



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Décima Sexta Câmara Cível

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

**Apelante: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Apelado 1: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**Apelado 2: ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Relator: Desembargador MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO.**

### **ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE DESASTRES. DESLIZAMENTOS DE ENCOSTAS. COMUNIDADE DO MORRO DO PIACÓ. OBRAS DE CONTENÇÃO, FISCALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCOS, RECUPERAÇÃO DE ÁREA DESMATADA E IMPLANTAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DO AUTOR.**

- 1. Ausência de nulidade da sentença, fundamentada em provas submetidas ao contraditório e à ampla defesa.**
- 2. Rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro. Inteligência do art. 2º da Lei 12.608/12. É dever de todos os entes federativos a adoção de medidas para a redução dos riscos de desastre, cabendo também ao Estado a execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (artigo 7º)**
- 3. Inexistência de perda do objeto da presente ação, tendo em vista que as intervenções e obras realizadas no Morro do Piacó que reduziram os riscos de desabamento das encostas ocorreram posteriormente à citação dos réus.**
- 3. Falta de interesse de agir do autor em relação aos pedidos de instalação de sistema de alarme na comunidade e de fiscalização das áreas de encostas.**
- 4. No mérito, a pretensão autoral diz respeito primordialmente à proteção da vida das**



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Décima Sexta Câmara Cível

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

peçoas que residem na comunidade do Morro do Piancó, objetivando, em síntese, a redução do risco de deslizamento de encostas para a classificação baixo risco através de obras ou a excepcional realocação das famílias.

5. Estudo técnico elaborado pela Concremat Engenharia, mediante contrato firmado pela Fundação Municipal Geo-Rio, revelando que o Morro do Piancó apresentava área de alto risco geológico de deslizamento de encosta, onde se localizavam 42 casas de alvenarias, sendo também observado setor de médio risco.

6. Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para a implementação de políticas públicas com o fim de proteção, primordialmente, da vida das pessoas residentes nas áreas de alto e médio risco. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes.

7. Prevenção de desastres. Responsabilidade solidária dos réus. Previsão do artigo 2º, da Lei Federal nº 12.608/12.

8. Novo estudo técnico da GEO-RIO e laudo pericial realizado por Expert do juízo a quo que concluíram pela atenuação da situação de risco na comunidade nos últimos anos, inclusive com a extinção das áreas de alto risco, como resultado de diversas intervenções sofridas, que vão desde a remoção de moradia à execução de obras de estabilização e de infraestrutura básica, como pavimentação de acessos e saneamento. Tais laudos que, além de atestarem a persistência de um setor de médio risco de deslizamento no local, deverão também nortear o cumprimento do julgado.

9. Obrigação dos réus de implantar saneamento básico na comunidade. O próprio laudo técnico da GEO-RIO de 2017 aponta que a atenuação da situação de risco da região é resultado também do saneamento básico, que contribuiu “para a mitigação do risco como um todo”. Competência comum dos entes federados de promover a melhoria das



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Décima Sexta Câmara Cível

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

condições habitacionais e de saneamento básico da população, à luz do artigo 23, IX, da CRFB/88. Entretanto, não estão os réus obrigados a oferecer todas as fases do esgotamento sanitário prevista no artigo 3º, da Lei 11345/2007, sendo reconhecido como serviço prestado a coleta dos esgotos na rede de águas pluviais, não se exigindo a coleta em separador absoluto.

10. Inexistência de prova de que os recursos dos réus não são suficientes para cumprir com as obrigações inerentes à procedência parcial dos pedidos formulados na petição inicial. Súmula nº 241, do TJRJ.

11. Impossibilidade de identificação da área desmatada a ser recuperada. Improcedência.

12. Excepcionalidade do reassentamento das famílias, em razão do princípio da não remoção. Inteligência do art. 234, inciso I, da Constituição Estadual, e do art. 429, inciso VI, da LOMRJ.

13. Descabimento da fixação de honorários advocatícios sucumbenciais em favor do autor. Inteligência do artigo 18, da Lei nº 7347/85.

