



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000302978

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002335-57.2023.8.26.0587, 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 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram parcial provimento ao recurso do Município de São Sebastião e negaram provimento aos recursos da Fazenda do Estado e do Ministério Público. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), CARLOS VON ADAMEK E RENATO DELBIANCO.

São Paulo, 27 de março de 2025

CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto nº 29665

Apelação Cível nº 1002335-57.2023.8.26.0587

Apelante/Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Apelados/Apelantes: Fazenda do Estado de São Paulo e
Município de São Sebastião

Vara de Origem: 2ª Vara Cível de São Sebastião

ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. Inocorrência. Obrigação solidária entre os entes da federação. Constituições Federal e Estadual e Lei nº 12.608/2012 que dispõem expressamente sobre a competência dos Estados em relação ao objeto do presente feito. Preliminar rejeitada.

INCLUSÃO DA UNIÃO NO POLO PASSIVO. Descabimento. Obrigações pertinentes que já são de responsabilidade dos entes locais, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON) e Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR). Inclusão da União no polo passivo da demanda que é facultativa, por se tratar de tema de competência comum. Direito do cidadão de acionar qualquer um dos entes federados. Preliminar rejeitada.

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE O ESTADO DE SÃO PAULO E O MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO. O Estado e a Municipalidade são solidariamente responsáveis pela implementação de medidas de prevenção de desastres ambientais em áreas de risco. Inteligência do art. 23 da Constituição Federal. Sentença alterada, nesse aspecto.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SÃO SEBASTIÃO. MEDIDAS PARA REDUÇÃO DOS RISCOS DE ACIDENTES OU DESASTRES NO BAIRRO DE BOIÇUCANGA. O Estado e o Município são solidariamente responsáveis pela implementação de medidas de prevenção de desastres ambientais em áreas de risco, ex vi do art. 2º da Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Legitimidade do Poder Judiciário para fazer cumprir as obrigações de fazer necessárias à concretização das políticas públicas. Ausência de interferência indevida do Judiciário e de violação à separação dos poderes. Prazo de 180 dias que se mostra razoável ao cumprimento das medidas. Sentença mantida, nesse aspecto.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. Descabimento. Atos omissivos que não configuram, por si só, conduta que importe em afronta intolerável ao ordenamento jurídico. Ré que adotou algumas medidas de prevenção de riscos e desastres. Necessidade de demonstração concreta de lesão a interesses difusos ou coletivos. Dano moral coletivo não configurado. Sentença reformada em parte, para julgar parcialmente procedente a demanda. Recurso da Municipalidade parcialmente provido, para reconhecer a responsabilidade solidária do Estado. Recursos do Estado de São Paulo e do Ministério Público improvidos.

Vistos.

Trata-se de recursos de apelação interpostos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 4370/4382), pela Fazenda do Estado de São Paulo (fls. 4433/4458) e pelo Município de São Sebastião (fls. 4461/4554) contra a r. sentença de fls. 4338/4352, que julgou parcialmente procedentes os pedidos para 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 (2018) no Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) nas áreas indicadas com possibilidade de movimento de massa ou escorregamento, no bairro de Boiçucanga, nesta cidade e comarca; (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 de cronograma de ações de fiscalização e controle da ocupação das áreas de risco; (iv) criar os Núcleos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Comunitários de Proteção e Defesa Civil NUPDEC na região;

(v) elaborar cartas periódicas anuais de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações e geotécnica de aptidão à urbanização de todo o bairro de Boiçucanga, São Sebastião/SP; (vi) adotar, nos setores individualizados na inicial, 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 fixado em sede de cumprimento de sentença. Ademais, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, os pedidos da inicial da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo foram julgados parcialmente procedentes para condenar o Estado de São Paulo, subsidiariamente, em caso de eventual omissão da Município de São Sebastião ao cumprimento das obrigações de fazer fixadas acima; (ii) sem prejuízo, ao cumprimento das seguintes obrigações de fazer consistentes em: (a) identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com o corréu Município de São Sebastião, no bairro de Boiçucanga; (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.

