóvel não apresentava patologias que comprometessem sua estabilidade construtiva, bem como o laudo produzido nestes autos apontou que houve a demolição da edificação sem prévio comando judicial ou processo administrativo. Condenou, assim, a ré ao pagamento de indenização por danos materiais no valor de R\$ 24.164,16, e de indenização por danos morais na quantia de R\$ 5.000,00 (fls. 321-324).

III. Irresignada, a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu interpôs recurso de apelação.

Alega, em síntese, que o imóvel da autora havia sido alvo de interdição decretada, em 2016, nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo, em virtude de o loteamento no qual a casa se situava ter sido construído de forma irregular e em local de risco para inundações

e enxurradas, classificado como Área de Preservação Permanente (APP). Afirma que todos os moradores mapeados à época foram retirados de suas residências e inseridos em programas municipais de aluguel social ou de recebimento de auxílio-aluguel. Aduz que a demolição foi devidamente fundada em ordem judicial. Requer, assim, a reforma da sentença para que os pedidos sejam julgados totalmente improcedentes (fls. 328-341).

IV. A autora apresentou contrarrazões (fls. 345-357).

V. Remetidos os autos para esta 1ª Câmara de Direito Público, a Relatoria entendeu pelo provimento do recurso da Prefeitura para julgar totalmente improcedentes os pedidos da autora, nos seguintes termos:

“Ocorre que a localização da rua Cedro em Área de Preservação Permanente, notadamente a casa da autora, foi confirmada em perícia judicial realizada nestes autos, a qual constatou [...] *“que na área do terreno existe um curso de água que aparenta ser um córrego, onde despejam dejetos de esgoto dos imóveis da região, sendo constatado que este curso de água se encontra poluído”*. [...] O perito judicial confirmou, portanto, que o imóvel da autora estava em APP, em desobediência ao previsto na Lei Federal nº 12.651/12. [...] Diante desse contexto, conclui-se que a construção

de um imóvel no terreno da autora 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 fato de o laudo do Corpo de Bombeiros ter reconhecido a ausência de danos estruturais no imóvel da autora não torna legal a construção em APP. [...] Portanto, a demolição do imóvel se justifica, não havendo direito à indenização”.

O caso, contudo, é de negar provimento ao 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 pela **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu** em face de sentença que julgou parcialmente procedente pedido indenizatório formulado, por **Daniela da Silva**, 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 **Daniela da Silva** (ora autora/apelada) e a de **Danilo Rodrigues Lucas**, conforme relação de moradores apresentada pela Defesa Civil de Embu-Guaçu (fls. 106 da ACP).

Daniela residia no lote de **nº 19** do loteamento “Jardim Campestre III”, situado na Rua do Cedro, Cipó-Guaçu, cuja área total somava 253 m².

Nesse lote havia imóvel de 37 m² (trinta e sete metros quadrados) de área construída, registrado em nome de Daniela, sob inscrição cadastral nº 221425451027500000, de acordo com notificação de lançamento de IPTU/2022 acostada (fls. 26).

Referido imóvel foi adquirido por Maria José da Silva, mãe de Daniela, em outubro de 2007, pelo valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme contrato de compra e venda acostado (fls. 18-25).

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 Daniela – e efetuasse 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 janeiro de 2017, a família de Daniela foi removida e realocada na casa de uma vizinha, na Rua do Cedro, nº 300 (fls. 169 da ACP). Em 28/03/2017, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Embu-Guaçu informou nova realocação da família de “Daniela da Silva e Marinalva Farias Lucas” (fls. 231 da ACP) e juntou cópias de contratos do aluguel social 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, nº 19, concluiu o perito 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).

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 *“não há nenhum documento que justifique a demolição”*, de forma que *“o procedimento realizado foi sem o consentimento da requerente e sem os devidos requisitos legais”* (fls. 287).

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).

Em ofício da Secretaria Municipal de Assistência Social, de 22/11/2022, verifica-se que a família de

Daniela **parou de receber o auxílio-aluguel em julho de 2021:**

“4- Responsável familiar: Daniela da Silva. **Residência interditada e demolida na Rua do Cedro, 19** – Jardim Campestre. Situação familiar: **beneficiários através do Aluguel Social** (locação direta de imóvel) em períodos de 2016 a 02/2019, posteriormente migrados para o **Auxílio Moradia, no período de 02/2019 a 07/2021. Atualmente a família é responsável pelas despesas do imóvel alugado.** Família acompanhada pelo CRAS-Cipó” (fls. 878-880 da ACP).

