



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

Registro: 2025.0000282091

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1002571-09.2023.8.26.0587, da Comarca de São Sebastião, em que é apelante/apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados/apelantes ESTADO DE SÃO PAULO e MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO.

ACORDAM, em 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento aos recursos do Ministério Público e do Estado de São Paulo, e deram parcial provimento ao recurso do Município, rejeitada a matéria preliminar. V. U. Sustentaram oralmente o Dr. Plínio Back Silva e o procurador de justiça Dr. Ricardo Dias Leme.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente) E ALVES BRAGA JUNIOR.

São Paulo, 24 de março de 2025.

MARIA OLÍVIA ALVES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

Voto nº 38.751

Apelação nº 1002571-09.2023.8.26.0587

Apelantes/Apelados: Ministério Público do Estado de São Paulo; Estado de São Paulo e Município de São Sebastião

Juízo: 1ª Vara Cível de São Sebastião

Juiz: Dr. Vitor Hugo Aquino de Oliveira

***DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL.
APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSOS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO ESTADO DE SÃO
PAULO IMPROVIDOS. RECURSO DO MUNICÍPIO
PARCIALMENTE PROVIDO.***

I. Caso em Exame.

1. Ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Estado de São Paulo e o Município de São Sebastião, visando à adoção de medidas de prevenção de riscos ambientais no bairro Enseada, devido às fortes chuvas de fevereiro de 2023, além de indenização por danos morais coletivos. Pela r. Sentença o Município foi condenado a cumprir diversas obrigações de fazer para prevenção de novos desastres e imposto ao Estado obrigações subsidiárias em caso de omissão do Município. Apela as partes.

II. Questões em Discussão

2. (i) a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda; (ii) a responsabilidade do Estado ser solidária ou subsidiária em relação ao Município no cumprimento das obrigações de fazer; (iii) cabimento da condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

III. Razões de Decidir

3. A responsabilidade solidária do Estado e do Município nas ações de prevenção de riscos ambientais é reafirmada com base no artigo 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum dos entes federativos na proteção ambiental e na promoção de moradias seguras.

4. A inclusão da União no polo passivo deve ser indeferida, pois as medidas necessárias para a prevenção de desastres já estão atribuídas adequadamente ao Município e ao Estado,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

conforme o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) e o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON).

5. O pedido de indenização por danos morais coletivos deve ser negado, pois, embora reconhecida a gravidade da situação de risco e a omissão dos réus, não restou evidenciada afronta intolerável ao ordenamento jurídico e a valores éticos que orientam a sociedade.

IV. Dispositivo e Tese

6. Recurso do Município de São Sebastião parcialmente provido para reconhecer a responsabilidade solidária do Estado de São Paulo em relação às obrigações de fazer. Recursos do Estado de São Paulo e do Ministério Público desprovidos.

Teses de julgamento:

1. A inclusão da União no polo passivo da demanda mostra-se desnecessária quando as obrigações pertinentes já são de responsabilidade dos entes locais.

2. O Estado e o Município são solidariamente responsáveis pela implementação de medidas de prevenção de desastres ambientais em áreas de risco.

3. A omissão estatal por si só não configura dano moral coletivo sem a demonstração concreta de lesão a interesses difusos ou coletivos.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 23, incisos VI, VII e IX; art. 225.

Lei nº 12.608/2012, arts. 2º, 4º, 7º e 8º.

Lei Estadual nº 1.166/2012, art. 12.

Jurisprudência Citada:

TJSP, Apelação Cível 1002485-38.2023.8.26.0587, Rel. Maria Laura Tavares, 5ª Câmara de Direito Público, j. 03/02/2025.

TJSP, Apelação Cível 1002473-24.2023.8.26.0587, Rel. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, 2ª Câmara de Direito Público, j. 18/10/2024.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo* em face do *Estado de São Paulo e Município de São*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

Sebastião, para obtenção da condenação dos requeridos à realização de medidas de prevenção de riscos no bairro Enseada, no Município de São Sebastião, em razão da tragédia ocorrida com as fortes chuvas de fevereiro/2023 na região, além da condenação em indenização por danos morais coletivos.