Recorre o **Ministério Público do Estado de São Paulo** (fls. 4370/4382), alegando que, após



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

demonstrada a ilegal e específica omissão da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, os danos morais coletivos são presumidos, independentemente de demonstração de elementos concretos e específicos que justifiquem sua estipulação; a responsabilidade civil do Estado é objetiva; competia ao Poder Público a adoção de medidas voltadas à prevenção, mitigação, preparação e resposta aos riscos no local tratado na presente demanda. Pugna pelo provimento do recurso, com o reconhecimento dos danos morais coletivos.

Recorre a **Fazenda do Estado de São Paulo** (fls. 4433/4458), sustentando, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva e, subsidiariamente, a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda. No mérito, requer a improcedência dos pedidos contidos na inicial. Caso mantida a condenação em face do Estado, requer a reforma da r. sentença, a fim de que a subsidiariedade seja fixada em termos claros e objetivos, para evidenciar que deve o Estado assumir a obrigação somente quando comprovadamente houver inexistência de condições técnicas e financeiras por parte do Município (fls. 4458).

Por fim, recorre o **Município de São Sebastião** (fls. 4461/4554), requerendo, preliminarmente, a reforma parcial da r. sentença para inclusão da União no polo passivo da demanda. Requer, ainda, seja reconhecida a responsabilidade solidária da Fazenda do Estado de São Paulo, e não subsidiária, como constou. No mérito, pugna pela modificação da r. sentença em relação aos itens (i) e (ii) da parte dispositiva, para desconsiderar os prazos de 180 dias; quanto ao item (v) da parte dispositiva, que seja reconhecida a responsabilidade solidária entre o Município, o Estado e a União na execução da referida política e cumprimento dos artigos 20 e 22 da LINDB, bem como seja



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

considerado o artigo 2º da Constituição Federal.

Foram apresentadas contrarrazões pela Fazenda do Estado de São Paulo às fls. 4422/4432 e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo às fls. 4840/4859.

Oposição ao julgamento virtual às fls. 4895.

A D. Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer às fls. 4900/4915, pelo desprovimento dos recursos do Município de São Sebastião e da Fazenda Pública do Estado de São Paulo e provimento do apelo do Ministério Público, no que se refere ao dano moral coletivo.

É o relatório.

1. Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Fazenda Pública do Estado de São Paulo e do Município de São Sebastião, sob o argumento de que, passados mais de dois anos da tragédia que se verificou no Município, em 19 de fevereiro de 2023, os requeridos resistem em adotar medidas concretas para a prevenção, mitigação, preparação e resposta aos riscos que ainda remanescem, em áreas de risco ainda ocupadas por pessoas em São Sebastião, passíveis de serem gravemente afetadas em caso de verificação de novos eventos climáticos extremos. Mais especificamente no bairro de Boiçucanga, há áreas com riscos de movimentação de massa e inundação, conforme o Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, em 2018, com potenciais impactos para a moradia, conforme ilustra o quadro colacionado às fls. 3.

Sustenta a insuficiência do Plano



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Municipal de Contingência – PLANCON, especialmente para evitar ou mitigar a tragédia de fevereiro de 2023, bem como a necessidade de quebra de omissão estatal. Requeru a concessão de tutela antecipada para determinar que os requeridos, em conjunto, e no prazo de 60 dias, demonstrem ter adotado todas as medidas previstas no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil – PLANCON e no Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR, necessárias à eliminação, mitigação ou redução dos riscos existentes na área apontada nesta demanda, bem como providenciado, caso tal ação esteja prevista nos planos supracitados ou tenha sido recomendada pela Defesa Civil, a realocação das famílias e a demolição das edificações em situação de risco, sob pena de multa diária.

Requer a procedência da ação para condenar solidariamente a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e do Município de São Sebastião em obrigação de fazer, consistente em providenciar, nos setores SSB-07-03; SSB-07-04; SSB-07-05; SSB-07-06; SSB-07-07 (movimento de massa), do bairro de Boiçucanga, a adoção das medidas apontadas pelo IPT em 2018, em especial garantindo a (a) atualização do mapeamento de riscos (com a adoção de todas as medidas estruturantes e não estruturantes que se façam adequadas à nova classificação eventualmente alcançada); (b) apresentação de cronograma de ações de fiscalização e controle de ocupação das áreas de risco; (c) criação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC na região e (d) elaboração das cartas periódicas anuais de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações e geotécnica de aptidão à urbanização de todo o bairro, bem como, nos setores SSB-07-08; SSB-07-09; SSB-07-10 (inundação), do mesmo bairro, das medidas necessárias ao monitoramento das condições meteorológicas e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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, além da limpeza periódica das valas e canais de drenagem, tudo conforme cronograma a ser apresentado pelo Poder Público e, ainda, para condenar a requerida Fazenda Pública do Estado de São Paulo em obrigação de pagar a quantia de R\$ 1.000.000,00, a título de indenização pelos danos morais coletivos, causados em decorrência de sua omissão histórica no apoio à solução e trato das áreas de risco identificadas, levando ao agravamento das consequências decorrentes de eventos de risco em São Sebastião, em prejuízo da vida, da saúde, da segurança e do bem-estar da coletividade, a ser recolhido ao Fundo Municipal de Defesa Civil de São Sebastião.

A r. sentença de fls. 4338/4352 julgou parcialmente procedentes os pedidos, insurgindo-se as partes.

2. De início, não prospera a alegação de ilegitimidade passiva da FESP, que aduziu, ainda, que a demanda deveria ter sido ajuizada em face da União.

Segundo o art. 23 da **Constituição Federal**, o objeto da presente demanda se enquadra na **competência comum** dos entes federativos. Confira-se:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:

[...]

VI - **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - **preservar** as florestas, a fauna e a flora;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a **melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

No mesmo sentido, o art. 180 da **Constituição do Estado de São Paulo:**

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

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a **garantia do bem-estar de seus habitantes;**

[...]

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

[...]

VI - a **restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;**

Já o art. 7º da **Lei nº 12.608/2012**, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, **afasta a tese de que a Fazenda do Estado não poderia ser responsabilizada, por serem os planos Municipais, e prevê expressamente que é atribuição legal dos Estados** intervir em situações como a dos autos, *in verbis*:

Art. 7º Compete aos Estados:

I - **executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- 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.**

Sem prejuízo, o art. 8º da mesma lei dispõe sobre a competência dos Municípios:

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;** (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023)
- 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; (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023)

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.**

Note-se que a responsabilidade não é exclusiva do Município e tampouco deve ser direcionada para a União; **a responsabilidade é solidária entre os entes da**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

federação.

Assim, é inaceitável a alegação de que o Estado não pode executar as medidas previstas no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil - PLANCON e no Plano Municipal de Redução de Risco - PMRR, pelo simples fato de se tratar de planos municipais.

Como se vê, a Lei Federal nº 12.608/2012 impõe aos **Estados e Municípios** a iniciativa para tomar providências relacionadas à **prevenção** dos desastres. Sem prejuízo, a lei também atribui deveres à **União**, mas são deveres muito mais ligados à **coordenação** dos esforços empreendidos pelos outros entes federativos do que à ação direta para a prevenção em si.

Como cediço, no caso de temas envolvendo "competência comum" constitucional, **a inclusão dos demais entes federativos no polo passivo da demanda é facultativa.**

A esse respeito, destacou o MM. Juízo *a quo*, por analogia, o que prevê o Tema 793 do STF (fls. 4341):

Nesse sentido, por analogia, é o **Tema 793**, fixado em sede de repercussão geral pela E. Corte Suprema, que tratou da **responsabilidade solidária** dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde.

Ora, há entre as entidades de direito público interno, **solidariedade** quanto à obrigação em questão, podendo ser acionadas pelos cidadãos, em caso de necessidade, as três esferas de governo.