14. Sentença reformada. Extinção do feito, sem resolução do mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC, em relação aos pedidos de instalação de alarmes sonoros e de fiscalização de encostas. Procedência parcial do pedido autoral no que tange à execução de plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, nas áreas classificadas como de alto e médio risco de escorregamentos e deslizamentos, a ponto de reduzir a classificação de risco até o nível baixo, bem como a implantação de saneamento básico no local. Recurso parcialmente provido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**, em que figuram como Apelante e Apelados as partes preambularmente epigrafadas.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

A C O R D A M os Desembargadores que integram a Décima Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Recurso de apelação cível interposto contra a sentença de fls. 1.576/1.585 que, nos autos da ação civil pública proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, julgou improcedente o pedido autoral, sob o fundamento da existência de execução das obras e da efetivação das intervenções planejadas para a localidade objeto da causa, com redução do risco geológico detectado na comunidade do Morro Piancó e implementação do plano de contingência pela Defesa Civil, conforme prova pericial produzida nos autos.

O autor, em seu apelo de fls. 1.594/1.637, requer a decretação da nulidade da sentença, com a determinação da reabertura da fase de instrução, a fim de que a ilustre Perita seja instalada a complementar o laudo pericial e a responder efetivamente aos questionamentos formulados pelo GATE/MPRJ na Informação Técnica nº 822/2019 de fls. 1.486/1.493.

Subsidiariamente, pugna pela reforma da sentença para que sejam julgados procedentes os pedidos autorais, inclusive com a confirmação da tutela antecipada, considerando que a adoção das medidas referidas no laudo pericial ocorreu no curso da demanda, possibilitando-se, dessa forma, ao autor avaliar e



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

eventualmente exigir o efetivo cumprimento das obrigações postuladas em fase de cumprimento de sentença.

Para tanto, afirma que a pretensão autoral foi formulada com base, notadamente, no laudo de risco geológico de fls. 65/80, encomendado pela Fundação GEO-Rio junto à empresa especializada CONCREMAT Engenharia, que constatou setores de baixo, médio e alto risco geológico na Comunidade do Morro do Piancó, estando instaladas somente no setor de Alto Risco aproximadamente 42 habitações.

Diz que, após realizada a prova pericial nos autos, impugnou o laudo pericial em razão de três fatores: a) não foram levadas em conta circunstâncias relevantes para a análise técnica quanto ao risco geológico na comunidade objeto da lide; b) a Perita não respondeu adequadamente os quesitos formulados pelo autor; c) a ausência de comprovação documental das intervenções e obras alegadamente executadas na comunidade em foco.

Narra que, então, foi apresentado laudo complementar (fls. 1.436/1.457), o qual também foi impugnado, com respaldo na opinião técnica do GATE/MPRJ, que apontou as seguintes críticas: a) ausência de plano de contingência específico e atualizado para a comunidade do Morro do Piancó; b) dúvidas quanto à frequência dos exercícios simulados no local; c) ausência de indicação das obras/intervenções executadas nas áreas classificadas como de alto risco; d) ausência de metodologia empregada no laudo na avaliação da área que comprove a redução do risco geológico; e) ausência de esclarecimentos se os estudos técnicos apresentados englobam levantamentos geológicos e geotécnicos ou apenas mapas de suscetibilidade; f) ausência de explicações



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

sobre as soluções que devem ser adotadas em relação a problemas detectados na vistoria de campo, especialmente nos pontos de atenção 01, 02, 03 e 05, sendo que no ponto 03 há necessidade de esclarecimentos quanto aos critérios técnicos que levaram a Perita a afirmar que o muro em questão se encontra estruturalmente seguro; g) necessidade de apresentar informações quanto ao diagnóstico atual do local, tais como, os dois tipos principais de unidades geoambientais, os problemas de comportamento e de unidade, o estudo realizado pela GEO-RIO em 2017; h) ausência de estudo técnico comprovando a redução do risco; e i) ausência de cumprimento da tutela antecipada pelos réus, bem como da solução do risco geológico na comunidade em questão.

Assevera que, conseqüentemente, requereu a intimação dos réus para que, em prazo não superior a 15 dias, apresentassem documentação comprobatória das intervenções alegadamente executadas na comunidade objeto da lide, tais como projeto executivo, Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, aceite das obras, etc., a fim de que a i. Perita pudesse complementar o laudo apresentado, levando em conta as considerações técnicas formuladas pelo GATE/MPRJ na Informação Técnica n.º 822/2019, ou, comparecer em audiência de instrução e julgamento, nos termos do §3º do art. 477 do CPC, para fins de prestar esclarecimentos sobre os pontos obscuros do laudo pericial, o que foi indeferido pelo juízo a quo por decisão que foi objeto do agravo de instrumento nº 0070548-84.2019.8.19.0000, ao qual foi negado seguimento diante da prolação da sentença ora recorrida.

