



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000334260

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1004401-31.2022.8.26.0462, da Comarca de Poá, em que é apelante/apelado MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA, é apelado/apelante MARCOS PAULO GUILHERME DA SILVA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao apelo do Município de Itaquaquecetuba e deram parcial provimento ao recurso adesivo do autor. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E PERCIVAL NOGUEIRA.

São Paulo, 3 de abril de 2025.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

ACF nº 20.094/2025

Apelação nº 1004401-31.2022.8.26.0462

Apelante/Apelado: Município de Itaquaquecetuba

Apelante/Apelado: Marcos Paulo Guilherme da Silva

Comarca de Poá

APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. Ação de indenização proposta por motociclista que sofreu prejuízo em razão de buraco não sinalizado em via pública. Sentença que condenou o Município ao pagamento de indenização por danos materiais. Alegação de inépcia da inicial afastada, pois a petição delimita com clareza os pedidos e a causa de pedir. Responsabilidade subjetiva da Administração Pública por omissão no dever de manutenção da via que restou caracterizada. Comprovado o prejuízo suportado pelo autor, sendo cabível a majoração dos danos materiais conforme os documentos apresentados. Dano moral não configurado, inexistindo violação a direito da personalidade. Apelo do Município não provido. Recurso adesivo do autor parcialmente provido, apenas para majorar a indenização por danos materiais.

Trata-se de **ação de indenização** proposta por Marcos Paulo Guilherme da Silva em face de Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, qualificados nos autos, alegando a parte autora, em síntese, que no dia 22/05/2022 trafegava de moto pela Estrada Governador Mário Covas Júnior, quando se deparou com um enorme buraco na via, do qual não pode desviar, sob pena de bater no veículo ao lado. Alegou que não havia sinalização na via. Afirmou que a passagem pelo buraco danificou a roda de sua moto, acarretando um prejuízo de R\$750,00. Sustentou que utiliza sua moto para trabalhar, e devido ao acidente, ficou uma semana impossibilitado de trabalhar. Alegou danos

morais. Formulou pedido de justiça gratuita. Requereu a condenação da ré ao pagamento de R\$750,00 por danos materiais e R\$5.000,00 por danos morais.

A r. sentença de fls. 76/78, cujo relatório se adota, julgou parcialmente procedente o pedido, para condenar a ré a pagar ao autor indenização por danos materiais no valor R\$750,00, com juros nos índices da remuneração da caderneta de poupança, na forma do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com as alterações introduzidas pela Lei nº 11.960/2009, e nos termos do que o Supremo Tribunal Federal decidiu no RE nº 870.947, em 20/09/2017 e correção monetária pelo IPCA-E, nos termos do que o Supremo Tribunal Federal decidiu no RE nº 870.947 (Tema 810), em 03/10/2019, desde o ajuizamento da demanda. Custas processuais e verba honorária, que arbitrou em 20% do valor da condenação, a serem pagos pela ré.

Recorre o Município, alegando inépcia da petição inicial por ausência de pedido específico e divergência nos valores dos danos materiais indicados. Sustenta ainda ausência de nexo causal, argumentando que o autor poderia ter desviado do buraco e que a responsabilidade estatal, em caso de omissão, seria subjetiva, exigindo prova de dolo ou culpa, o que não teria sido demonstrado. Requer a extinção do feito sem julgamento de mérito ou, subsidiariamente, a improcedência da ação (fls. 94/104).

Em recurso adesivo (fls. 109/115), o autor apela buscando a reforma da sentença para majorar a indenização por danos materiais para R\$ 970,00 e obter a condenação do Município ao pagamento de danos morais. Argumenta que o erro nos valores indicados decorreu da apresentação de dois orçamentos distintos, mas

que a soma correta foi informada na inicial. Sustenta que a responsabilidade do ente público é objetiva e que há comprovação do evento danoso e do nexo causal. Requer, assim, o provimento de seu recurso para majoração da condenação e reconhecimento dos danos morais, nos termos da inicial.

Contrarrazões do Município (fls. 118/122).

É o relatório.

Inicialmente, deve ser afastada a alegação de inépcia da inicial.

O pedido formulado pelo autor está devidamente delineado, com indicação clara dos danos materiais e morais pretendidos, bem como da causa de pedir. A eventual divergência nos valores apresentados decorre de erro material facilmente verificável, sem comprometer a compreensão da demanda ou o exercício do contraditório. Assim, inexistindo qualquer vício que impeça a análise do mérito, afasta-se a preliminar suscitada.

No mérito, merece parcial provimento apenas o recurso do autor, no tocante ao montante dos danos materiais.

Com efeito, dispõem os artigos 186 e 927 do Código Civil de 2002:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Dispõe, ainda, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a respeito da responsabilidade objetiva do Estado, que “*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.”