Percebe-se, assim, que além de ter tido sua residência demolida indevidamente, Daniela também não está mais recebendo qualquer auxílio-aluguel da Prefeitura, sendo acolhida na residência de uma vizinha e tendo que arcar com as despesas de aluguel por conta própria – o que antes não fazia, visto que o imóvel demolido era de sua propriedade.

Ou seja, Daniela 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, Daniela 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 Daniela sem prévia determinação administrativa ou judicial; e (iv) por deixar Daniela e sua família totalmente desamparadas após demolir sua residência e encerrar o benefício do auxílio-aluguel, fazendo com que tivessem que depender da boa vontade de vizinhos para terem um local para morar.

Ainda que o laudo pericial produzido nos presentes autos (fls. 240-296) 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)

Ademais, na audiência de justificação realizada na ACP, ficaram estabelecidas diversas medidas para diminuir as áreas de risco e o número de imóveis interditados, como o desassoreamento de rios e leitos de córregos. Contudo, **nenhuma**

dessas medidas foi estipulada para a Rua do Cedro, que ficou “esquecida” ao longo da ACP, em mais uma omissão das autoridades.

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 Daniela, perfazendo, assim, o dever da Municipalidade de indenizá-la pelos danos decorrentes.

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

vulnerabilidade. Tal situação também fez com que Daniela tivesse que passar a arcar com as despesas de aluguel por conta própria, comprometendo a saúde financeira da família.

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

Ressalta-se, ademais, que Daniela não foi avisada com antecedência sobre a demolição, sendo evidente que tal fato repentino lhe provocou enorme sentimentos de angústia e desvalia.

Diante de todo o exposto, a manutenção da condenação da ré ao pagamento de indenização por danos materiais e morais é medida que se impõe.

Daí o porquê, **nego provimento ao recurso da ré, mantendo-se a sentença em sua integralidade.**

MAGALHÃES COELHO
Relator Designado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação nº: 1001585-58.2022.8.26.0177
Apelante: **MUNICÍPIO DE EMBU GUAÇU**
Apelado: **DANIELA DA SILVA**
Comarca: EMBU-GUAÇU
Voto: 36284

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Respeitado o entendimento da douta maioria, pelo meu voto, dava provimento ao recurso do Município de Embu Guaçu, para julgar improcedentes os pedidos da autora.

Trata-se de ação de responsabilidade civil movida por DANIELA DA SILVA 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. 321/324, cujo relatório ora se adota, julgou

parcialmente procedente o pedido, "a fim de CONDENAR a requerida à indenização na importância de R\$ 24.164,16, com data base de dezembro de 2020, acrescidos dos consectários legais. E CONDENAR a requerida ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), acrescidos de juros de mora, de 0,5% ao mês, a contar da citação, e correção monetária pela Tabela do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a partir desta data, nos termos da Súmula n.º 362 do Colendo Superior Tribunal de Justiça."

Pela sucumbência, o requerido foi condenado ao pagamento de honorários advocatícios, no importe de 10% sobre o valor da condenação, nos termos do artigo 85, 85, §3º, inciso I, do CPC.

O Município apelante argumenta que a demolição do imóvel da apelada foi realizada com base em ordem judicial, devido à sua localização irregular próxima a um córrego, em um loteamento sem aprovação dos órgãos competentes, em área considerada não edificante e de Área de Preservação Permanente (APP). Diz que o laudo pericial (fls. 240/296) confirma que o imóvel foi erigido de forma irregular em APP. Ressalta que é sua responsabilidade promover o ordenamento territorial e controlar o uso do solo urbano (art. 30, VIII, da CF). Além disso, defende que não há dano moral, pois agiu no exercício do poder de polícia administrativa e não pode ser omissa na proteção ambiental. Por fim, solicita o provimento do recurso para que os pedidos sejam julgados improcedentes (fls. 328/341).

Recurso tempestivo, isento de preparo e contrarrazoado às fls.

345/357.

Observado o prazo insculpido na Resolução 772/2017 do Egrégio Tribunal de Justiça, não houve oposição ao julgamento virtual.