Sustenta, portanto, que isentar a Perita nomeada de cumprir efetivamente seu dever legal de prestar os devidos esclarecimentos sobre questões cruciais ao atendimento do escopo da perícia viola os princípios do



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

contraditório e da ampla defesa, eis que o acórdão que anulou a sentença terminativa anteriormente proferida nos autos reputou indispensável a prova pericial para aferir se houve de fato implementação do plano de contingência para solucionar esse grave problema de risco geológico na comunidade do Morro do Piancó, sendo que o laudo pericial elaborado e sua posterior complementação não elucidaram questões relevantes e indispensáveis à solução justa da lide coletiva e não acrescentaram nada de novo ao que já constava dos autos, tendo se valido, basicamente, de informações prestadas pelo Município e Estado (réus), deixando de apresentar estudo técnico comprovando ter havido a afirmada redução do risco geológico no local.

Salienta que, ainda que assim não fosse, em que pese o laudo pericial não evidenciar a efetiva redução do risco geológico detectado na comunidade em questão a nível aceitável, é inegável que a implementação das medidas referidas pela Perita, à exceção do laudo técnico que instruiu a petição inicial, se deu somente após a propositura desta demanda coletiva, o que resulta no julgamento de procedência dos pedidos.

Aduz que pretende impor aos apelados o cumprimento do ordenamento jurídico, nos termos estabelecidos pelo Poder Legislativo, mormente em razão de constatado risco à vida de inúmeras pessoas, caracterizado pela existência de habitações em áreas de alto e médio risco geológico na comunidade objeto da lide, pois lhes cabe o dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CRFB/88, arts. 23, VI e IX, e 225) e adotar medidas





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

necessárias à redução dos riscos de desastre (art. 2º, da Lei Federal n.º 12.608/2012 - Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil).

Especificamente quanto ao Município, argumenta que lhe compete a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, a execução da política de desenvolvimento urbano (CR/88, art. 30, VIII, e 182; Lei Complementar n.º 10.257/2001, art. 2º, VIII, “f”) e a execução das obras de contenção de encostas (arts. 30, XIX, “f”, e 422, §1º, da Lei Orgânica do Município).

Realça que o próprio Município admite que o sistema de alerta, por si só, não é capaz de afastar ou mesmo mitigar o risco geológico da comunidade objeto da lide, devendo tal providência, conforme dispõe o próprio Plano de Contingência municipal, ser somada a outras ações de prevenção, como, por exemplo, obras de contenção e estabilização do terreno ou remoção da população residente em área suscetível a deslizamentos, exatamente conforme postulado na petição inicial.

Acresce sobre o dever dos apelados de recuperar e fiscalizar a área degradada, nos termos da Lei Federal nº 6.938/81, a fim de evitar ocupações irregulares, bem como de implantar o saneamento básico, eis que o lançamento de esgoto diretamente no solo potencializa o perigo de deslizamento.

Por fim, na hipótese de procedência dos pedidos autorais, será cabível também a condenação dos réus em honorários sucumbenciais em favor do Ministério Público, os quais serão revertidos ao Fundo Especial do Ministério





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

Público, nos termos da Lei Estadual n.º 2.819/97, regulamentada pela Resolução GPGJ n.º 801 de 19.03.1998.

Contrarrazões do Município, às fls. 1.646/1.664, em prestígio do julgado, sob o argumento de inexistência de omissão do Município, de existência de laudo pericial conclusivo sobre intervenções voltadas à mitigação do risco na comunidade “Morro do Piancó”, e de ausência de violação ao contraditório.

Alega, quanto à instalação do Sistema de Alarme Sonoro, que já havia demonstrando que isso teria ocorrido mesmo antes do ajuizamento da demanda (fls. 116/119), o que veio a ser corroborado pelo perito, inclusive com a confirmação de treinamento da população, conforme representante da Associação de Moradores, sendo que a Perita inclusive trouxe relatório demonstrando a localização exata das sirenes e outras informações.

Observa que a Perita trouxe em seu laudo as intervenções realizadas no local: muros, cortinas atirantadas construídas e reformadas, escadas de acesso, obras de drenagem, etc., inclusive informando que se encontram em bom estado de conservação e atendem às expectativas em termos estruturais e de segurança, concluindo que a intensa intervenção na comunidade foi capaz de reduzir a classificação do risco (indexador 1.166).

Aponta que no incidente instaurado para cumprimento da decisão antecipatória (processo nº 0315206-80.2017.8.19.0001), já constava que os riscos geológicos existentes no Morro do Piancó foram mitigados e instado a se manifestar sobre o cumprimento da decisão antecipatória, o próprio Ministério Público quedou-se inerte, o que levou o juízo inclusive a extinguir o cumprimento



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

provisório da tutela antecipada (manifestação a fls. 176/178 daqueles autos e decisão do juiz às fls. 215 dos autos do processo nº 0315206-80.2017.8.19.0001)

Afirma que o autor não se satisfaz com o laudo pericial técnico que retratou conclusões técnicas com base em vistoria no local, e requer a prova da prova, ou seja, pretende ainda o autor sejam apresentados os “documentos” que entende necessários para comprovar o que o próprio expert já constatou no local, negando-lhe qualquer valor, como se fosse irrelevante o que foi revelado pelo laudo pericial.

Contrarrazões do Estado do Rio de Janeiro, às fls. 1.666/1.710, pugnano pelo desprovimento do recurso do autor e a manutenção da sentença, que julgou improcedente o pedido autoral sob sólidos fundamentos, e, sobretudo, a partir do rigoroso laudo técnico, sobre o qual se instaurou intenso e saudável contraditório.

Realça que o lúcido decisum não afirmou inexistir risco geológico à época da propositura da ação; antes, posta essa causa de pedir central na inicial, então o eminente Juiz entendeu relevante analisar primordialmente se, de fato, haveria mesmo omissão abusiva (i.e., a inércia prolongada e injustificável), àquele propósito, dos entes públicos, a autorizar – somente positiva a resposta - a intervenção judicial na formulação e implementação das políticas públicas requeridas (a torto e a direito, diga-se) pelo Parquet estadual.

Sustenta que a prova da não inércia dos entes públicos foi justamente o estudo técnico elaborado a pedido do próprio Município, réu nesta ação, ou seja, um trabalho realizado por empresa privada contratada pela



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

Fundação Instituto de Geotécnica (GEO-RIO), intitulado “Apoio Técnico Para Mapeamento Geológico em Encostas” (índice 65/80), que consiste no resultado de ações do Município, passo inicial à formulação de uma política pública que foi, de fato, instaurada, conforme registrado pelo laudo técnico elaborado pela i. Perita do Juízo.

Acrescenta que, além do estudo referido, durante o curso da ação várias foram as medidas desenvolvidas precisamente na área sub judice, conforme fartamente comprovado pelo Município às fls. 1373 e pelo Estado, que adunaram muitos documentos acerca da execução das obras de urbanização da comunidade, conforme fls. 1.106, 1.389/1.390 e 1.392.

Alega que se faz imprescindível adotar uma análise holística, global, em assuntos de realização de políticas públicas, como o desta demanda, e que não há como reclamar caso a caso, de forma propositadamente casuística, o emprego, mediante ‘canetadas’, das escassas verbas do Tesouro, pois isto implicaria em incontáveis gastos sem prévia dotação orçamentária e sem planejamento anterior; enfim, em desperdício criminoso (segundo a CF e a LRF) dos poucos recursos que hoje chegam ao Tesouro.

Aponta que as medidas empreendidas na região culminaram em verdadeira perda do objeto na presente ação, eis que foram desenvolvidas obras de contenção e outras medidas concretas, como a instalação do sistema de alarme sonoro, procedimento logístico de evacuação e abrigamento provisório.

Argui, ainda, sua ilegitimidade passiva, em razão da competência municipal para planejamento urbanístico, ressaltando, ainda, que a Lei nº



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

12.340/10 representa legislação especial que impõe apenas aos Municípios a obrigação de adoção de medidas preventivas e repressivas em relação às áreas urbanas ocupadas e sujeitas à ocorrência de deslizamentos de grande impacto ou outras tragédias semelhantes, não podendo o Poder Judiciário estender tal responsabilidade ao Estado-membro, porquanto a legislação somente prevê, quanto a estes, providências de apoio, de auxílio cooperativo, à luz do artigo 3º-A, §§2º e 3º da referida norma. Neste ponto ainda, assevera que o artigo 23 da Constituição Federal, deve ser interpretado em consonância com os seus artigos 30, incisos I e VIII e 182, reforçando, em sede infraconstitucional, as previsões da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro quanto às encostas urbanas.

Salienta a existência de precedente do STJ que manteve uma decisão de exclusão do Estado do Rio de Janeiro do polo passivo de uma ação civil pública movida para compelir genericamente o ente público a executar medidas para reduzir o risco de desabamentos na Comunidade Parque Alvorada (Fazendinha), no Complexo do Alemão.

Diz que a pretensão para realização de obras de saneamento básico e contenção de encostas deve ser dirigida única e exclusivamente ao Município do Rio de Janeiro e, eventualmente, à CEDAE, mas nunca ao Estado, eis que o Termo de Reconhecimento Recíproco estabeleceu a competência do Município do Rio de Janeiro na implantação de saneamento básico das áreas faveladas.

Por fim, discorre sobre a reserva do possível, o federalismo, a violação à separação dos poderes, a excepcionalidade do controle judicial de



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

políticas públicas e o descabimento dos honorários advocatícios em favor do Ministério Público.

Parecer da Procuradoria de Justiça, às fls. 1.719/1.750, opinando pela invalidação da sentença e, subsidiariamente, a sua reforma para condenar os entes públicos: i) à conclusão das obras previstas e que se encontram ainda pendentes; ii) à conclusão das obras de saneamento básico, principalmente dos serviços de esgotamento sanitário; iii) à recuperação das áreas designadas para conservação e preservação do meio ambiente e não passíveis de regularização fundiária no interior e entorno do Morro do Piancó; iv) à remoção das novas ocupações irregulares e das residências com risco à segurança de seus ocupantes; v) à remoção das construções com risco elevado ainda existentes; vi) à formulação de plano de contingenciamento para situações de urgência e emergência, que contemple especialmente os grupos vulneráveis – idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

**É o relatório. Passo ao voto.**

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso.

Primeiramente, não vislumbramos nulidade na sentença, que se encontra devidamente fundamentada nas provas existentes nos presentes autos, todas submetidas ao contraditório e à ampla defesa. Note-se que o laudo pericial impugnado pelo apelante atestou a **redução** dos riscos de deslizamentos na comunidade do Morro do Piancó com base em vistoria pessoal e em documentos técnicos, atendendo ao comando da decisão monocrática de fls. 461/464 e dos acórdãos de fls. 508/510 e 539/542 (todos no index 000425) que reconheceram a



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

necessidade de solução da controvérsia quanto à persistência ou não do risco de desabamento da área em questão.

Passando à apreciação das preliminares arguídas pelo 2º réu de ilegitimidade passiva e de perda do objeto, bem como ao exame das condições da ação, que devem ser aferidas a qualquer tempo, cabe primeiramente relembrar o pedido autoral constante na petição inicial (index 000002), qual seja, a condenação dos réus à: a) execução de planos de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, nas áreas de alto e médio risco de escorregamento e deslizamentos, até que sejam classificadas de baixo risco, devidamente comprovado através de estudo técnico, utilizando a mesma metodologia da Concremat/GEO-RIO; b) recuperação de toda a extensão da área desmatada, no interior e no entorno da Comunidade Morro do Piancó, através da implementação de programa de plantio de espécies nativas do Maciço da Tijuca; c) implantação de rede de saneamento básico na comunidade Morro do Piancó, com coleta, transporte, tratamento e disposição final no meio ambiente, em sistema de separador absoluto; d) à fiscalização de toda a área em questão, a fim de evitar novas ocupações irregulares e desmatamento.

Rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro, diante da previsão do art. 2º da Lei 12.608/12 no sentido de que é dever de todos os entes federativos a adoção de medidas para a redução dos riscos de desastre, cabendo também ao Estado a execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (artigo 7º). Confira-se:



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

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

(...)

Art. 7º Compete aos Estados:

I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;

Afasta-se, ainda, a perda do objeto da presente demanda, uma vez que as intervenções e obras realizadas no Morro do Piancó que reduziram os riscos de desabamento das encostas ocorreram posteriormente à citação dos réus, em 26/04/2012 (vide index 000111 e 113).

Por outro lado, verificamos a falta de interesse de agir do autor em relação ao pedido de instalação de sistema de alarme na comunidade em questão, uma vez que os documentos de fls. 141/142 (index 000116) e fls. 1378 (index 001375) demonstram que os exercícios de simulação de evacuação da população local com utilização do sistema de alarmes ocorreram a partir de outubro de 2011, anteriormente ao ajuizamento da ação, em 15/12/2011 (index 000002).

No que se refere à fiscalização das áreas de encostas, embora a experiência comum revele o crescimento desordenado da cidade, há de se reconhecer igualmente a ausência de interesse processual do autor, pois tal dever emana, primeiramente, da Constituição da República, mais especificamente em seu artigo 23, inciso VI, e artigo 225, para proteção do meio ambiente, motivo pelo qual tal obrigação de fazer independe de decisão judicial, pois inerente ao poder de polícia do ente público. Ademais, as Ciências Humanas ainda não criaram meios de controle da expansão territorial das favelas, não podendo o Poder Judiciário, portanto, impor a execução de política pública ainda indefinida.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

No mérito, vale relembrar que a pretensão autoral diz respeito primordialmente à proteção da vida das pessoas que residem na comunidade do Morro do Piancó, objetivando, em síntese, a redução do risco de deslizamento de encostas para a classificação **baixo risco** através de obras ou a excepcional realocação das famílias.

O laudo técnico que instruiu a petição inicial e que foi elaborado em 2010 pela empresa Concremat Engenharia, mediante contrato firmado pela Fundação Municipal Geo-Rio (index 000065), revela que o Morro do Piancó apresentava área de alto risco geológico de deslizamento de encosta, onde se localizavam 42 casas de alvenarias, sendo também observado setor de médio risco, o que se revela suficiente para a intervenção do Poder Judiciário para a implementação de políticas públicas com o fim de proteção, primordialmente, da vida das pessoas residentes nessas áreas de alto e médio risco, sem qualquer violação ao princípio da separação dos poderes, pois o que se está exercendo é a competência constitucional de atuação nos casos de lesão ou ameaça ao direito à vida, uma vez que qualquer ocorrência de fortes chuvas pode tirar-lhes o pouco que têm e o tudo que são.

Neste ponto, em que pese a brilhante sentença estar fundamentada na impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário, por ausência de omissão dos entes federados, mormente porque a ação coletiva se baseou em documento técnico elaborado pela própria administração municipal, entendemos que a existência de risco de vida de diversas famílias, verificado em alto nível, impôs o deferimento da antecipação da tutela e a adoção de medidas urgentes e



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

prioritárias pela administração pública, o que impõe a procedência do pedido autoral no que tange à execução de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística nas áreas de alto e médio risco de escorregamento e deslizamentos, até que sejam classificadas de baixo risco.

Isso porque a responsabilidade dos réus na prevenção de desastres está estampada na Lei Federal nº 12.608/12, que prevê em seu artigo 2º ser dever de todos os entes federativos a adoção de várias medidas para a redução dos riscos de desastre, cabendo também ao Estado a execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil:

Art. 7º Compete aos Estados:

- I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;
- II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;
- III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;
- V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;
- VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência;
- 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.

Sobre as medidas a serem tomadas pelos réus para a prevenção de desastres, a Lei 12340/2010, alterada pela Lei 12608/2012, dispõe:



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

“Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.

§1º A inscrição no cadastro previsto no caput dar-se-á por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados, observados os critérios e procedimentos previstos em regulamento.

§ 2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:

- I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;
- III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;
- IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e
- V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

§1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.

§2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

§3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

Assim, a despeito de se reconhecer a atuação administrativa do 1º réu na minimização dos riscos sofridos pelas comunidades com a criação de um moderno Centro de Operações, instalação de radar meteorológico, alarmes sonoros, é forçoso concluir pela insuficiência de tais medidas a garantir-lhes plenamente o direito à vida, à moradia e à dignidade da pessoa humana. Basta imaginar a situação de uma família que tenha crianças e/ou idosos e/ou doentes e/ou deficientes físicos na hipótese de deflagração do alarme sonoro pela possibilidade de deslizamentos de terra, o que faz necessária a tomada de medidas para redução dos riscos até o seu nível baixo.