Sobre o art. 37, § 6º, da Constituição, já se decidiu que “Referido dispositivo legal não adotou o princípio do risco integral, e sim a teoria do risco administrativo, pela qual o lesado não precisa demonstrar a culpa da Administração para obter indenização em face de ato danoso causado por seus agentes, responsabilidade estatal que pode ser proporcional ou integralmente afastada com a comprovação, pelo Poder Público, de que o dano resultou de conduta total ou parcialmente imputável ao lesado.

Todavia, cabe a responsabilização do Estado não só pela ação, mas pela **omissão** de seus agentes. Segundo **Maria Sylvia Zanella di Pietro**, “a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos” (Direito Administrativo, Atlas, 17ª Ed., 2004, p. 548).

Assim, nos casos de **omissão estatal**, como o vislumbrado na espécie, há de serem aplicadas as regras da responsabilidade civil subjetiva (**Teoria da 'Falta' ou Culpa do Serviço**). Aliás, nessa hipótese, conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro, “entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorrente do mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (faute du service); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu de atuação de agente público, mas de omissão do poder público (cf. acórdãos in RTJ 70/704, RDA 38/328, RTJ 47/378)”. (Direito Administrativo, 20ª ed., 2007, São Paulo, Ed. Atlas, p. 602/603).

Ou seja, tendo o suposto dano sido ocasionado por **ato omissivo**, deve a controvérsia ser resolvida no âmbito da **responsabilidade civil subjetiva**.

Explica-se.

Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, seguido por Celso Antônio Bandeira de Mello, defende a aplicação da teoria subjetiva, com fulcro no Código Civil, às condutas omissivas, e da teoria objetiva às condutas comissivas,

fundamentando-se no art. 37, §6º, da CF.

Este entendimento, também defendido por Lúcia Valle Figueiredo, Diógenes Gasparini e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, baseia-se na interpretação do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, que teria como pressuposto único a atuação (ação) do agente público na provocação do dano, tendo em vista a utilização do verbo “causar”.

Neste sentido, defendem que a palavra “causarem” do preceito constitucional somente abrange os atos comissivos, uma vez que atos omissivos apenas “condicionam” o evento danoso, são “condição” e não “causa” do dano (causa seria o fato que positivamente gera um resultado enquanto condição, o evento que não ocorreu, mas que, se tivesse ocorrido, teria impedido o resultado).

Ainda, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 16ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2003, pág: 871) que:

Quando do dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano.

E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.

Nessa esteira, importante salientar que “a pacífica jurisprudência do STJ e do STF, bem como a doutrina, compreende que a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a negligência na atuação estatal, ou seja, a omissão do Estado, apesar

do dever legalmente imposto de agir, além, obviamente, do dano e do nexo causal entre ambos” (STJ, REsp 1023937/RS, 2ª Turma, j. 08/06/2010, rel. Min. Herman Benjamin). No mesmo sentido, REsp 1.069.996/RS, 2ª Turma, j. 18/06/2009, rel. Min. Eliana Calmon: “jurisprudência dominante tanto do STF como deste Tribunal, nos casos de ato omissivo estatal, é no sentido de que se aplica a teoria da responsabilidade subjetiva”.

Assim, contatados a conduta, o dano e o nexo de causalidade, resta analisar se a ré agiu de forma culposa para a ocorrência do evento danoso.

A resposta é positiva.

Não há dúvidas sobre as circunstâncias do acidente, o que foi corroborado pelos elementos de prova constantes dos autos, desvelando a conduta negligente da ré - houve sim omissão no dever de fiscalização da rodovia, ou seja, de mantê-la livre de animais que possam causar danos, comprometendo, de conseguinte, a segurança dos usuários, propiciando infortúnios como o relatado nessa demanda.

O acidente ocorreu exclusivamente porque um animal (cavalo) adentrou abruptamente à pista de rolamento, em momento que por ali trafegava o veículo da autora, impedindo-a de qualquer manobra que pudesse evitar a colisão. (...)” (TJSP, Apelação nº 1008365-24.2018.8.26.0510, Rel. Des. Oscild de Lima Junior, j. em 29/06/2020 – grifos e negritos originais).

Analisando o conteúdo dos autos, é possível extrair nexo de causalidade existente entre **conduta da ré e o dano experimentado pelo autor**.

Além da presunção de veracidade dos fatos narrados na inicial, importante observar que as alegações da parte autora são absolutamente verossímeis e foram amparadas pelos documentos juntados na exordial e demais provas constantes nos autos, em especial as fotografias de fls. 20/27, que denotam a má conservação e a falta de sinalização na via.

Assim, caracterizada **a falha na prestação do serviço**,

colocando em risco a segurança dos motoristas que ali trafegam, a prova dos autos é suficiente ao reconhecimento do evento danoso.

A administração Pública responde por danos causados aos particulares também quando **constatada omissão culposa na manutenção da segurança das vias públicas**, tanto no que diz respeito às condições, quanto acerca da sinalização de eventuais obras ou buracos no local.

