



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000433181

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1012488-61.2023.8.26.0099, da Comarca de Bragança Paulista, em que são apelantes/apelados SEBASTIÃO DONIZETE VALENTIM, ANA FLAVIA ROCHA FERNANDES e MARLI ROCHA FERNANDES, é apelado/apelante MUNICÍPIO DE BRAGANÇA PAULISTA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente) E MARCELO BERTHE.

São Paulo, 5 de maio de 2025.

LUCIANA BRESCIANI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

2.^a Câmara – Seção de Direito Público

Apelação Cível n.º 1012488-61.2023.8.26.0099

Apelantes/Apelados: SEBASTIÃO DONIZETE VALENTIM E
OUTROS

Apelado/Apelante: MUNICÍPIO DE BRAGANÇA PAULISTA

Comarca/Vara: BRAGANÇA PAULISTA / 4.^a VARA CÍVEL

Juiz prolator: RODRIGO SETTE CARVALHO

VOTO N.º 32.842

Apelações cíveis – Ação de obrigação de fazer ajuizada pelo Município de Bragança Paulista após desmoronamento parcial de via pública, constatando-se a necessidade de execução de muro de arrimo no imóvel dos requeridos para suporte do talude existente, com pedido de desocupação do imóvel – Pedido reconvenicional postulando indenização por danos material e moral, além da condenação do Município réu no cumprimento de obrigação de fazer consistente na execução de obras para estabilização do talude – Sentença de procedência parcial, determinada a desocupação do imóvel, com a condenação do Município ao pagamento de auxílio aluguel e de indenização por dano moral – Parte dispositiva que não contempla determinação clara a respeito do pedido recíproco de execução de obras, que deve ser atribuída ao Município – Nexo de causalidade comprovado pelo laudo pericial – Falta de infraestrutura pública eficaz para drenagem de águas pluviais que foi um fator determinante para o surgimento de problemas como erosão acentuada e deslizamentos no local – Necessidade de obra de contenção do talude que não afasta o nexo, pois concausas preexistentes não eliminam a relação causal – Recurso dos autores parcialmente provido nesta parte – Renda familiar que desborda os limites previstos na Lei Municipal n.º 4.826/2021, que instituiu o auxílio-aluguel – Pagamento do benefício indevido, mormente considerando a oferta de alternativa habitacional pelo Poder Público – Dano moral não configurado, pois o risco à incolumidade física dos requeridos foi interrompido pela atuação eficaz do Poder Público Municipal – Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público, para avaliação de medidas necessárias

para saneamento de omissões e irregularidades na rede de escoamento de águas da região – Recursos parcialmente providos, com determinação.

Cuida-se de ação de obrigação de fazer ajuizada pelo Município de Bragança Paulista em face de Sebastião Donizete Valentim e outros alegando, em resumo, que a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil constatou que parte da guia e sarjeta da Rua Gilberto Augusto Mendes, n.º 68, desmoronou e caiu no quintal da casa dos requeridos, que está situada abaixo do nível da rua, havendo um talude de aproximadamente 3,00 m de altura, que apresenta deformidades possivelmente causadas por enxurradas e águas pluviais provenientes da referida via. A Secretaria Municipal de Obras realizou vistoria técnica no imóvel, constatando que o talude cedeu por conta da infiltração de águas pluviais no solo, bem ainda que não há qualquer tipo de estrutura sustentando a via pública, concluindo pela necessidade de desocupação do imóvel até que seja executado um muro de arrimo para suporte da via pública. Os moradores foram notificados para realizar a obra, solicitando auxílio do Poder Público para a construção do muro de arrimo, pois não possuem condições financeiras para arcar com o custo. O imóvel foi interditado e, realizado relatório social, conclui-se que os requeridos não se enquadravam nos critérios para concessão de auxílio aluguel definidos na Lei Municipal n.º 4.826/2021. A Administração ofereceu acolhimento na casa de passagem e albergue municipal, recusado pelos moradores. Nova vistoria técnica da Secretaria Municipal de Obras apontou risco iminente de desmoronamento do talude que suporta a via pública, reiterando a necessidade de construção do muro de arrimo, a ser custeada pelos moradores, que não teriam demonstrado a

alegada insuficiência de recursos alegada. A Municipalidade postulou a concessão de tutela de urgência para compelir os requeridos à desocupação do imóvel interditado, bem ainda para realização das obras necessárias, medidas indispensáveis para a manutenção da integridade física dos moradores.