Conforme a r. Sentença de fls. 3.814/3.828, aclarada às fls. 3.846/3.847, os pedidos foram julgados parcialmente procedentes para, confirmada em parte a tutela de urgência, condenar: o **MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO** ao cumprimento das obrigações de fazer consistentes em: (i) promover, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e com apoio, se necessário, do ESTADO DE SÃO PAULO, a adoção de todas as medidas apontadas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT (2018) no Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) nas áreas indicadas com possibilidade de escorregamento, setores SSB-18-01-SM (escorregamento), no bairro da Enseada; (ii) promover, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e com apoio, se necessário, do ESTADO DE SÃO PAULO, a atualização do mapeamento de riscos, executando todas as medidas estruturantes e não estruturantes que se façam adequadas à nova classificação eventualmente alcançada; (iii) apresentar cronograma de ações de fiscalização e controle da ocupação das áreas de risco; (iv) criar os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC na região e; (v) elaborar cartas periódicas anuais de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações e geotécnica de aptidão à urbanização do bairro da Enseada, São Sebastião/SP; (vi) adotar, nos setores SSB-18-02-SM, SSB-18-03-SM, SSB-18-04-SM e SSB-18-05-SM (alagamento/inundação), no bairro da Enseada, nesta cidade e comarca, as medidas necessárias ao monitoramento das condições meteorológicas e avaliação periódica do avanço da ocupação da planície de inundação do curso d'água, evitando que novas moradias sejam construídas muito próximas da linha de drenagem; (vii) promover a limpeza periódica das valas e canais de drenagem, sob pena de multa a ser fixada em sede de cumprimento de sentença. Subsidiariamente, condenou-se o **ESTADO DE SÃO PAULO**, em caso de eventual omissão do Município, ao cumprimento das obrigações que lhe foram impostas, e, sem prejuízo, ao cumprimento das obrigações de fazer consistente em: (a) identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com o corrêu Município de São Sebastião, no bairro da Enseada; (b) realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com o Município réu; (c) apoiar, sempre que necessário, o MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO no levantamento das áreas de risco, sobretudo na elaboração, atualização e cumprimento do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil –PLANCON e Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR.

Inconformadas, apelam as partes.

Insiste o **Ministério Público** na condenação do Estado no pagamento de indenização por danos morais coletivos (fls. 3.878/3.890).

O **Estado de São Paulo** sustenta, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, pugnando ainda pela inclusão da União no polo passivo da demanda. No mérito, alega, em síntese, não ser possível impor ao Estado as medidas previstas no Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), sob pena de usurpação da competência dos Municípios de promover o adequado ordenamento territorial. Aduz que o Município é o ente federativo competente para a execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em âmbito local e que o Plano Municipal de Redução de Riscos - PMRR é política de desenvolvimento urbano da municipalidade, sendo que a obrigação de o executar consta do art. 45, VII, do Plano Diretor do Município de São Sebastião. Argumenta que não há falar em omissão do Estado, pois vem adotando medidas previstas no Plano Municipal de Contingência - PLANCON e no Plano Municipal de Redução de Riscos - PMRR e afirma que disponibilizou soluções habitacionais provisórias e definitivas para a população atingida. Pugna, assim, para que seja afastada sua responsabilidade ou para que sua condenação subsidiária seja fixada de forma objetiva (fls. 3.896/3.319).

O **Município de São Sebastião**, preliminarmente, requer a inclusão da União no polo passivo, com o encaminhamento dos autos à Justiça Federal, bem como pugna pela condenação do Estado de forma solidária, nos termos do pedido formulado pelo autor. No mérito, aduz que a r. Sentença é *ultra petita* ao estabelecer o prazo de 180 para cumprimento da obrigação imposta nos itens “i” e “ii”, e aduz que a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

área em referência se trata de área de monitoramento, não caracterizando a necessidade de adoção de nenhuma medida estrutural. Afirma que o PMRR data de 2018 e está em vias de ser atualizado de forma técnica e em consonância com a Política de Proteção e Defesa Civil e com o Sistema Nacional e Estadual. Em relação ao ponto “v” da condenação, sustenta que o Estado não discordou do prazo anual para a confecção das cartas periódicas anuais de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações e geotécnica de aptidão à urbanização de todo o bairro da Enseada e requer seja reconhecida a responsabilidade solidária do Estado à realização das cartas de suscetibilidade, com base na Política Nacional de Mudança do Clima, tendo em vista o Princípio da Legalidade, assim como da União. Argumenta, outrossim, que não há falar em inércia do Município e que deve ser observado o princípio da separação dos poderes (fls. 3.920/4.013).

Foram apresentadas respostas (fls. 4.283/4.302 e 4.303/4.314).

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo não provimento dos recursos do Município e do Estado e pelo provimento do recurso do Ministério Público (fls. 4.340/4.349).

O recurso foi inicialmente distribuído à C. 7ª Câmara de Direito Público, que determinou a redistribuição do feito à 6ª Câmara de Direito Público, nos termos do que restou decidido no Conflito Negativo de Competência nº 0013307-84.2024.8.26.0000 (fls. 4.350/4.351).

Há oposição ao julgamento virtual manifestada pelo Estado (fl. 4.364/4.365).

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço dos recursos, nego provimento aos recursos do Ministério Público e do Estado de São Paulo, e dou parcial provimento ao recurso do Município, rejeitada a matéria preliminar.

Não há falar em ilegitimidade passiva do Estado de São Paulo.

Nos termos do art. 23, incisos VI, VII e IX, da Constituição

Federal, é de competência comum dos entes federados a obrigação de “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*”, “*preservar as florestas, a fauna e a flora*” e “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*”. Já nos termos do art. 225 da Constituição Federal, é dever do Poder Público defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Na mesma linha, o art. 180, incisos III e VI, da Constituição do Estado de São Paulo prevê que o estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano é dever do Estado e dos Municípios, ou seja:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

(...)

VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos.

Por sua vez, a Lei Federal nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, estabelece que é dever da União, do Estado e do Município adotar medidas preventivas necessárias a evitar situações de riscos, ou seja:

“Art. 2º. É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

[...]

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

[...]

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

[...]

Art. 7º Compete aos Estados:

I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;

II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;

III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;

IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;

VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

Art. 8º Compete aos Municípios:

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

V-A - realizar, em articulação com a União e os Estados, o monitoramento em tempo real das áreas classificadas como de risco alto e muito alto;

V-B - produzir, em articulação com a União e os Estados, alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de

desastres, inclusive por meio de sirenes e mensagens via telefonia celular, para cientificar a população e orientá-la sobre padrões comportamentais a serem observados em situação de emergência;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

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;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.”

Já nos termos da Lei Estadual nº 1.166/2012, pela qual foi criada a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, onde está situado o

Município de São Sebastião, são atribuídas funções públicas de interesse comum entre Estado e os Municípios da Região Metropolitana, envolvendo, dentre outros segmentos, os campos de planejamento e uso do solo, meio ambiente e atendimento social, ou seja:

Artigo 12 - O Conselho de Desenvolvimento especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, dentre os seguintes campos funcionais:

I - planejamento e uso do solo;

II - transporte e sistema viário regional;

III - habitação;

IV - saneamento ambiental;

V - meio ambiente;

VI - desenvolvimento econômico;

VII - atendimento social;

(...)

§ 3º - Para os efeitos desta lei complementar, os campos funcionais indicados nos incisos V, VI e VII deste artigo compreenderão as funções de saúde, educação, planejamento integrado da segurança pública, recursos hídricos, defesa civil e serviços públicos em regime de concessão ou prestados diretamente pelo Poder Público, sem prejuízo de outras funções a serem especificadas pelo Conselho de Desenvolvimento.

Dessa forma, o Estado e o Município são responsáveis por atuar, de forma conjunta e articulada, na adoção das medidas necessárias para a prevenção e redução de riscos de desastres ambientais, de sorte que, nos termos da legislação, são solidariamente responsáveis pela implementação de políticas públicas voltadas às áreas de risco e apoio às comunidades atingidas.

Portanto, com razão o Município ao postular o reconhecimento da responsabilidade **solidária** com o Estado na adoção das medidas definidas na r. Sentença.

No mesmo sentido:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRIGAÇÃO DE FAZER – ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA PREVENÇÃO DE RISCOS NO BAIRRO DA TOPOLÂNDIA,

EM SÃO SEBASTIÃO – Desnecessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda – Obrigações pertinentes que já são de responsabilidade dos entes locais – Responsabilidade solidária entre Estado de São Paulo e Município – O Estado e o Município são solidariamente responsáveis pela implementação de medidas de prevenção de desastres ambientais em áreas de risco – Atuação que deve ser proativa e integrada – INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS – Atos omissivos que não configuram, por si só, conduta que importe em afronta intolerável ao ordenamento jurídico e valores éticos que orientam a sociedade – Ré que adotou algumas medidas de prevenção de riscos e desastres – Sentença parcialmente reformada – Recurso do Município de São Sebastião parcialmente provido – Recurso do Estado de São Paulo e do Ministério Público desprovidos.