A jurisprudência tem decidido que a responsabilidade por falta de serviço, falha do serviço ou culpa (ou dolo) caracterizará sempre responsabilidade por comportamento ilícito quando o Estado, devendo atuar segundo certos critérios ou padrões, não o faz, ou atua de modo insuficiente.

Necessário reconhecer a responsabilidade da ré na modalidade defeito na prestação do serviço (*“faute du service”*), posto que o poder público se absteve de sua obrigação de constatar irregularidades na rodovia, advertir adequadamente os usuários acerca da possível presença de irregularidades na pista, bem como a de serviços específicos de prevenção de tais ocorrências.

Conforme entendimento doutrinário de Celso Antônio Bandeira de Mello¹:

“A responsabilidade do Estado por omissão só pode ocorrer na hipótese de culpa anônima, da organização e funcionamento do serviço, que não funciona ou funciona mal ou em atraso, e atinge os usuários do serviço ou os nele interessados”.

A situação dos autos configura conduta omissiva que

¹ Curso de Direito Administrativo, Malheiros, Celso Antônio Bandeira de Melo, 8ª ed, p. 899.

caracteriza a falha do serviço. Como pondera José dos Santos Carvalho Filho, “*nas omissões estatais, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, como ocorre nas condutas comissivas*” (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas, 26 ed., p. 567).

Nesta conformidade, prejudicada a assertiva da requerida escorada na “**inexistência da responsabilidade subjetiva**”, inclusive porque o nexo de causalidade restou caracterizado, não havendo comprovação de que a ré tomava providências para a plena condições de tráfego ao usuário.

Ressalta-se, ainda, não ter a ré comprovado haver **culpa concorrente ou exclusiva da vítima**, inexistindo qualquer indício de que a parte autora teria contribuído para a ocorrência do acidente.

Em outras palavras, a ré tem o dever de manter o leito carroçável estável e livre de imperfeições que impeçam a trafegabilidade segura dos usuários. A isenção dessa responsabilidade só pode ocorrer quando verificada a culpa da vítima e, quanto a esse aspecto, impõe-se verificar que não houve qualquer indicação.

Desta feita, inafastável o reconhecimento de que a conduta negligente da ré acabou por ocasionar o acidente narrado na exordial (nexo de causalidade) e, de conseguinte, os danos ao veículo que o autor dirigia.

Passa-se à análise da indenização pelos danos materiais e danos morais pleiteados.

Em primeiro lugar, no que toca ao **dano material**, assiste razão ao autor ao afirmar que os danos somam a importância de R\$ 970,00, considerando-se as duas notas de orçamento acostadas aos autos, que somam a importância de R\$ 750,00 e R\$ 220,00. Tais valores,

ademais, não se mostram incompatíveis ou desproporcionais com a monta dos danos que se vislumbram nas imagens juntadas ao processo.

Já no que se refere ao **dano moral**, consoante o autorizado escólio de Sergio Cavalieri Filho, “*só deve ser reputado como dano moral a dor, vexame, sofrimento ou humilhação que, fugindo à normalidade, interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio do seu bem-estar. Mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral, porquanto, além de fazerem parte da normalidade do nosso dia a dia, no trabalho, no trânsito, entre amigos e até no ambiente familiar, tais situações não são intensas e duradoras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo. Se assim não se entender, acabaremos por banalizar o dano moral, ensejando ações judiciais em busca de indenizações pelos mais triviais aborrecimentos*”. (in “Programa de Responsabilidade Civil”, 9ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2010, p. 87).

Assim, não obstante o descontentamento, aborrecimento e indignação do autor com a situação causada, não há nos autos elementos que demonstrem ofensa grave à dignidade do autor ou abalo significativo em seu estado emocional. Inexistindo comprovação de violação a direitos da personalidade, não há que se falar em indenização por danos morais, motivo pelo qual deve ser mantida a sentença no ponto.

Assim sendo, merece parcial reparo a sentença, para o fim de julgar parcialmente provido o recurso adesivo, fixando os danos materiais devidos ao autor no montante de R\$ 970,00.

Os honorários advocatícios já foram fixados no patamar máximo de 20% sobre o valor da condenação, razão pela qual descabe sua majoração nesta instância.

Consigne-se, para fins de prequestionamento, inexistir ofensa aos artigos de lei trazidos à discussão a esta instância, pois analisados, aventados e decididos pelo Colegiado, sendo prescindíveis as referências numéricas expressas, conforme deliberou o Supremo Tribunal Federal, no RE 184.347-SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. 16/12/1997, e também o Superior Tribunal de Justiça, no AgRg no REsp nº 1.066.647-SP, Rel. Min. ADILSON VIEIRA MACABU, j. 22/02/2011.

Ante o exposto, **nega-se provimento ao apelo do Município de Itaquaquecetuba e dá-se parcial provimento ao recurso adesivo do autor**, nos termos acima.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator