



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000555221

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1010169-73.2022.8.26.0223, da Comarca de Guarujá, em que é apelante/apelado ENZO MIGUEL FREIRE DE MORAES (JUSTIÇA GRATUITA), é apelado/apelante MUNICÍPIO DE GUARUJÁ.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente sem voto), SIDNEY ROMANO DOS REIS E MARIA OLÍVIA ALVES.

São Paulo, 3 de junho de 2025.

TANIA AHUALLI
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1010169-73.2022.8.26.0223
 Apelante/Apelado: Município de Guarujá
 Apelado/Apelante: Enzo Miguel Freire de Moraes
 Comarca: Guarujá
 Juiz Prolator: Dr. Cândido Alexandre Munhoz Perez
VOTO nº 11612

EMENTA: DIREITO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Ação de indenização por danos materiais e morais proposta contra o Município de Guarujá, devido a deslizamento de terras que destruiu sua residência e bens pessoais, após fortes chuvas. A sentença condenou o Município a pagar R\$ 30.000,00 por danos materiais e R\$ 30.000,00 por danos morais ao núcleo familiar.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se houve responsabilidade do Município, considerando sua omissão em tomar medidas preventivas, apesar de ciente do risco de deslizamento de terras na área.

III. Razões de Decidir

3. A omissão do Município em adotar medidas preventivas, apesar de ciente do risco, caracteriza responsabilidade subjetiva por falta de serviço.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A responsabilidade do Município decorre da omissão em prevenir o desastre, mesmo ciente do risco. 2. A indenização por danos materiais e morais é adequada, considerando a vulnerabilidade dos autores e a gravidade do evento.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 37, §6º; art. 30, VIII.

Jurisprudência Citada:

TJSP, Apelação Cível 0009643-75.2012.8.26.0223, Rel. Rubens Rihl, 8ª Câmara de Direito Público, j. 10/09/2014.

TJSP, Apelação Cível 1009361-68.2022.8.26.0223, Rel. Martin Vargas, 10ª Câmara de Direito Público, j. 03/05/2024.

TJSP, Apelação Cível 1006168-45.2022.8.26.0223, Rel. Spoladore Dominguez, 13ª Câmara de Direito Público, j. 23/04/2024.

TJSP, Apelação Cível 1006409-19.2022.8.26.0223, Rel. Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, j. 29/02/2024.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de apelação cível interposta pelas partes contra a r. sentença de fls. 554/563 que julgou procedente em parte ação de indenização por dano material e moral proposta por **ENZO MIGUEL FREIRE DE MORAES** contra **MUNICÍPIO DE GUARUJÁ**, para condenar “a requerida a pagar aos autores as seguintes verbas: (a) R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a título de indenização por danos materiais à autora Vitória; e (b) R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a título de indenização por danos morais para o núcleo familiar. Sobre tais montantes incidirão correção monetária e juros, observados os parâmetros da fundamentação. A partir da vigência da EC n. 113/2110, incidirá somente a taxa Selic, para fins de atualização monetária, remuneração de capital e compensação da mora. No mais, pela sucumbência amplamente majoritária da requerida, suportará integralmente e as despesas processuais e honorários advocatícios, de 10% (dez por cento) sobre o valor total da condenação.”

Apela a Municipalidade (fls. 591/607), pretendendo a reforma da r. sentença. Aduz que, ainda que a parte adversa seja pessoa humilde, é incontroversa a ciência de que sua moradia estava em área irregular, não podendo diante da prática desse ilícito se beneficiar. Ademais, assevera a inexistência de culpa e de nexo de causalidade do Município, haja vista que o deslizamento de terras com a perda do imóvel e bens da apelada decorreu de chuvas fortes e anormais, caracterizando força maior da natureza. Entende ainda que a ocupação desordenada e o desmatamento de morros é uma das principais causas de deslizamento, portanto, com verdadeira culpa exclusiva da vítima. Por fim, afirma que, pelo princípio da Reserva do Possível, todas as medidas foram tomadas pelo Poder Público, antes e depois da tragédia, isso porque foram feitas obras de zeladoria e contenção, além de orientação semanal dos moradores, no entanto, sustenta ser de conhecimento público a notória dificuldade de remoção de pessoas das áreas de risco, sendo certo, ademais, que referida remoção não foi recomendada pelo IPT, órgão técnico, sendo que o Município celebrou acordo com o Ministério Público para realizar intervenções nas áreas de modo a evitar desastres com o tempo e planejamento necessário, retirar as pessoas para habitações regulares, o que demanda tempo e recursos. E, no mais, ainda inscreveu a parte adversa em programas habitacionais e na locação social, recebendo auxílio moradia emergencial. Assim, alega que a manutenção do dano material caracteriza *bis in idem*, já que a autora será indenizada pela perda da moradia e ainda receberá outra do Poder Público. Pelo princípio da eventualidade, caso mantido o dano material, deve ser realizado desconto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos valores recebidos, sob pena de enriquecimento sem causa ou então que a autora seja excluída do cadastro do programa habitacional para recebimento de moradia. De toda sorte, afirma que o dano material deve ser reduzido, já que a quantia de R\$30.000,00 fixada se mostra claramente incompatível com a construção irregular. Da mesma forma, entende que o dano moral arbitrado deve ser reduzido porque, a seu ver, excessivo, caracterizando enriquecimento sem causa.

Contrarrazões às fls. 568/590.

É o relatório.

Primeiramente, cabe observar que, em razão do reconhecimento pelo d. Juízo de conexão entre este feito e o processo nº 1010069-21.2022.8.26.0223, ajuizado por Vitória Carolina Freire de Carvalho, mãe do autor, que trata dos mesmos fatos e trazem os mesmos pedidos, o julgamento se deu de forma conjunta, o que ora se mantém em sede recursal.

Ao que se apura, cuida-se de ação de indenização por dano material e moral proposta pelos ora apelados em face do Município de Guarujá.

Relatam os autores que residiam em imóvel localizado no bairro Vila Baiana, no Guarujá, o qual, em razão de fortes chuvas havidas entre os dias 02 a 05 de março de 2020, foi levado juntamente com todos os seus bens e objetos pessoais por um deslizamento de terras.

Aduzem que, ainda que a Defesa Civil Municipal tivesse total ciência do risco iminente de desastre, não tomou nenhuma medida preventiva para salvaguardar os bens e mesmo a vida dos moradores daquela localidade, o que justificou o pedido de indenização por dano material e moral para compensar todo o sofrimento experimentado.

O d. Juízo, acolhendo em parte as teses suscitadas pelos apelados, julgou a ação parcialmente procedente, condenando a Municipalidade em indenização por dano material de R\$30.000,00 e moral, ao núcleo familiar, de R\$30.000,00.

É contra essa decisão que se funda o recurso.

É cediço que a responsabilidade civil da Administração Pública é objetiva, nesse sentido afere-se do artigo 37, §6º da Constituição da República



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que: *“as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causaram a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”*

Trata-se da Teoria do Risco Administrativo, sendo esta de cunho objetivo, na medida em que para a responsabilização do Estado, basta tão somente a existência de uma conduta e de um dano dele decorrente (nexo causal), é dizer, não se analisa eventual culpa ou dolo.

Sobre o tema da responsabilidade civil do Estado, **Yussef Said Cahali**, ensina que:

“(…) qualquer que seja o entendimento adotado (teoria do risco, teoria do risco integral, teoria do risco administrativo, teoria do risco social), a causa do dano coloca-se como pressuposto necessário da responsabilidade civil do Estado. Assim, o prejuízo de que se queixa o particular tem que ser consequência da atividade ou omissão administrativa: 'A responsabilidade da Administração Pública, desvinculada de qualquer fator subjetivo, pode, por isso, ser afirmada independentemente de demonstração de culpa mas está sempre submetida, como é óbvio, à demonstração de que foi o serviço público que causou o dano sofrido pelo autor'; pois 'não está o Estado obrigado a indenizar se inexistir vínculo entre a omissão ou a falha e o dano causado’”. (Responsabilidade Civil do Estado, 3ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 74).

No entanto, a responsabilidade poderá ser subjetiva sempre que comprovada conduta omissiva do ente público por falta do serviço (*“faute du service”*).

É o que explicita **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

“Ocorre a 'culpa' do serviço ou 'falta de serviço' quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado (...) Há responsabilidade subjetiva quando para caracterizá-la é necessário que a conduta



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

geradora de dano revele deliberação na prática do comportamento proibido ou desatendimento indesejado dos padrões de empenho, atenção ou habilidade normais (culpa) legalmente exigíveis, de tal sorte que o direito em uma ou outra hipótese resulta transgredido. Por isso é sempre responsabilidade por comportamento ilícito quando o Estado, devendo atuar, e de acordo com certos padrões, não atua ou atua insuficientemente para deter o evento lesivo”. (Curso de Direito Administrativo, págs. 1011/1013, 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010).

No caso dos autos, apura-se efetiva omissão da Municipalidade na medida em que, embora ciente do potencial perigo que circundava aquela localidade, a qual se tratava de uma área de risco, seja pelo solo, seja pela ocupação irregular e desordenada, deixou de tomar as medidas necessárias e imprescindíveis para se evitar aquele grave desastre.

Nessa toada, diante da efetiva possibilidade de deslizamentos, principalmente nessa época do ano em que as chuvas são mais recorrentes, impossível se acolher a tese da municipalidade de que se tratou de fenômeno extraordinário e imprevisível de força maior. Na verdade, se tratava de uma tragédia anunciada, mas apesar disso, deixou o Município, responsável pelo bem-estar da coletividade, de impedir e evitar os danos.

A propósito, de acordo com o artigo 30, VIII da Constituição Federal, resta clara a responsabilidade municipal de cuidar e sistematizar a ocupação do solo, *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Ademais, cabe ressaltar que, em decorrência de Ação Civil Pública ajuizada em 2012, já se sabia que o local dos fatos se tratava de zona de risco de deslizamento de terras e apesar disso, durante todos esses anos, em que pese a condenação do Município, em proceder à remoção das famílias ali residentes, tal conduta não se deu.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A propósito, em sede recursal, a r. sentença nesta Ação Civil Pública foi mantida, nos seguintes termos:

“APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA Demanda ajuizada visando compelir o Município a remover famílias em áreas de risco e realocá-las em local seguro Procedência pronunciada em Primeira Instância Decisório que merece subsistir Requerido que detém nítida responsabilidade pelo ocorrido Município que deve controlar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano Perigo de deslizamento demonstrado nos autos Pertinência do comando judicial de remoção das famílias em áreas de risco Sentença ratificada nos termos do art. 252 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Justiça Negado provimento ao recurso.” (TJSP; Apelação Cível 0009643-75.2012.8.26.0223; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarujá - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 10/09/2014; Data de Registro: 10/09/2014)

Portanto, de fato, pela prova dos autos, afere-se a existência da responsabilidade subjetiva do Município ante a sua conduta omissiva e, nem sequer pode se acolher a tese de que os apelados optaram pela ocupação irregular do solo, na medida em que se trata de pessoas vulneráveis e que, por falta de efetiva política pública, são obrigadas a residir em locais que, por óbvio, colocam suas vidas em verdadeiro risco. Ainda que a moradia digna seja direito fundamental previsto no artigo 6º da CF e apesar da condenação municipal em ação civil pública, as famílias não foram removidas e colocadas em programas habitacionais, ao contrário, foram deixadas à própria sorte, até que um dia o desastre ocorreu.

Nessa toada, correta a condenação da apelante na indenização por dano material e moral, na forma como arbitradas.

Quanto ao dano material, em que pese a alegação do Município de que a quantia de R\$30.000,00 se mostra incompatível com a construção irregular, como bem fundamentado na r. sentença, embora seja incontroverso o dano ante a perda total da residência e dos bens, não se faz possível a comprovação do exato prejuízo, devendo se pautar o arbitramento da indenização em uma estimativa, de tal sorte que, à luz



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

das regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece (artigo 375 do CPC), portanto, considerando o tipo de bem imóvel, sabidamente irregular e a quantidade e qualidade dos bens, entendo que o valor fixado na r. sentença se mostrou adequado.

E, ademais, pontua-se que não prospera o pedido de redução desse valor em razão dos auxílios governamentais recebidos pelos autores, porquanto a indenização está atrelada ao que foi perdido no evento danoso, o que não se confunde com o enquadramento dos munícipes, na qualidade de hipossuficientes e vulneráveis, em programas sociais.

Da mesma forma, não resta dúvidas quanto à ocorrência de lesão extrapatrimonial ante todo o sofrimento experimentado pelos autores que ficaram sem sua residência e seus pertences, o que, por óbvio, causou deveras angústia, dor e aflição.

A propósito, sobre essa questão, ensina **Sérgio Cavalieri Filho** que: “(...) 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 em 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 duradouras, 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.” (*Responsabilidade Civil*, Malheiros Editores, p. 78).

No tocante ao valor condenatório, não existindo parâmetros legais para a fixação do valor do dano moral, o arbitramento deve ser feito com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, portanto, considerando a culpabilidade do ofensor, a gravidade do dano, a condição econômica das partes, bem como a repercussão do fato na vida social da vítima.

Sobre a quantificação do dano moral, vale citar o entendimento de **Rui Stoco** no sentido de que:

“Para a composição do dano moral exige-se um nexo de coerência. Impõe esse nexo uma correção entre o que se



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pede e aquilo que se necessita e, ainda, entre o que se necessita e o que se pode efetivamente pagar. É na fixação de valor para efeito de compensação do dano moral que a equidade mostra força, adequada pertinência e transita com maior desenvoltura.

(...)

Em resumo, tratando-se de dano moral, nas hipóteses em que a lei não estabeleça os critérios de reparação, impõe-se, obediência ao que podemos chamar de 'binômio de equilíbrio', de sorte que a compensação pela ofensa irrogada não deve ser fonte de enriquecimento para quem recebe, nem causa da ruína para quem dá. Mas também não pode ser tão apequenada, que não sirva de desestímulo ao ofensor, ou tão insignificante que não compense e satisfaça o ofendido, nem o console e contribua para a superação do agravo recebido” (Rui Stoco in Tratado de Responsabilidade Civil, Tomo II, 9ª ed., Revista dos Tribunais, p. 995).

Dito isso, a indenização fixada em R\$30.000,00 para o núcleo familiar, mostra-se adequada, considerando as particularidades dos ofendidos e do ofensor, bem como o evento danoso e se coaduna com os princípios norteadores da reparação.

Nesse sentido, em casos idênticos, portanto, tratando do mesmo evento danoso ocorrido na baixada santista, assim vem decidindo esta Corte:

“APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL. IMÓVEL RESIDENCIAL ATINGIDO POR DESLIZAMENTO DE TERRA DECORRENTE DE FORTES CHUVAS. MUNICÍPIO DO GUARUJÁ. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO. Inteligência do art. 37, §6º, da CF/88. Chuva em volume anormal que não afasta o nexo de causalidade. Ciência do Município da gravidade da situação. Ausência de tomada de providências, como remoção das construções ou quaisquer medidas para evitar o desastre. Dano material



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(demolição do imóvel e perda dos bens móveis) configurado. Restituição devida. Valor estimado pelas regras da experiência comum (art. 375 do CPC). Dano moral existente. Prejuízo que foge ao mero aborrecimento cotidiano. Indenização também devida. Valores bem fixados na sentença. Utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade. Alteração de ofício do índice e do termo inicial dos consectários legais. Precedentes desta C. 10ª Câmara. Apelos desprovidos, com observação.” (TJSP; Apelação Cível 1009361-68.2022.8.26.0223; Relator (a): Martin Vargas; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 03/05/2024; Data de Registro: 03/05/2024).

“RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL IMÓVEL RESIDENCIAL ATINGIDO POR DESLIZAMENTO DE TERRA DECORRENTE DE FORTES CHUVAS - MUNICÍPIO DO GUARUJÁ - Falha na prestação do serviço público Inteligência do art. 37, §6º da CF/88 Chuva em volume anormal que não afasta o nexo de causalidade - Ciência do Município da gravidade da situação Ausência de tomada de providências, como remoção das construções ou quaisquer medidas para evitar o desastre - Dano material (perda da residência e dos bens) configurado Restituição devida Dano moral existente Prejuízo que foge à seara de mero aborrecimento cotidiano Indenização também devida Valores bem fixados na sentença Utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade Alteração do índice e do termo inicial de incidência da correção monetária e de fluência dos juros de mora Precedentes atinentes ao mesmo evento climático. Apelo desprovido, com observação”. (TJSP, Apelação Cível 1006168-45.2022.8.26.0223; Relator: Spoladore Dominguez; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do Julgamento: 23/04/2024; Data de Registro: 23/04/2024).

“APELAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO EM DECORRÊNCIA DE PRECIPITAÇÕES E DESLIZAMENTO DE TERRAS Fortes chuvas que atingiram o Município de Guarujá, provocando deslizamento de terra sobre o imóvel do Autor, o que acarretou a destruição dos bens materiais que ali se encontravam, assim como do próprio imóvel, que precisou ser demolido - Embora se esteja tratando de chuva em volume anormal, fato é que havia ciência pelo Município da gravidade da situação, não tendo este procedido à remoção das construções, tampouco adotado quaisquer medidas para evitar o desastre - Ausência de obras de contenção - Hipóteses de excludente de responsabilidade, força maior, caso fortuito ou culpa exclusiva ou concorrente da vítima não configuradas - A permanência da parte autora, residindo em área de risco, é insuficiente, por si só, para a descaracterização da responsabilidade da ré - 'Faute du service' evidenciada - Conjunto probatório que atesta a conduta omissiva da Municipalidade - Dever de indenizar Precedentes em casos análogos envolvendo o mesmo Município - Valores arbitrados com razoabilidade e proporcionalidade Pedidos subsidiários de abatimento de eventuais auxílios de aluguel recebidos rejeitados, porquanto a condenação tem escopo distinto, qual seja, reparatório e punitivo - Sentença mantida - Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1006409-19.2022.8.26.0223; Relator (a): Bandeira Lins; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/02/2024; Data de Registro: 29/02/2024).

Portanto, correta a r. sentença que deve ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Os honorários recursais já foram fixados no recurso apenso.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se que é pacífico no âmbito do Colendo Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido abordada no bojo do processo.

Ante o exposto, pelo presente voto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso.

Tânia Ahualli
Relatora