



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448719

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1005245-25.2023.8.26.0048, da Comarca de Atibaia, em que é apelante SELMA SANTOS DE JESUS (JUSTIÇA GRATUITA), é apelado MUNICÍPIO DE ATIBAIA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente sem voto), JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E CAMARGO PEREIRA.

São Paulo, 8 de maio de 2025.

SILVANA MALANDRINO MOLLO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1005245-25.2023.8.26.0048

Apelante: SELMA SANTOS DE JESUS

Apelado: MUNICÍPIO DE ATIBAIA

Comarca: ATIBAIA - 1.ª VARA CÍVEL

Juíza de origem: ADRIANA DA SILVA FRIAS PEREIRA

VOTO N.º 25.404

***Ementa:* DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. RECURSO IMPROVIDO.**

I. CASO EM EXAME

1. Recurso de Apelação Cível interposto por Selma Santos de Jesus contra sentença que julgou improcedentes os pedidos de indenização por desapropriação indireta de dano material e moral, movida em face da Municipalidade de Atibaia. A autora alegou que sua propriedade sofreu danos devido a falhas na infraestrutura pública de escoamento de águas pluviais, resultando em demolição sem aviso prévio.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em determinar se a demolição realizada pela Municipalidade de Atibaia caracterizou desapropriação indireta ou se foi uma medida necessária devido à localização do imóvel em área de risco e loteamento irregular.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A intervenção do Poder Público no imóvel da autora não decorreu de desapropriação indireta, mas pela necessidade de demolição em área de risco e loteamento irregular, conforme laudo pericial e relatório da Defesa Civil.

4. A demolição foi realizada de forma cautelar, sem necessidade de notificação prévia, em conformidade com ato administrativo dotado de autoexecutoriedade, mercê do seu Poder de Polícia e legislação pertinente.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Recurso desprovido. Majoração da verba honorária advocatícia em 2% sobre o valor da causa atualizado, observada a gratuidade de justiça.

Tese de julgamento: 1. A demolição de construções em área de risco fruto de loteamento irregular (clandestino) não caracteriza desapropriação indireta. 2. A atuação do Poder Público em áreas de risco é amparada pelo Poder de Polícia, dispensando notificação prévia.

Legislação e jurisprudência relevantes citadas: CF/1988, art. 37, § 6º; art. 30, inc. VIII; CPC, arts. 487, I; 85, §§ 2º, 11; 98, § 3º; 371; 479; 1.025; 1.026, § 2º; Decreto-Lei nº 3.365/1941, art. 15-A, § 3º; Lei nº 12.608/2012, arts. 2º, §§ 1º e 2º; 8º, inc. VII; CTN, art. 78; STJ, Tema 1.059.

Trata-se de recurso de Apelação Cível interposto por Selma Santos de Jesus contra a r. sentença de fls. 274/279, proferida nos autos da Ação de Indenização por Desapropriação Indireta de Dano Material e Moral movida por ela em face da Municipalidade de Atibaia.

A parte dispositiva:

“Posto isso, e considerando o mais que dos autos consta, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados na inicial, e extingo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Sucumbente, arcará a autora com o pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, que arbitro em 10% do valor atribuído à causa. As verbas da sucumbência somente serão devidas na hipótese do art. 98, § 3º do CPC.

Oportunamente arquivem-se, observadas as formalidades legais.

P.R.I.” (fls. 279)

Alega a autora, a fls. 283/286, em breve suma, que a parte adversa deve ser responsabilizada pelos danos à sua propriedade, à luz do art. 37, § 6.º, da Constituição Federal e do art. 944 do Código Civil, afirmando que os danos narrados decorreram de “(...) falhas na infraestrutura pública, especialmente relacionadas ao escoamento de águas pluviais” (fls. 284/285). Requer o provimento do recurso para a reforma da r. sentença.

Contrarrazões a fls. 294.

É O RELATÓRIO.

Conheço do recurso porque presentes os requisitos de admissibilidade. No mérito não deve ser provido.

A apelante Selma Santos de Jesus promoveu esta Ação de Indenização por Desapropriação Indireta de Dano Material e Dano Moral em face da apelada Municipalidade de Atibaia. Na inicial, em resumo, sustentou que: (a) em 15 de dezembro de 2008 adquiriu um terreno de 291,05 m² no Bairro do Portão, no Município de origem, ali iniciando a edificação da

sua casa, inclusive postulando a regularização do imóvel; (b) iniciou obras de diminuição dos riscos na área do escoamento e escorregamento do solo, de modo que erigiu muro de arrimo no intuito de segurar todo o barranco do entorno; (c) em março de 2023 intenso escoamento de água e alagamentos em vários pontos do bairro ocorreram em razão de chuvas fortes e frequentes; (d) a prefeitura notificou seu vizinho para efetuar a desocupação do respectivo imóvel por se tratar de construção irregular estabelecida em área de risco, após, recebeu ligação telefônica avisando-a que a sua propriedade ainda em construção estava sofrendo demolição sem prévio aviso pela prefeitura; (e) a hipótese cuida de desapropriação indireta, porquanto não houve publicação de decreto de utilidade pública, nem oferta de prévia indenização correspondente ao valor da construção, em violação ao Decreto Lei n.º 3.365/1941.

As pretensões:

“Julgar totalmente procedente a presente ação, a fim de que seja;

- a. A CONCESSÃO DE LIMINAR determinando, imediatamente O PAGAMENTO DE UMA INDENIZAÇÃO DE AO MENOS 80% DA INDENIZAÇÃO TOTAL NO VALOR DE R\$54.400,00 (cinquenta e quatro mil e quatrocentos reais) SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$500,00 (QUINHENTOS REAIS) a ser arbitrada pelo (a) MM.(a) Juiz (a), e para que comprove nos autos a data do PAGAMENTO solicitado;
- b. Seja a presente AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, confirmando a decisão liminar, condenando o Réu ao pagamento de R\$68.000,00 (sessenta e oito mil reais) a título de DANOS MATERIAIS, em razão dos prejuízos causados ao autor;
- c. Seja condenada a requerida ao pagamento de Dano moral no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), valor razoável, considerando a gravidade e extensão da lesão, o porte econômico do requerido, toda humilhação, transtorno, prejuízos sofridos pela requerente.
- d. A inclusão de juros compensatórios e juros moratórios, nos termos do art. 15-A, § 3º, do Decreto-Lei 3.365/41;” (fls. 11)

O pedido de tutela de urgência foi indeferido (cf. a r. decisão de fls. 122). Após contestação e réplica (fls. 129/147 e 170/173),

houve a produção de prova pericial com respectivos esclarecimentos (fls. 210/244 e 261/264). Praticados outros atos processuais, seguiu-se a prolação da r. Sentença ora recorrida.

Pois bem.

A Constituição Federal estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 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.”

Bem analisados os autos, denota-se que não se trata de hipótese de responsabilidade da Administração Pública, pois a demolição de parte do imóvel da apelante decorreu de conduta de agentes públicos amparados em legítimo ato administrativo, à luz do presente controle judicial de legalidade, mercê de sua própria competência constitucional, bem como infraconstitucional (CF, art. 30, inc. VIII;¹ Lei n.º 12.608/2012, arts. 2.º, §§ 1.º e 2.º, 8.º, inc. VII²).

Diversamente do que pretende fazer crer a apelante

¹ Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

² Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Os textos: “Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres. (Redação dada pela Lei nº 14.750, de 2023); § 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral; § 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.; Art. 8º Compete aos Municípios: (...) VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;”

e consoante preconizado na contestação, as provas reunidas nos autos permitem concluir suficientemente que a intervenção do Poder Público no imóvel da autora não decorreu de desapropriação indireta,³ mas pelo motivo do bem se situar em área de risco e em loteamento irregular (clandestino). Parte da construção foi demolida sem a necessidade de notificação à apelante porque decorreu de ato administrativo dotado dos atributos da imperatividade e autoexecutoriedade, dispensando a prévia autorização judicial, consoante a presunção de legitimidade da Administração Pública, supremacia, urgência e no seu Poder de Polícia, que confere a possibilidade de condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade, fundando-se no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, permitindo a limitação da propriedade do particular para garantia da segurança, da ordem e da saúde pública (CTN, art. 78).⁴

Corroborar essa linha de raciocínio o relatório presente no Memorando da Defesa Civil n.º 11.155/2023, juntado pela apelada aos autos (fls. 149):

“Boa Tarde, tendo em vista vistoria realizada na Vila São Paulo, a fim de verificar quanto ao deslizamento ocorrido na Rua Maria Tereza da Silva Oliveira, foi observado o que segue:

O local onde ocorreu o deslizamento está localizado no final da rua, e a casa do lado direito do local já havia sido interditada pela Defesa Civil, porém continua com indícios de ocupação.

³ Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho assinalaram na obra “Direito Administrativo Brasileiro” que “toda desapropriação deve ser precedida de *declaração expropriatória regular*, na qual se indique o bem a ser desapropriado e se especifique sua destinação pública ou de interesse social. Não há, nem pode haver, *desapropriação de fato*, ou *indireta*. A *desapropriação indireta* não passa de esbulho da propriedade particular e como tal não encontra apoio em lei. E situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios.” (42.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 89 e 787).

⁴ “Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”

Foi observado um volume de terra de mais ou menos 5m³ no final da rua que necessita de remoção.

Os moradores relataram que está havendo uma verdadeira cachoeira e que em todas as chuvas a quantidade de barro que água que vem da parte de cima é imensa.

Foram observadas diversas construções novas na parte de cima do loteamento, sendo que estas construções estão em ÁREA DE RISCO e devem ser embargadas e demolidas imediatamente pelas secretarias responsáveis, uma vez que colocam em risco as construções já existentes no local. Sendo o risco de uma tragédia iminente.”

Ipsa facto, a Defesa Civil recomendou o seguinte, dentre outras medidas:

“Também deve-se iniciar uma ação de desocupação da área com maior declividade no local, incluindo o uso de medidas judiciais e demolição.”

O teor do laudo pericial não discrepa dessas premissas (fls. 210/244), que foi produzido sob o crivo do contraditório e da ampla defesa por perito de confiança do r. Juiz de origem, o qual ocupa presumidamente posição de equidistância dos interesses em conflito, não se deixando contaminar pelas versões e anseios das partes, ausente evidências em sentido contrário.

Após descrever a sua metodologia para a realização do laudo, o Engenheiro Civil e de Segurança do Trabalho explicou que procedeu à vistoria *in loco* e, após, descreveu as características da região e do imóvel, bem como analisou as imagens históricas da edificação demolida, produzindo, pois, valioso acervo fotográfico, incluindo modelo recomendável de drenagem em muros de arrimo (fls. 218/226 e 230).

Antes de responder aos quesitos das partes, o *expert* concluiu de forma peremptória, *in verbis*:

“V – Pontos Controvertidos e Conclusões Finais

(I) a regularidade das edificações/benfeitorias existentes no imóvel descrito na inicial, por ocasião da demolição;

Conclusão: As casas que estavam sendo construídas não possuem projeto, e, portanto, tratam-se de edificações

irregulares. O muro que foi construído de frente as edificações demolidas, e que se encontra muito próximo de suas condições físicas originais, pois não foi demolido pela Prefeitura, não se presta a finalidade para a qual foi implantado, ou seja, não se trata de um muro de contenção, e, portanto, não teria condições de diminuir os riscos do local, tal como foi descrito na petição inicial (fls. 240/241).

(...)

(IV) se a intervenção/demolição havida no imóvel era necessária;

Conclusão: Sim, a demolição era necessária, pois diversos elementos que caracterizam o local como uma área de risco estão presentes.” (fls. 208, g.n.)

A conclusão pericial não deixa quaisquer margens para dúvidas sobre a necessidade da demolição de parte da construção. A matéria submetida à análise foi suficientemente elucidada em laudo coeso e categórico, sem impugnações de assistentes técnicos – os quais, é bem de ver, nem sequer foram oportunamente indicados –, atendendo à sua precípua finalidade de fornecimento de seguros elementos de convicção para o exercício do Juízo de cognição, à luz do princípio do livre convencimento motivado (CPC, arts. 371 e 479).

Acresça-se que não colhe a alegação da apelante de que os distúrbios causados pelas águas pluviais decorreram de falhas na infraestrutura pública, pois, como visto, cuida-se de lote situado em parcelamento irregular (clandestino) de solo e em área de risco, fato que não se pode negar em razão das fortes e decisivas provas dos autos.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO. Pretensão de obter indenização por danos materiais e morais decorrentes de interdição e demolição de construção com risco de desabamento. Impossibilidade. Movimentação do solo que gerou os problemas no imóvel dos Autores que não pode ser imputada à Ré, mas sim à retirada de terra em lote confrontante, conforme apurado em perícia. Município que agiu no exercício de seu poder de polícia, para preservação da vida e integridade dos Autores e seus familiares. Autoexecutoriedade do ato administrativo. Legalidade. Ausência de dever de indenizar face à inocorrência de ato

ilícito. Precedente. Recurso improvido.” (TJSP; Apelação Cível 1008695-35.2014.8.26.0292; Relator (a): Claudio Augusto Pedrassi; Órgão Julgador: 2.^a Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 15/08/2018)

Para finalidade de prequestionamento, considera-se incluídas no v. Acórdão todas as normas constitucionais e federais suscitadas. Dispensa-se a oposição de Embargos de Declaração para este propósito (CPC, art. 1.025), os quais, se considerados protelatórios, sujeitarão a parte à multa prevista nos § 2º do art. 1.026 do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso de Apelação Cível da Selma Santos de Jesus. Em razão do insucesso recursal, a verba honorária advocatícia comporta majoração em quantia equivalente a mais 2% sobre o valor da causa atualizado, observada a gratuidade de justiça (CPC, arts. 85, §§ 2.º, 11 e 98, § 3.º; STJ, Tema 1.059).

SILVANA M. MOLLO
RELATORA