(TJSP; Apelação Cível 1002485-38.2023.8.26.0587; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/02/2025; Data de Registro: 04/02/2025)

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS AMBIENTAIS EM ÁREAS DE ALTO RISCO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. OBRIGAÇÕES DE FAZER. INCLUSÃO DA UNIÃO NO POLO PASSIVO INDEFERIDA. DANO MORAL COLETIVO NÃO CONFIGURADO. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO DO MUNICÍPIO. I. CASO EM EXAME Ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de São Sebastião e do Estado de São Paulo, visando à adoção de medidas preventivas de riscos ambientais nos bairros "Morro do Abrigo" e "São Francisco", ambos em áreas de alto risco de desastres naturais, além de indenização por danos morais coletivos. A sentença condenou o Município ao cumprimento de diversas obrigações de fazer, relacionadas à implementação de medidas de prevenção e atualização de mapeamentos de risco, e impôs ao Estado de São Paulo obrigações subsidiárias em caso de omissão do Município. O pedido de condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos morais coletivos foi julgado improcedente. Apela o Ministério Público, o Estado de São Paulo e o Município de São Sebastião. ***II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO*** Há três questões em discussão: (i) estabelecer se é necessário incluir a União

*no polo passivo da demanda; (ii) determinar se a responsabilidade do Estado é solidária ou subsidiária em relação ao Município no cumprimento das obrigações de fazer; (iii) definir se o Estado de São Paulo deve ser condenado ao pagamento de indenização por danos morais coletivos. III. RAZÕES DE DECIDIR A responsabilidade solidária do Estado e do Município nas ações de prevenção de riscos ambientais é reafirmada com base no artigo 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum dos entes federativos na proteção ambiental e na promoção de moradias seguras. A inclusão da União no polo passivo é indeferida, pois as medidas necessárias para a prevenção de desastres já estão atribuídas adequadamente ao Município e ao Estado, conforme o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) e o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON). O pedido de indenização por danos morais coletivos é negado, pois, embora reconhecida a gravidade da situação de risco e a omissão dos réus, a mera inércia estatal, sem prova de dano moral coletivo efetivo, não justifica a condenação pecuniária. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso do Município de São Sebastião parcialmente provido para reconhecer a responsabilidade solidária do Estado de São Paulo em relação às obrigações de fazer. Recursos do Estado de São Paulo e do Ministério Público desprovidos. Tese de julgamento: A inclusão da União no polo passivo da demanda é desnecessária quando as obrigações pertinentes já são de responsabilidade dos entes locais. O Estado e o Município são solidariamente responsáveis pela implementação de medidas de prevenção de desastres ambientais em áreas de risco. A omissão estatal por si só não configura dano moral coletivo sem a demonstração concreta de lesão a interesses difusos ou coletivos. _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, caput; art. 23, incisos I, VI e IX; Lei nº 12.608/2012.. **RECURSO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDO RECURSOS DO ESTADO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO IMPROVIDOS** (TJSP; Apelação Cível 1002473-24.2023.8.26.0587; Relator (a): Maria Fernanda de Toledo Rodovalho; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 18/10/2024; Data de Registro: 18/10/2024)*

Afasta-se, outrossim, a pretensão de chamamento da União ao
feito.

Em se tratando de ação civil pública de matéria ambiental e urbanística, de responsabilidade solidária entre os entes federativos, resta caracterizada, em regra, a hipótese de litisconsórcio passivo facultativo.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 568/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC".

2. A jurisprudência desta Corte entende que, nas ações civis públicas, em relação aos danos ambientais, não existe a obrigatoriedade de litisconsórcio passivo necessário entre os eventuais corresponsáveis, sendo, em regra, hipótese de litisconsórcio facultativo. Precedentes.

3. Agravo interno não provido." (grifei)

(AgInt no REsp n. 1.860.338/AM, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/2/2021, DJe de 11/2/2021.)

Sendo assim, tendo em vista que a demanda versa sobre omissões do Estado e do Município na execução de ações de prevenção e enfrentamento de riscos, tratando-se de obrigações que se inserem no âmbito da responsabilidade de ambos os entes, não se vislumbra justificativa para que a União componha o polo passivo da ação.

No mérito, a r. Sentença comporta pequeno reparo.

Trata-se de ação civil pública com pedido liminar proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Estado de São Paulo e do Município de São Sebastião, pleiteando a condenação dos requeridos à realização de medidas de prevenção e mitigação de riscos no bairro Enseada, no Município de São

Sebastião, em razão da tragédia ocorrida com as fortes chuvas de fevereiro/2023 na região, que resultou em desbarrancamentos e inundações, 64 óbitos, 2.251 pessoas desalojadas e 1.815 pessoas desabrigadas, buscando o autor, ainda, a condenação dos requeridos ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

Busca o autor, assim, que o Poder Público, Municipal e Estadual, seja compelido a adotar as medidas previstas no Plano Municipal de Redução de Riscos - PMRR, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT em 2018, bem como no Plano Municipal de Contingência – PLANCON, estruturais e não estruturais, necessárias à proteção da vida e do patrimônio da população em áreas de risco no bairro Enseada.

E com razão.

Os fatos que ensejaram o ajuizamento da presente demanda são notórios e foram divulgados de forma ampla e constante pela imprensa. Além disso, é evidente a ocupação desordenada do espaço público ao longo dos anos, a qual foi determinante para a tragédia ocorrida em São Sebastião, em razão das fortes chuvas, evidenciando a omissão e descaso do Estado e do Município em permitir a continuidade da presença de moradores em áreas de risco e de promover a regularização da área.

Na hipótese, é incontroverso que o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do Estado de São Paulo apontou a necessidade de monitoramento das áreas no bairro Enseada (área SSB-18-01), por processo de escorregamento (fls. 51/61), em relatório técnico realizado já no ano de 2018. Além disso, foi identificado pelo IPT a necessidade de monitoramento das áreas suscetíveis a inundação ou alagamento no bairro Enseada (fl. 99).

Ainda assim, acerca das ações de prevenção realizadas pelo Município, conforme consignado na r. Sentença: *“De acordo com os documentos apresentados em sua contestação (fls. 3066 e seguintes), o Município teria executado diversas ações de prevenção em seu território. Todavia, inexiste qualquer indicação de que as ações executadas, antes ou depois de fevereiro de 2023, teriam sido realizadas nas áreas de riscos da Enseada. Ademais, é fato incontroverso que o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil – PLANCON e Plano Municipal de Redução*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

de Riscos – PMRR da área dos fatos data de 2018, sendo que do citado ano até os dias atuais ocorreram diversas situações metodológicas [sic] que podem ter agravado os riscos, sobretudo após o dilúvio de fevereiro de 2023 conforme relatórios do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) (fls. 3145/3163)” (grifei – fl. 3.824).

E, conforme ressaltado, nos termos dos artigos 2º e 4º, inciso I, da Lei Federal nº 12.608/2014, é dever de todos os entes estatais a atuação conjunta para a implementação de políticas públicas e adoção de medidas voltadas à prevenção de desastres, de modo que não convence a alegação do Estado de que não pode ser compelido a realizar os ditames da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e executar as medidas previstas no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil - PLANCON e no Plano Municipal de Redução de Risco - PMRR.

A propósito, cumpre consignar que é plenamente possível o controle da implementação de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário, diante da inércia ou morosidade do Poder Público na efetivação de políticas públicas garantidoras dos preceitos constitucionais essenciais, sem que isso configure ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

Afinal, é cabível a intervenção do Poder Judiciário para fazer valer os comandos constitucionais e infraconstitucionais, quando eles não são observados pelos outros poderes, mesmo porque o Princípio da Separação dos Poderes deve ser aplicado em harmonia com o Princípio da Legalidade (artigo 37, caput) e com o Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal).

Frise-se que as providências reclamadas na presente ação são necessárias à efetivação de um direito constitucionalmente assegurado, de modo que não há falar em discricionariedade do Poder Público para o cumprimento dessa obrigação. Da mesma forma, não se admitem escusas de ordem orçamentária.

No mais, não há falar em sentença *ultra petita*.