Assim, **evidente a legitimidade passiva da Fazenda do Estado e do Município de São Sebastião, devendo ser rejeitada a preliminar.**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ademais, razão assiste à Municipalidade ao pleitear o reconhecimento da **solidariedade** do Estado e do Município na tomada das medidas definidas na r. sentença, as quais, frise-se, encontram-se inseridas no rol de responsabilidades atribuídas aos entes requeridos (cf. artigos 7º e 8º da Lei Federal nº 12.608/2012, supramencionada), não havendo que se falar na inclusão da União no polo passivo do feito.

3. Superadas essas questões, releva notar que o objeto da presente demanda busca garantir a adoção das medidas necessárias à **redução dos riscos de acidentes e desastres**, notadamente aqueles envolvendo movimentação de massa e inundação, ex vi do art. 2º da Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC:

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)

Importante destacar que, no ano de 2018, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) identificou áreas de risco no bairro de Boiçucanga, em São Sebastião, e apontou a necessidade de monitoramento dos **riscos de movimentação de massa e inundação**.

Em razão disso, foram editados o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil – PLANCON e o Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR (cf. fls. 62/115).

Entrementes, aludidos Planos precisam



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ser constantemente atualizados, **a priori**, pelo Município de São Sebastião e, de forma subsidiária, pelo Estado de São Paulo, somente se houver necessidade, nos termos do art. 7º, inciso VIII, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC - Lei nº 12.608/2012 (*"inciso 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"*).

Vale dizer que, no presente caso, não é suficiente a mera identificação e mapeamento das áreas de riscos, demandando-se, a fim de evitar novas tragédias, medidas efetivas da Municipalidade e do Estado para realocação dos moradores em áreas de iminente perigo.

Assim, é desarrazoada a forma como o Poder Público sempre conduziu, e conduz, a questão.

4. Diante dessa situação, importante destacar a legitimidade do Poder Judiciário para fazer cumprir as obrigações de fazer necessárias à **concretização das políticas públicas** já previstas na legislação, na hipótese de omissão do Poder Público na respectiva implementação.

Essa postura omissa do administrador público pode e deve ser controlada pelo Poder Judiciário, sem que isso importe em indevida intromissão do Judiciário na discricionariedade com que atua a Administração Pública. Aliás, esse é o entendimento que tem prevalecido tanto no C. Supremo Tribunal Federal, quanto no C. Superior Tribunal de Justiça.

Não há que se falar em violação à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

separação dos poderes.

Nesse sentido, pontuou o MM. Juízo a quo (fls. 4348/4349):

Ressalte-se a **legitimidade do Poder Judiciário para impor o cumprimento de obrigações de fazer nas hipótese de omissão do Poder Público com a finalidade de concretizar políticas públicas**, como é o caso da responsabilidade de execução de estudos e atos concretos para salvaguarda a população em situação de risco meteorológico, hidrológico, geológico, entre outros. Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 04.10.2021. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITO CONSTITUCIONAL À SEGURANÇA. TEMA 220 DA REPERCUSSÃO GERAL. RE 592.581-RG. APLICABILIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Demonstrada a excepcionalidade da situação, bem como a omissão do ente público, pode o Poder Judiciário, em tema de direitos fundamentais de caráter social, determinar a implantação de políticas públicas, imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública, sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes, discussão que se inclui no Tema 220 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o RE 592.581-RG. Precedentes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável a norma do art. 85, § 11, do CPC, por ser tratar de recurso oriundo de ação civil pública.

(ARE 1339740 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 04/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-079 DIVULG 26-04-2022 PUBLICAÇÃO 27-04-2022)

5. Outrossim, **mostra-se razoável o prazo de 180 dias** estipulado para (i) promover a adoção de todas as medidas apontadas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (2018) no Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) nas áreas indicadas com possibilidade de movimento de massa ou escorregamento e para (ii) promover a atualização do mapeamento de riscos, executando todas as medidas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

estruturantes e não estruturantes que se façam adequadas à nova classificação eventualmente alcançada.

Aludido prazo não pode ser considerado exíguo diante da urgência do caso, tendo sido igualmente consideradas a complexidade e a extensão dos problemas aqui apresentados, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Deste modo, deve ser mantida a r. sentença.

6. Por fim, também não prospera o pedido de indenização por danos morais coletivos.

A despeito da necessidade de atualização dos Planos de Contingência (PLANCON) e de Redução de Riscos (PMRR), além do atendimento de todas as medidas elencadas na r. sentença, com vistas à redução dos riscos de acidentes ou desastres, notadamente aqueles envolvendo movimentação de massa e inundação, **não se vislumbra, in casu, a ocorrência de dano moral coletivo.**

Ainda que a situação no bairro de Boiçucanga, objeto desta ação civil pública, seja inaceitável, a mera omissão não é suficiente para caracterizar dano moral coletivo e não contribuiria para a solução dos problemas descritos.

Sem prejuízo, note-se que diversas medidas fiscalizatórias e preventivas foram tomadas pela Municipalidade para identificar, mapear e fiscalizar as áreas de risco, vedando novas ocupações nessas áreas, além de emitir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, inclusive por meio de sirenes e mensagens via telefonia celular.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Conforme se denota dos autos, mesmo após o ocorrido em fevereiro de 2023, **a própria população insiste em realizar novas construções irregulares na área de risco** (cf. fls. 4862/4873), **o que vem sendo rigorosamente fiscalizado pela Municipalidade, que tem tomado as devidas providências**, consoante se infere do auto de demolição acostado às fls. 4868/4869. Nova vistoria foi realizada conforme fls. 4875/4880.

Em casos análogos, já decidiu este E. Tribunal de Justiça:

1002485-38.2023.8.26.0587

Classe/Assunto: Apelação Cível / Ordem Urbanística

Relator(a): Maria Laura Tavares

Comarca: São Sebastião

Órgão julgador: 5ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 03/02/2025

Data de publicação: 04/02/2025

Ementa: 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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

1002473-24.2023.8.26.0587

Classe/Assunto: Apelação Cível / Ordem Urbanística

Relator(a): Maria Fernanda de Toledo Rodovalho

Comarca: São Sebastião

Órgão julgador: 2ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 18/10/2024

Data de publicação: 18/10/2024

Ementa: 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.

0922130-76.2012.8.26.0506

Classe/Assunto: Apelação / Remessa Necessária / Responsabilidade da Administração

Relator(a): Carlos von Adamek

Comarca: Ribeirão Preto

Órgão julgador: 2ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 18/12/2018

Data de publicação: 18/12/2018

Ementa: **OBRIGAÇÃO DE FAZER** – OBRAS DE INFRAESTRUTURA – PERDA DE OBJETO – Obras objeto da ação que supostamente foram concluídas pelo réu – Irrelevância – Réu que apenas se movimentou após início do processo, não se verificando, deste modo, perda de objeto – Preliminar rejeitada. PROCESSO CIVIL – **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** – MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – OBRIGAÇÃO DE FAZER – OBRAS DE INFRAESTRUTURA – AUTONOMIA MUNICIPAL – **Obrigação do município na implementação de políticas** urbanísticas e de saneamento básico decorrentes de normas constitucionais e de legislação infraconstitucional – **Inocorrência de afronta aos princípios da separação dos poderes e da autonomia municipal** – MULTA DIÁRIA PELO INADIMPLEMENTO – Instrumento lícito para garantir o cumprimento da decisão judicial – Precedentes do C. STJ e desta E. Corte – Recurso e reexame necessário desprovidos.

Sendo assim, **de rigor a reforma parcial da r. sentença.**

7. Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido analisada.

Isto posto, **conheço e dou parcial provimento ao recurso do Município de São Sebastião**, para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

declarar a responsabilidade solidária em relação às obrigações direcionadas ao Estado de São Paulo, e **nego provimento aos recursos da Fazenda do Estado e do Ministério Público**. Fica, no mais, mantida a r. sentença de fls. 4338/4352. Sem condenação em honorários recursais ante a natureza da causa.

Cláudio Augusto Pedrassi

Relator