A tutela de urgência foi deferida (fls. 68/76) e, interposto o agravo de instrumento n.º 2030919-98.2024.8.26.0000 pelos requeridos, restou provido para afastar a determinação de execução do muro de arrimo que lhes foi imposta.

Os requeridos contestaram o feito e ajuizaram reconvenção objetivando a condenação do Município na obrigação de fazer consistente na execução do muro de arrimo, estrutura da via e rede pluvial, além de sua condenação ao pagamento de indenizações por dano moral no valor de R\$ 300.000,00 e material na quantia de R\$ 50.000,00, com imposição do dever pagamento ou ressarcimento imediato das despesas de aluguel enquanto perdurarem as obras (fls. 98/105 e 174/181).

Após a instrução, os pedidos iniciais e reconventionais foram julgados procedentes em parte, conforme r. sentença que possui a seguinte parte dispositiva (fls. 411/418):

Isto posto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação movida pelo MUNICÍPIO DE BRAGANÇA PAULISTA em face de SEBASTIÃO DONIZETE VALENTIM, MARLI

ROCHA FERNANDES e ANA FLÁVIA ROCHA FERNANDES para determinar que os réus desocupem o imóvel objeto de litígio. Outrossim, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a reconvenção para condenar a autora/reconvinda ao pagamento de indenização dos aluguéis, limitado ao valor mensal previsto na Lei Municipal nº 4.826/2021, sendo devido desde a assinatura do contrato de locação (23.01.2024), até a data em que os réus puderem retornar ao imóvel, devendo o valor pretérito ser corrigido monetariamente pela Taxa Selic, desde a data de cada pagamento, em observância a alteração promovida pelo artigo 3º da Emenda Constitucional nº 113/2021, bem como condenar a autora/reconvinda ao pagamento de R\$ 10.000,00, a título de danos morais, com correção a partir desta data, também pela Taxa Selic, que já engloba os juros de mora.

Apelam ambas as partes. Os requeridos reconvintes pleiteiam a majoração da indenização por dano moral e a imposição da execução das obras necessárias ao Município réu com prazo de 10 dias, sob pena de multa (fls. 436/446), enquanto o Município de Bragança Paulista postula a reforma da r. sentença para que sejam afastadas as condenações à execução das obras necessárias, ao pagamento de aluguéis pelo Município e ao ressarcimento à título de danos morais (fls. 450/470).

Não houve oposição ao julgamento virtual no prazo estabelecido pela Resolução n.º 772/2017 do Órgão Especial.

É o relatório.

Os recursos merecem provimento parcial.

A necessidade de desocupação do imóvel não é controvertida nesta instância. Quanto à responsabilidade pela execução do muro de arrimo necessário, muito embora consignado na r. sentença que “... *não restam dúvidas de que a responsabilidade das obras necessárias para a contenção do talude é da autora, que deve adotar as medidas para garantir a segurança de todos no local*”, verifica-se que a parte dispositiva não contempla determinação clara a respeito desse pedido recíproco.

Neste ponto, o recurso dos requeridos reconvintes merece ser provido para impor à Administração Municipal a responsabilidade pela execução das obras necessárias para estabilização do talude e para recomposição da via pública, além das guias e sarjetas que faziam a drenagem superficial de águas pluviais.

A responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público que compõem a Administração Pública direta e indireta, bem como de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, é, incontestavelmente, objetiva, vez que fundada na teoria do risco administrativo, adotada em nosso ordenamento jurídico a partir da Constituição Federal de 1946, e vigente na atual Carta Magna, dispondo o art. 37, § 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 no caso de dolo ou culpa.

A questão ganhou ainda mais relevo no Código Civil de 2002, que por seu artigo 927, parágrafo único, dispôs o que a jurisprudência vinha consolidando e já não encontra resistência na doutrina.

Nesse passo, em se tratando de responsabilidade objetiva, a identificação do dever de indenizar prescinde da aferição de culpa na ação ou omissão do agente estatal ou na prestação do serviço pelo ente de direito público, bastando a comprovação da existência do dano e do nexo causal entre este e a atividade estatal.

