



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000237161

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000796-52.2024.8.26.0577, da Comarca de São José dos Campos, em que é apelante THIAGO EWERTON DE SOUSA FRANÇA GREGORIO, sendo apelado MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Em julgamento estendido, por maioria de votos, negaram provimento ao recurso. Vencido o Terceiro Juiz**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente), CAMARGO PEREIRA e ENCINAS MANFRÉ, vencedores; JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA, vencido.

São Paulo, 13 de março de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação nº 1000796-52.2024.8.26.0577

Apelante: Thiago Ewerton de Sousa França Gregorio

Apelado: Município de São José dos Campos

Comarca: **São José dos Campos**

Voto nº 13709

Apelação. Ação civil pública proposta pelo Município de São José dos Campos. Edificação erigida em loteamento clandestino, sem autorização do ente público local. Demolição cabível. Inteligência da LCM nº 651/2022. Regularização Fundiária Urbana (REURB). Inaplicabilidade da Lei nº 13.465/17 à hipótese dos autos. Construção em estágio inicial, quando da interpelação pela fiscalização municipal. Art. 9º, § 2º da Lei Federal nº 13.465/2017. Sentença mantida. Recurso não provido.

Trata-se de apelação interposta por **Thiago Ewerton de Sousa França Gregorio** em contraposição a sentença (fls. 105/108) pela qual, em ação civil pública ajuizada pela **Prefeitura do Município de São José dos Campos**, foi julgado procedente o pedido, para condenar a parte requerida, a proceder, no prazo de 60 dias, à demolição da construção de que trata os autos, sob pena de, não o fazendo, ser levada a efeito pelo Município, às expensas da parte ré.

Inconformado com o provimento jurisdicional de primeiro grau, o apelante requer a sua reforma. Para tanto, aduz, em síntese, o que segue: **(I)** a vigência da lei municipal que serviu de fundamento para a pretensão demolitória não teria restado demonstrada pelo Município; **(II)** os documentos colacionados aos autos não demonstram a ciência do demandando acerca da ordem de demolição; **(III)** inexistência de dano ambiental causada pela construção tida por irregular, situação que afasta eventual pretensão indenizatória; **(IV)** o imóvel possui única matrícula, de uso multifamiliar.

Contrarrazões às fls. 139/144.

O parecer da Procuradoria Geral de Justiça é pelo desprovimento do recurso (fls. 162/166).

É o relatório.

A Prefeitura do Município de São José dos Campos ajuizou ação civil pública em face de ocupante ilegal de loteamento clandestino, a fim de que desocupe o imóvel e proceda à demolição das edificações irregulares ali erigidas. De acordo com a inicial, o imóvel situado na Rua Monte Calvário, s/n, lado direito do nº1030, Águas do Canindú II, São José dos Campos-SP, foi erigido em loteamento ilegal e clandestino, sem licença e sem observância dos padrões urbanísticos legais e em área de risco muito alto de escorregamento do solo – R4. Inobstante ter a requerente, em 02.07.2022, notificado o requerido a proceder à demolição do imóvel, ele se manteve inerte, tendo, por esse motivo, sido lavrado o pertinente auto de infração e multa.

Em que pesem os argumentos tecidos pelo réu, seu recurso não prospera.

No âmbito do Município de São José dos Campos, a **Lei Complementar nº 651, de 18 de fevereiro de 2022**, que disciplina toda construção, ampliação, regularização, transformação, reclassificação de atividade, reconstrução, reforma, *retrofit*, demolição e instalação de equipamentos dentro dos limites do imóvel, orientando e determinando os processos de sua aprovação e fiscalização, assim dispõe:

Art. 170 Constitui infração toda ação ou omissão contrária às disposições deste Código.

[...]

Art. 174 Será notificado para demolição total ou parcial, no prazo de até 10 (dez) dias corridos, toda vez que for constatada a impossibilidade de regularização da mesma.

§ 1º Não havendo o atendimento à demolição da obra, será lavrado o Auto de Infração e Multa.

§ 2º Persistindo as irregularidades será lavrado o Auto de Infração e Multa em reincidência, com valor dobrado;

[...]

Art. 177 As infrações a este Código poderão ser punidas com as seguintes penalidades:

[...]

IV - demolição;

Art. 183 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 a obra estiver em desacordo com a legislação vigente;

IV - quando invadir área pública.

[...]

§ 2º A demolição de obra clandestina não regularizável nos termos da legislação vigente poderá ser efetivada mediante ordem administrativa, a ser determinada, após as seguintes providências:

I - notificação preliminar contra o infrator, para que o mesmo proceda a demolição ou apresente defesa, no prazo de 02 (dois) dias úteis;

II - em caso de não atendimento à notificação preliminar ou julgada a defesa improcedente, ficará o infrator sujeito à lavratura de auto de infração e aplicação de multa, com direito à apresentação de defesa no prazo de 10 (dez) dias corridos;

III - constatado o não atendimento aos termos da notificação preliminar ou julgada improcedente a defesa, conforme disposto nos incisos anteriores, poderá a autoridade competente determinar a demolição efetiva das edificações, acompanhada dos seguintes documentos:

a) laudo elaborado por engenheiros da Defesa Civil;

b) fotos devidamente datadas ou croqui do local;

c) depoimento de testemunhas, se houver.

§ 3º A demolição de obra licenciada será pleiteada judicialmente em ação própria.

[...]

Nessa linha, impõe-se o reconhecimento de que a construção erigida sem o respectivo alvará é clandestina e ilegal, portanto, sujeita o responsável às sanções administrativas cabíveis, dentre as quais a obrigação de remover ou demolir o que foi construído. Essa obrigação é decorrente do regular exercício do poder de polícia da Administração Pública. A respeito da matéria, assim preleciona Hely Lopes Meirelles:

A demolição de obra clandestina, à evidência, pode ser

efetivada mediante ordem sumária da Prefeitura, porque, em tal caso, o particular está incidindo em manifesto ilícito administrativo com o só ato de frustrar a apreciação do projeto, que é pressuposto legal da construção. Como a construção é atividade sujeita a licenciamento pelo Poder Público, a ausência de licença para construir faz presumir um dano potencial à Administração e à coletividade, consistente na privação do exame do projeto e na possibilidade de insegurança e inadequação da obra às exigências técnicas e urbanísticas. O ato ilegal do particular que constrói sem licença rende ensejo a que a Administração use o poder de polícia que lhe é reconhecido, para embargar, imediata e sumariamente, o prosseguimento da obra e efetivar a demolição do que estiver irregular, com seus próprios meios, sem necessidade de um procedimento formal anterior, porque não há licença ou alvará a ser invalidado. Basta a constatação da clandestinidade da construção, pelo auto de infração, para o imediato embargos e ordem de demolição (Direito de Construir, 11ª ed., Malheiros, 2013, p. 227).

Consigna-se que o réu foi devidamente advertido pelos fiscais da Municipalidade quanto à irregularidade da construção, assim como em relação à necessidade de demolição, mediante notificação preliminar e auto de infração e multa.

Para além da farta prova das visitas e notificações realizadas pelos agentes fiscais, o apelante admite a irregularidade da construção.

Mas não é só. Embora o recorrente insista na tese de ausência de dano ambiental, a alegação não se sustenta, ante as imagens de satélite dando conta do desmatamento da área na qual erigido o imóvel em questão (fls. 23/24).

Em outras palavras, a Municipalidade não se quedou inerte em relação à construção irregular.

Vale acrescentar que a construção em tela sequer é passível de regularização fundiária, porque, de acordo com o artigo 9º, § 2º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, somente parcelamentos consolidados (construídos, ocupados) até 22 de dezembro de 2016



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

podem passar pelo procedimento de Reurb.

Da análise de fl. 9, verifica-se que, por ocasião da notificação preliminar, lavrada em 21.07.2022, a construção encontrava-se em estágio inicial, porém nada obstante o embargo administrativo da obra, prosseguiu-se na construção (fls. 11/24).

Assim é que a regularização da área aplicando a lei da REURB é absolutamente incompatível com a edificação ora em comento, tendo em vista a inexistência de sua consolidação, ao tempo da autuação administrativa¹.

Pelo exposto, **nego provimento** ao recurso.

PAOLA LORENA
Relatora

¹ Nesse sentido, confirmam-se: **I.** TJSP; Apelação Cível 1017439-27.2020.8.26.0577; Relator (a): Spoladore Dominguez; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 15/03/2023; **II.** TJSP; Apelação Cível 1020914-59.2018.8.26.0577; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 03/04/2023; Data de Registro: 04/04/2023; **III.** TJSP; Apelação Cível 1018130-70.2022.8.26.0577; Relator (a): Maria Fernanda de Toledo Rodovalho; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/01/2024; Data de Registro: 19/01/2024.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 55530
Apelação Cível nº 1000796-52.2024.8.26.0577
Comarca: São José dos Campos
Apelante: Thiago Ewerton de Sousa França Gregorio
Apelado: Município de São José dos Campos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Município de São José dos Campos** contra **Thiago Ewerton de Sousa França Gregorio**. Diz a inicial que no dia 02/07/2022, o réu foi notificado para realizar a demolição de construção irregular erguida em terreno localizado em loteamento irregular. Sustentou que a construção não é segura diante do risco alto de escorregamento do solo. Apontou que a inércia do réu implicou na aplicação de multa. Requereu a demolição da construção erigida na Rua Monte Calvário, S/N, Águas do Canindú, São José dos Campos – SP, sob o argumento de que a obra vem sendo erigida em loteamento ilegal e clandestino, sem qualquer autorização da Prefeitura.

Foi deferida liminar para determinar a imediata paralização da obra, a fim de evitar danos à ordem urbanística, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (fls. 32/33).

Regularmente citado, réu contestou (fls. 49/61) alegando que o Município deve apontar a lei que institui e regulamenta a matéria. Sustentou que não há dano ambiental. Apontou que não há loteamento irregular, por se trata de imóvel familiar, com uma única matrícula, de uso multifamiliar.

Réplica às fls. 89/90.

O Ministério Público se manifestou pela procedência da ação (fls. 100/103).

A ação foi julgada procedente (fls. 105/108), pelo MM Juiz *Silvio*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

José Pinheiro dos Santos, para condenar o réu à demolição da construção erguida no prazo de 60 dias. Não foram fixadas verbas sucumbenciais.

Insatisfeito, o réu apelou (fls. 122/132), repetindo os argumentos anteriormente apresentados e insistindo na improcedência da ação.

Recurso tempestivo e contrariado (fls. 139/144).

O Ministério Público se manifestou pelo desprovimento do recurso (fls. 151/155 e 162/166).

Por maioria de votos esta Terceira Câmara de Direito Público negou provimento ao recurso (fls. 181/186).

A Constituição Federal, em seu art. 30, VIII, estabelece que cabe ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Por outro lado, existe certa discussão acerca da competência ou não do município para disciplinar e fiscalizar construções erguidas em áreas rurais.

Ressalvadas as hipóteses em que a jurisprudência tem reconhecido a finalidade ou natureza urbana de edificações situadas em áreas formalmente classificadas como rurais, a restrição feita pela Constituição Federal efetivamente limita a atribuição e o poder dos municípios no que diz respeito ao disciplinamento e fiscalização das construções de características rurais situadas em áreas rurais, não podendo o Município exigir, indistintamente, dessas construções, os mesmos requisitos aplicáveis a construções em áreas urbanas, em que o poder regulatório e fiscalizatório é amplo e praticamente exclusivo.

A restrição constitucional limita, mas não exclui a atuação do Poder Municipal diante das edificações feitas em área rural, porque a atividade construtiva não está somente relacionada a critérios de ordenamento da ocupação do solo, mas também a questões relativas à segurança da edificação, à salubridade pública e à proteção ao meio ambiente, que estão inseridas na competência constitucional dos municípios.

Por isso pode o Município fiscalizar, embargar ou determinar a

demolição de obras irregulares, competindo-lhe agir, mesmo situando-se as construções em área rural não sujeita aos regulamentos típicos do controle de uso do solo urbano.

O art. 142 da Lei Complementar Municipal 267/2003, vigente à época da lavratura do auto de infração e multa de nº 466460, não faz distinção quanto à localização da construção para exigir prévia licença do Poder Público, ao dispor que *“toda construção dependerá de projeto aprovado, denominado alvará de construção”*.

No mesmo sentido é o artigo 12 da Lei Complementar Municipal nº 651/2022:

“Art. 12 Toda Atividade Edilícia dependerá da Licença que poderá ser:

I - Licenciamento Automático da Atividade Edilícia;

II - Licenciamento Convencional da Atividade Edilícia.”

Assim, diante das atribuições dadas ao Município pela Constituição Federal, é lícito ao Município controlar o uso do solo, conforme precedentes transcritos na própria sentença. Mas a intervenção há de ser feita para evitar ataque ao meio ambiente ou para proteção das próprias pessoas, desde que a construção esteja em local perigoso.

O imóvel do réu está em local já povoado, inexistindo comprovação do risco de escorregamento natural do solo, inundação ou desabamento, além de não se encontrar em APP.

A justificativa única para a demolição é a ausência de regularização da construção erguida, o que pode ser sanado por meio da aplicação de multa.

A determinação de demolição, por isso, não se justifica diante da inexistência de afronta direta à proteção que a Municipalidade informa buscar.

Assim, a ação deve ser julgada improcedente.

Dessarte, pelo meu voto o recurso merecia provimento.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA

Desembagador



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	6	Acórdãos Eletrônicos	PAOLA CHRISTINA CALABRO LORENA DE OLIVEIRA	29D6B796
7	10	Declarações de Votos	JOSE LUIZ GAVIAO DE ALMEIDA	2A3279EB

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1000796-52.2024.8.26.0577 e o código de confirmação da tabela acima.