Em seu voto, o nobre Relator Designado, entendeu por bem negar provimento ao recurso da ré, mantendo-se a sentença em sua integralidade

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

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 presente caso, é incontroverso que a autora era proprietária do imóvel localizado na Rua Cedro, nº 19, Jardim Campestre, Embu-Guaçu, desde 19 de outubro de 2007, conforme registro na Prefeitura sob a Inscrição Cadastral nº 221425451027500000, com área de construção de 37,60 m². E, em 2020, a Prefeitura procedeu à demolição desse imóvel, conforme evidenciado pelos documentos às fls. 33 e seguintes.

Assim, imperioso averiguar se a demolição foi resultado de ato ilícito

praticado pela administração pública.

Pois bem!

A retirada da autora 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 da autora), 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 APP, notadamente a casa da autora, também foi confirmada na perícia judicial realizada nestes autos, 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 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)

(...)

iii) Se o terreno pertence a área de preservação permanente e;

R: Sim. Considerando o curso de água em sua

divisa, temos que o terreno se situa em uma Área de Preservação Permanente (APP), conforme exposto no início do capítulo 4 do presente laudo pericial.

iv) Se é possível nova edificação no local, a depender da resposta ao item III.

R: Conforme o inciso II, do Art. 3º do Código Florestal, a Área de Proteção Permanente (APP) é um espaço ambientalmente protegido que tem como função a preservação de cursos hídricos, paisagem, a sua estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitando o fluxo gênico de fauna e flora, protegendo o solo e assegurando o bem-estar das populações humanas, podendo esta área ser coberta ou não por vegetação nativa.

Contudo, a legislação prevê possibilidade de se construir em uma APP, mas claro, com certas condições, sendo que uma dessas condições é que tal intervenção seja considerada de baixo impacto ambiental.

Portanto, para se concluir se é possível ou não uma edificação no local, importante que a intervenção de baixo impacto ambiental obtenha a autorização do órgão ambiental competente, seguida de estudos, laudos e projetos dentro dos padrões e limites ambientais.

**8. RESPOSTA AOS QUESITOS DA REQUERENTE
(FLS. 194-195)**

2. O referido córrego apresenta riscos aos imóveis?

R: Da mesma forma que poderia haver obstrução por parte do imóvel da autora, outros imóveis próximos também apresentam as mesmas características, podendo apresentar os mesmos riscos relatados nos autos do processo 1001469-62.2016.8.26.0177.

(...)

9. CONCLUSÃO

Com base na diligência pericial, análise das informações destes autos e análise dos autos do processo da Ação Civil Pública de número 1001469-62.2016.8.26.0177, inclusive dos laudos periciais técnicos, chegamos à conclusão que:

➤ O imóvel da requerente possui um curso de água (córrego) no fundo do terreno, próximo a sua divisa, estando, portanto, inserido em uma Área de Proteção Permanente (APP);

➤ A demolição de sua construção foi realizada sem comando judicial ou processo administrativo com embasamento técnico para tanto, indo contra, aliás, do próprio laudo pericial da municipalidade, que atestou que não foram encontrados quaisquer sinais de patologias nas estruturas do imóvel que estivessem comprometendo a sua estabilidade, muito menos

que viessem a oferecer riscos de habitação;

➤ O custo de reedição da benfeitoria antes da demolição, correspondia ao importe de R\$ 24.164,16 (vinte e quatro mil, cento e sessenta e quatro reais e dezesseis centavos), válidos para dezembro de 2020;

➤ É possível sim uma nova edificação, desde que esta seja autorizada pelos órgãos ambientais competentes, após análises, estudos, elaboração de laudo e projetos que atestem que a referida construção seja considerada de baixo impacto ambiental.” (grifei)

O Perito Judicial confirmou, portanto, que o imóvel da autora 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 da autora 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 fato de o laudo do Corpo de Bombeiros (fls. 56/57) ter reconhecido a ausência de danos estruturais no imóvel da autora não torna legal a construção em Área de Preservação Permanente.

Com efeito, não obstante a autora alegar que o imóvel foi retirado da lista de propriedades a serem demolidas, fato é que a apelada 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)

Diante do exposto, pelo meu voto, entendo que era caso de dar provimento do recurso, para julgar improcedentes os pedidos da autora.

Daí porque, pelo meu voto, dava 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	20	Acórdãos Eletrônicos	PAULO MAGALHAES DA COSTA COELHO	2A2F668E
21	34	Declarações de Votos	RUBENS RIHL PIRES CORREA	2A314AB4

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1001585-58.2022.8.26.0177 e o código de confirmação da tabela acima.