O saudoso Hely Lopes Meirelles ensinava que:

A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. (...) Na teoria do risco administrativo exige-se, apenas, o fato do serviço (...) Nesta, a culpa é inferida do fato lesivo da Administração. Aqui não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportados pelos demais. (...) Para obter a indenização basta que o lesado acione a Fazenda Pública e demonstre o nexo causal entre o fato lesivo (comissivo ou omissivo) e o dano, bem como seu montante. Comprovados esses dois elementos, surge naturalmente a obrigação de indenizar. Para eximir-se

dessa obrigação incumbirá à Fazenda Pública comprovar que a vítima concorreu com culpa ou dolo para o evento danoso. Enquanto não evidenciar a culpabilidade da vítima, subsiste a responsabilidade objetiva da Administração. Se total a culpa da vítima, fica excluída a responsabilidade da Fazenda Pública; se parcial, reparte-se o “quantum” da indenização (Direito Administrativo Brasileiro, 27ª edição, São Paulo, Malheiros, 2002, pág. 627)

No que diz respeito ao nexo de causalidade, em que pese a inequívoca necessidade de um muro de arrimo para contenção do talude, o laudo pericial não deixa dúvida quanto à causa determinante para sua desestabilização, consistente na inadequação dos sistemas de captação das águas pluviais. Nesse sentido, destaco as conclusões da perícia judicial (fls. 390):

Por tudo que foi vistoriado e analisado, a ausência de sistemas adequados de captação de águas pluviais, como, guias e sarjetas, contribuiu significativamente para a instabilidade do terreno onde se encontra o imóvel objeto da presente análise. A falta de uma infraestrutura pública eficaz para drenagem de águas pluviais foi um fator determinante para o surgimento de problemas como erosão acentuada e deslizamentos no local. E para este caso em específico, a localização onde as vegetações crescem ao lado da contenção, corroboraram em toda a instabilidade a longo prazo da contenção, pelas raízes que crescem internamente.

Ademais, constatou-se que a municipalidade não adotou as medidas necessárias para a contenção das águas pluviais, como, a construção de rede de drenagem (sugestões citadas no item 4. Análise de dados), reconstrução de guias e sarjetas, o que caracteriza desídia por parte do poder público na prevenção dos impactos causados pela água pluvial.

Recomenda-se, portanto, que a administração pública implemente as ações necessárias para a regularização da captação de águas pluviais (guias e sarjetas), aumento e manutenção do local das bocas de lobo e grelha para o melhor escoamento, construção de rede de drenagem enterrada e contenção do terreno, visto que o solo confronta com a rua, a fim de prevenir novos danos e garantir a

segurança das edificações, dos moradores e dos confrontantes.

A Perita Judicial constatou que o local é caracterizado por *“contenção do solo somente com a resistência natural e apoiados com madeiras, peças de móveis e árvores”* (fls. 382), mas os elementos de convicção disponíveis indicam que a configuração atual do uso da área remonta ao ano de 2011, pelo menos, sem notícia de intercorrência anterior. Desta maneira, não há como atribuir à ausência do muro de arrimo a causa determinante para os danos, como pretendido pelo Município. A esse respeito, Carlos Roberto Gonçalves explica que:

*“Tem-se entendido que as concausas preexistentes não eliminam a relação causal, considerando-se como tais aquelas que já existiam quando da conduta do agente. Assim, por exemplo, as condições pessoais de saúde da vítima, embora às vezes agravem o resultado, em nada diminuem a responsabilidade do agente. Se de um atropelamento resultam complicações por ser a vítima cardíaca ou diabética, o agente responde pelo resultado mais grave, independentemente de ter ou não conhecimento da concausas antecedente que agravou o dano”.*¹

O laudo pericial deixa claro, insista-se, que *“A falta de uma infraestrutura pública eficaz para drenagem de águas pluviais foi um fator determinante para o surgimento de problemas como erosão acentuada e deslizamentos no local”*. Consta que o loteamento em questão é regular e a via é asfaltada, mas não está claro nos autos se o talude era preexistente ou se decorreu de intervenções dos requeridos. Como quer que seja, ou o Município aceitou ou executou obras de infraestrutura inadequadas, ignorando risco decorrente do talude preexistente, ou foi omissa em seu dever de promover adequado

¹ Gonçalves, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, volume 4: responsabilidade civil. 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014. p. 323

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (v. artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal).

Ainda que, a princípio, a responsabilidade pela execução pudesse ser atribuída aos requeridos, as particularidades do caso concreto recomendam que a obrigação seja atribuída exclusivamente ao Município. Desde antes da propositura da ação, houve pedido administrativo solicitando apoio do Poder Público por ausência de recursos financeiros para execução da obra (fls. 29). O laudo social produzido pela Secretaria Municipal de Habitação corrobora a alegação de ausência de recursos, sobretudo considerando que a renda familiar é modesta e residem em imóvel precário (fls. 41/42).

Não bastasse a impossibilidade de custeio da obra com recursos próprios pelos requeridos, o que se afigura mais relevante na espécie é a constatação de que a situação fática oferece risco sério a terceiros, tanto moradores da porção mais baixa quanto a ocupantes de veículos que trafegam sobre a via pública. A Perita Judicial apontou que (fls. 388):

“Os pontos de fissuras e rachaduras presentes na pavimentação próximo ao talude na vistoria visual foi identificado e contribui para a degradação do solo, aumentando o risco de colapso. As guias, sarjetas e pavimentação asfáltica estão comprometidas, sinalizando a influência negativa da instabilidade do talude. E com as fortes mudanças climáticas e chuvas, há um perigo iminente do desmoronamento, para evitar o desastre é necessário seguir com as orientações citadas no item 4. Análise de dados. Importante ressaltar que caso ocorra o desmoronamento, prejudicará os imóveis

confrontantes também”.

Nesse sentido, cito precedente de minha relatoria:

Responsabilidade Civil – Município de Mairiporã – Deslizamento de terras ocorrido em 2016, após fortes chuvas, que resultou na interdição e demolição da residência da autora pela Defesa Civil – Laudo do Instituto de Criminalística apresentado pela autora demonstrando que, sem embargo da inclinação do talude e a heterogeneidade do solo, a ação erosiva foi causada pelo despejo de águas superficiais originadas das chuvas, vindas da parte mais elevada, que não possuía sistema de drenagem – Estudo da Defesa Civil que revela o mapeamento de toda a área como de alto risco geológico, desde 2012 – Omissão específica configurada – Conjunto probatório que afasta a tese de que as chuvas foram a causa preponderante do deslizamento – Nexo de causalidade comprovado, estando bem caracterizada a relação entre a ausência de sistema de drenagem e o dano sofrido – Circunstância de se tratar de ocupação irregular que não descaracteriza a responsabilidade civil, revelando, ao revés, a omissão do Poder Público Municipal no dever de promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (v. artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal), como também revela sua posterior omissão em não providenciar infraestrutura de drenagem adequada na área de ocupação consolidada, ou então a remoção das famílias, para evitar os riscos previamente identificados – Cobrança do Imposto Territorial e

Predial Urbano que sinaliza, sobretudo para o cidadão comum, o reconhecimento daquela situação de fato pela Administração, sem embargo de todas irregularidades – Valor pretendido da indenização por dano material não demonstrado – Necessidade de liquidação, mediante arbitramento, na fase de cumprimento de sentença – Auxílio aluguel concedido na via administrativa, já esgotados prazos previstos na legislação de regência – Pedidos julgados improcedentes na r. sentença – Recurso parcialmente provido (Apelação Cível n.º 1001571-86.2016.8.26.0338; Relatora: Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2.ª Câmara de Direito Público; Foro de Mairiporã – 2.ª Vara; Data do Julgamento: 30/06/2020; Data de Registro: 01/07/2020).

Ante o exposto, impositivo o provimento do recurso dos autores para o fim de ficar expressamente determinada a execução de obra de contenção do talude no prazo 90 dias, com recomposição da via pública e das guias e sarjetas que faziam a drenagem superficial de águas pluviais, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, incidente até o limite de R\$ 45.000,00.

Em relação ao recurso do Município, deve ser provido em parte, afastando-se a condenação ao pagamento de indenização por dano moral e ao pagamento de auxílio-aluguel.