No caso, foi estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o cumprimento de determinadas obrigações, nos seguintes termos:

*“[...] condenar o **MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO** ao cumprimento de obrigações de fazer consistentes em: (i) promover, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e com apoio, se necessário, do ESTADO DE SÃO PAULO, a adoção de todas as medidas apontadas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT (2018) no Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) nas áreas indicadas com possibilidade de escorregamento, setores SSB-18-01-SM (escorregamento), no bairro da Enseada; (ii) promover, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e com apoio, se necessário, do ESTADO DE SÃO PAULO, a atualização do mapeamento de riscos, executando todas as medidas estruturantes e não estruturantes que se façam adequadas à nova classificação eventualmente alcançada [...]” (grifei).*

E, pelos elementos dos autos, escoreita a fixação de prazo para cumprimento das obrigações impostas.

Conforme ressaltado pelo Ministério Público: *“a caracterização de áreas de risco como setor de monitoramento não é suficiente para justificar a inação do Poder Público, considerando que o próprio IPT apontou a necessidade de adoção de medidas estruturais (trabalhos de limpeza de sistemas de drenagem, pequenas melhorias nesses sistemas de drenagem das águas pluviais e servidas) e não estruturais para tais áreas (monitoramento de novas ocupações, por exemplo), ressaltando, ainda, que “medidas não estruturais devem ser tomadas, visto que a ocupação antrópica é muito dinâmica, principalmente em assentamentos urbanos precários. Isso pode levar a alterações nas condições do setor, podendo vir a gerar setores de risco alto ou até muito alto. O procedimento padrão executado nestes casos é o monitoramento, por meio de ações de defesa civil e de fiscalização do uso e ocupação do solo” (fl. 4.299).*

Com efeito, restou devidamente comprovada a necessidade de atualização do PLANCON e da PMRR, nos termos dos artigos 7º e 8º da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, bem como de monitoramento constante das áreas de risco e de adoção de medidas técnicas efetivas de prevenção e mitigação de desastres.

Dessa forma, considerando a omissão do Poder público que já ocorre há anos, bem como a insuficiência das ações realizadas, bem como a relevância e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

urgência das medidas para se evitar ou ao menos reduzir os impactos decorrentes de eventos dessa proporção, mostra-se necessária e razoável a fixação de prazo para que sejam adotadas, de forma efetiva, as medidas de prevenção e mitigação estabelecidas na r. Sentença.

Nos termos do artigo 497 do Código de Processo Civil: “ *Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente*”.

Portanto, cabível e necessária a fixação de prazo para cumprimento das obrigações que se adotadas teriam evitado pelo menos a intensidade das consequências dos lamentáveis desastres ocorridos.

Mas cumpre reconhecer que a despeito da reprovabilidade das omissões constatadas e das árduas consequências suportadas pela sociedade, não se evidencia conduta capaz de justificar a condenação em danos morais coletivos, que, aliás, em nada contribuiria para a solução eficiente dos graves problemas aqui analisados.

Além disso, conforme consignado na r. Sentença, restou demonstrado que a parte requerida adotou, de alguma forma e em certa proporção, medidas no território municipal para prevenção de riscos e desastres. No entanto, diante da ocorrência de evento climático extraordinário, tais medidas se mostraram insuficientes.

E especificamente quanto ao bairro Enseada, cumpre ainda acrescentar que não há evidências nos autos de danos ambientais e urbanísticos de extraordinária magnitude que pudessem justificar o reconhecimento de violação injusta e intolerável ao ordenamento jurídico e aos valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, tampouco repulsa e indignação na consciência coletiva, a dar ensejo a danos morais coletivos (nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.754.555/RN, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 31/8/2023).

Vale dizer, as omissões verificadas, neste caso, não são capazes



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Apelação Cível Nº 1002571-09.2023.8.26.0587

de, por si só, configurar o dano moral coletivo indenizável.

Assim, a hipótese é de parcial provimento do recurso do Município para reconhecer a responsabilidade solidária do Estado nas obrigações impostas na r. Sentença.

Ante o exposto, pelo meu voto, ***nego provimento aos recursos do Ministério Público e do Estado de São Paulo, e dou parcial provimento ao recurso do Município, rejeitada a matéria preliminar.***

MARIA OLÍVIA ALVES

Relatora