Observe-se que mais recentemente, em 2017, a GEO-RIO produziu novo estudo técnico sobre a área em questão (vide index 001033), concluindo que o Morro do Piancó teve a situação de risco intensamente atenuada nos



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Décima Sexta Câmara Cível

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

últimos anos, inclusive com a extinção das áreas de alto risco, como resultado de diversas intervenções sofridas, que vão desde a remoção de moradia à execução de obras de estabilização e de infraestrutura básica, como pavimentação de acessos e saneamento. Entretanto, referido laudo técnico atestou a persistência de um setor de médio risco de deslizamento, conforme ilustrado no mapa de fls. 1.058, em que *“o trecho de encosta tem declividade moderada e em face ao menor adensamento populacional desse setor, é mais fácil a instalação de processos erosivos que são potencializados pela possibilidade de criação de novos taludes de corte e aterro, e áreas para lançamento de lixo, o que caracteriza a tipologia do risco para o setor. Portanto, é maior a probabilidade, nessa faixa, a criação de situações pontuais de risco envolvendo uma ou duas casas.*

O laudo pericial produzido em juízo (index 001166 e 001436) caminhou na mesma direção do estudo técnico anteriormente mencionado, concluindo pela redução do risco geológico e pela estabilização da área em sua quase totalidade, com exceção do ponto 5 em que apontou a existência de área de médio risco, pela precariedade estrutural das casas ali situadas (vide fls.

1.451/1/452), recomendando, ainda, a limpeza das calhas nas escadarias e a conscientização da comunidade quanto à deposição de lixo nas encostas.

Saliente-se que tais laudos técnicos, além de demonstrarem a existência de pequena área de médio risco de deslizamento no Morro do Piancó, deverão também nortear o cumprimento do julgado.

Quanto ao pedido de implantação de saneamento básico, o próprio laudo técnico da GEO-RIO de 2017 (index 001033) aponta que a atenuação da



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

situação de risco da região é resultado também do saneamento básico, que contribuiu “para a mitigação do risco como um todo”.

Desta forma, considerando a importância do saneamento básico para a prevenção dos deslizamentos de terra, e sendo competência comum dos entes federados promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico da população, à luz do artigo 23, IX, da CRFB/88, tal pedido deve ser julgado procedente. Entretanto, não estão os réus obrigados a oferecer todas as fases do esgotamento sanitário prevista no artigo 3º, da Lei 11345/2007, quais sejam, a coleta, transporte, tratamento e disposição final, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente, uma vez que o entendimento firmado em sede de recurso repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Resp nº 1.339.313/RJ, é de reconhecimento da legitimidade da cobrança integral da tarifa de esgoto mesmo quando prestada pela concessionária apenas uma das fases do serviço de esgotamento sanitário, reconhecendo, ainda, como serviço prestado, a coleta dos esgotos na rede de águas pluviais, não se exigindo a coleta em separador absoluto. Veja:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DOS DEJETOS. INEXISTÊNCIA DE REDE DE TRATAMENTO. TARIFA. LEGITIMIDADE DA COBRANÇA.

1. Não há violação do artigo 535 do CPC quando a Corte de origem emprega fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia.

2. À luz do disposto no art. 3º da Lei 11.445/2007 e no art. 9º do Decreto regulamentador 7.217/2010, justifica-se a cobrança da tarifa de esgoto quando a concessionária realiza a coleta, transporte e escoamento dos dejetos, ainda



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

que não promova o respectivo tratamento sanitário antes do deságue.

3. Tal cobrança não é afastada pelo fato de serem utilizadas as galerias de águas pluviais para a prestação do serviço, uma vez que a concessionária não só realiza a manutenção e desobstrução das ligações de esgoto que são conectadas no sistema público de esgotamento, como também trata o lodo nele gerado.

4. O tratamento final de efluentes é uma etapa posterior e complementar, de natureza sócio-ambiental, travada entre a concessionária e o Poder Público.

5. A legislação que rege a matéria dá suporte para a cobrança da tarifa de esgoto mesmo ausente o tratamento final dos dejetos, principalmente porque não estabelece que o serviço público de esgotamento sanitário somente existirá quando todas as etapas forem efetivadas, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas dessas atividades. Precedentes: REsp 1.330.195/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 04.02.2013; REsp 1.313.680/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29.06.2012; e REsp 431121/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 07/10/2002.

6. Diante do reconhecimento da legalidade da cobrança, não há o que se falar em devolução de valores pagos indevidamente, restando, portanto, prejudicada a questão atinente ao prazo prescricional aplicável as ações de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto.

7. Recurso especial provido, para reconhecer a legalidade da cobrança da tarifa de esgotamento sanitário. Processo submetido ao regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ. (REsp 1339313/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2013, DJe 21/10/2013)

Resta dizer que as alegações de limites orçamentários não merecem ser acolhidas, visto que a prioridade das ações públicas deve ser a promoção e a garantia da vida das pessoas. Ademais, não há comprovação de que os recursos dos réus não são suficientes para cumprir com as obrigações inerentes à procedência parcial dos pedidos formulados na petição inicial, ônus que lhes





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

cabia, nos termos do artigo 333, II, do CPC, motivo pelo qual se impõe a aplicação da Súmula nº 241 deste Tribunal de Justiça, a seguir transcrita:

“Cabe ao ente público o ônus de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição.”

No que diz respeito à recuperação de área desmatada, de fato não é possível identificar nos autos quais são essas áreas localizadas no interior e no entorno da Comunidade Borda do Mato e qual a forma de replantio que se pretende implantar, razão pela qual deve ser mantida a improcedência deste pedido autoral.

Descabe a fixação de honorários advocatícios sucumbenciais em favor do autor, nos termos do artigo 18, da Lei nº 7347/85. A propósito, destaca-se o seguinte precedente do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3).

2. A Corte Especial reiterou o entendimento dos órgãos fracionários do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, de igual sorte como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do art. 18 da Lei n.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

7.347/1985 (EAREsp 962.250/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, Corte Especial, julgado em 15/08/2018, DJe 21/08/2018).

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1762012/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 31/08/2020, DJe 08/09/2020)

Por fim, na excepcional hipótese de inviabilidade técnico-geológico-financeira das medidas de execução de obras, estas devem ser substituídas pela realocação das famílias a ser feita mediante entrega de uma nova moradia a cada família no local, seja pela construção de unidades residenciais de bom padrão construtivo, seja pela compra de uma casa, preferencialmente na própria comunidade, sem prejuízo da possibilidade de adotar medidas para a solução da ausência de moradia, tais como aluguel social ou outras medidas previstas em legislação específica.

Realça-se mais uma vez a excepcionalidade do reassentamento das famílias, pois o princípio da política de urbanização é o da não remoção, a teor do que dispõem o artigo 234, inciso I da Constituição Estadual, e o artigo 429, inciso VI da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, abaixo transcritos:

Constituição Estadual do RJ:

Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

Lei Orgânica do Município do RJ:

Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...)

À conta de tais fundamentos, voto no sentido de reformar a sentença para: a) julgar extinto o feito sem resolução de mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC, em relação aos pedidos de instalação do sistema de alarme preventivo de escorregamentos e deslizamentos nas encostas da Morro do Piancó e de fiscalização das encostas; b) julgar procedente em parte o pedido autoral para condenar os réus, solidariamente, à execução de plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, nas áreas classificadas como de alto e médio risco de escorregamentos e deslizamentos, a ponto de reduzir a classificação de risco até o nível baixo, tornando definitiva a tutela antecipada concedida às fls. 90, exceto no que diz respeito às medidas preventivas descritas nos subitens “a” e “b” do item 2 da petição inicial (instalação de alarmes sonoros e notificação pessoal dos moradores), bem como à implantação de rede de saneamento básico na Comunidade Morro do Piancó; c) na excepcional hipótese de inviabilidade técnico-geológico-financeira da realização de obras de estabilização, de contenção ou drenagem nas encostas, a realocarem as famílias localizadas nas áreas de alto e médio risco, mediante entrega de uma nova moradia a cada família no local, seja pela construção de unidades residenciais de bom padrão construtivo, seja pela indenização de benfeitoria ou pela compra de uma casa, preferencialmente na própria comunidade.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Décima Sexta Câmara Cível**

**Apelação Cível nº 0485950-21.2011.8.19.0001**

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2020.

**Desembargador MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO**  
**Relator**