A Lei Municipal n.º 4.826/2021, que instituiu o benefício, dispõe que:

Art. 1.º Fica o Município de Bragança Paulista autorizado a conceder Auxílio-Aluguel, de caráter excepcional,

transitório e emergencial, que consiste na concessão de benefício financeiro destinado ao subsídio para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros a famílias em situação habitacional de emergência, que se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Art. 2.º Considera-se, para os efeitos da presente Lei, família em situação habitacional de emergência aquela que teve sua moradia, localizada no Município, interditada em função de fatos imprevistos e aleatórios que fogem da normalidade e atingem de forma abrupta, como, por exemplo, tempestades, enchentes, inundações, deslizamentos de terra que impeçam o uso seguro da moradia, conforme parecer técnico da Defesa Civil.

Parágrafo único. A interdição do imóvel será reconhecida por ato da Defesa Civil com base em avaliação técnica devidamente fundamentada.

Art. 3.º Para efeitos desta Lei, será considerada como vulnerabilidade socioeconômica as famílias com renda familiar de até um salário mínimo e meio vigente.

§ 1.º Na composição da renda familiar deverá ser levada em consideração a soma de todos os rendimentos dos integrantes da família, provenientes de fontes de renda de qualquer espécie.

§ 2.º Entende-se por família o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e de solidariedade, vivendo sob o mesmo teto, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda ou dependência econômica.

O relatório social que instrui a petição inicial demonstra que a renda familiar supera o limite previsto na legislação de regência (fls. 41/42), sendo descabida a desconsideração dos parâmetros que delineiam a política pública local, mormente considerando que foi oferecida alternativa habitacional aos requeridos, que recusaram adesão ao serviço de acolhimento institucional.

Respeitado o entendimento do d. Juízo sentenciante, não vislumbro a ocorrência de dano moral na espécie. Com efeito, o risco à incolumidade física dos requeridos foi interrompido pela atuação eficaz do Poder Público Municipal que, diante da resistência oferecida pelos moradores, ingressou com a medida judicial para compeli-los à desocupação. É certo que a necessidade de desocupação causa transtornos, mas era medida imperativa para garantia de sua segurança.

Por fim, o laudo pericial revela um conjunto omissões importantes do Município – e que desbordam os limites do pedido reconvencional – quanto ao dever de manutenção dos sistemas de captação e escoamento de águas pluviais na região, assim como descontrole da vegetação local, que teria influência negativa na estabilidade do solo. Na vistoria ficou constatado que “... *devido ao bairro ser antigo, não há rede de drenagem que seria essencial para o alívio da tensão da contenção*”, com indicação da necessidade de construção de sistema subterrâneo de escoamento de águas “... *para que não ocorra a infiltrações e garantir a durabilidade, estanqueidade e a vida útil*” (fls. 382 e 386); falta de sinalização da lombada provisória que pode gerar acidente (fls. 384); “*único local com boca de lobo mais próximo encontrado na R. Gilberto Augusto Mendes... com lixos e vegetações cobrindo a passagem, dificultando a percolação... Outra boca de lobo encontrada na mesma calçada, porém, pela topografia do local a percolação é mais dificultosa, além das vegetações altas*” (fls. 384).

Diante desse quadro, fica determinada remessa de cópia dos autos à d. Promotoria de Justiça local competente para matéria de habitação e urbanismo, a fim de que seja avaliada a necessidade de medidas adicionais para saneamento das irregularidades e omissões constatadas na vistoria.

Por esses fundamentos, pelo meu voto, dou provimento parcial aos recursos, afastando a condenação do Município ao pagamento de indenização por dano moral e do auxílio-aluguel aos requeridos, e dou provimento ao recurso deles para impor a execução de obra de contenção do talude no prazo 90 dias, com recomposição da via pública e das guias e sarjetas que faziam a drenagem superficial de águas pluviais, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, incidente até o limite de R\$ 45.000,00, com determinação de remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Ante a sucumbência recíproca na ação principal, e considerando o valor atribuído à causa, cada parte pagará aos Patronos da parte adversa honorários advocatícios de R\$ 3.000,00. Dada a sucumbência recíproca também na reconvenção, o Município pagará verba honorária arbitrada em R\$ 3.000,00 ao Patrono dos requeridos, e os requeridos pagarão honorários calculados sobre o valor dos pedidos indenizatórios rejeitados, observados os percentuais mínimos aplicáveis em cada uma das faixas previstas nos incisos do § 3 do artigo 85 do Código de Processo Civil. Custas e despesas serão repartidas pela metade, observada a gratuidade concedida.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para fins de prequestionamento, tem-se por inexistente violação a qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional invocado e pertinente à matéria em debate.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora