



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público**



Apelação Cível n. 0053433-77.2015.8.19.0004

Apelante: Município de São Gonçalo

Apelado: Vanderleia Cardoso de Aguiar

Desembargador Eduardo Gusmão Alves de Brito Neto

ACÓRDÃO

Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Município de São Gonçalo. Ação de obrigação de fazer cumulada com indenizatória por dano moral ajuizada em 2015. Desabamento de muro de contenção da residência da autora, decorrente da realização de obras pelo réu em via pública, com a consequente interdição do imóvel para preservação da integridade física dos moradores. Pretensão de condenação do réu à realização das obras necessárias à reconstrução do muro e ao pagamento de indenização por danos morais. Antecipação de tutela de urgência deferida e não cumprida pela Edilidade. Sentença de procedência. Irresignação do Município.

1. Ilegitimidade ativa afastada. Ação que não trata de tutela de direitos coletivos, versando sobre dano a patrimônio privado e risco à integridade física dos moradores do imóvel afetado.

2. Responsabilidade civil objetiva do ente municipal, na forma do artigo 37, §6º, da Constituição Federal. Nexo de causalidade inequívoco. Laudo pericial que atesta nexo causal entre as obras realizadas pelo Município e os danos suportados pela autora em razão do desabamento. Município que, ademais, não cumpriu a antecipação de tutela para reconstrução do muro.

3. Alegações do apelante de fato exclusivo da vítima e caso fortuito ou de força maior que não restaram comprovadas.

4. Dilação do prazo para conclusão das obras que não se justifica, ante o transcurso de mais de 2 anos desde





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público**



seu início, quando o prazo requerido pelo Município foi de 90 dias.

5. Prazo já transcorrido que justifica a não limitação das astreintes arbitradas na sentença.

6. Extensão do dano decorrente do desabamento, com risco à estrutura da residência afetada e o desabrigo dos moradores, aliada ao decurso de 12 anos sem a conclusão das obras de reparação e com a manutenção da interdição do imóvel, que justificam o valor indenizatório de R\$ 40.000,00 como adequado e suficiente para a compensação do dano moral sofrido, estando em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

7. Recurso desprovido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Apelação Cível n. 0053433-77.2015.8.19.0004**, em que é apelante o Município de São Gonçalo e apelada Vanderleia Cardoso de Aguiar.

ACORDAM os Desembargadores da Oitava Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, **em negar provimento ao recurso**, na forma do voto do Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo Município de São Gonçalo contra sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de São Gonçalo, nos autos da ação de obrigação de fazer c/c indenizatória ajuizada em face daquela edilidade, em 17/12/2015, por Vanderleia Cardoso de Aguiar.

Narrou a autora na exordial que, em decorrência de obra realizada pelo Município de São Gonçalo, no logradouro em que reside, em setembro de 2012, o muro de contenção de sua residência desabou, tendo como consequência a interdição do imóvel pela Defesa Civil, para preservar





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público



a integridade física dos moradores, por localizar-se a residência em aclave anteriormente sustentado por referido muro, que começou a ceder após o mencionado desabamento. Prosseguiu narrando ter buscado solução administrativa junto à Prefeitura Municipal, que instaurou o Processo Administrativo nº 3934, em que consta memorando, de fevereiro de 2013, que reconhece a realização da obra e o depósito de seus detritos junto ao muro, fazendo pressões e desestabilizando-o, além de conter instrução para elaboração de projeto e execução de obras de reparação dos danos causados.

Sustentou ser robusta a prova do nexo causal entre os problemas por ela suportados e as obras promovidas pelo Município, evidenciando-se a hipótese de responsabilidade civil objetiva do ente público. Aduziu que os prejuízos gerados pela obra ultrapassavam em muito os meros dissabores cotidianos, na medida em que a violação do lar gerou angústia e preocupação com a segurança e sanidade familiar, configurando-se também dano de natureza extrapatrimonial.

Pugnou a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, *inaudita altera pars*, para a determinação da imediata construção de muro de contenção, de forma a evitar risco de novos deslizamentos e de comprometimento da estrutura da residência. Requereu, ao final, a procedência dos pedidos, com a confirmação da tutela antecipada e a condenação do Município ao pagamento de indenização por danos morais não inferior a 50 salários mínimos.

Decisão de 18/12/2015 (fls. 65/66) deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela, determinando a construção pelo Município de muro de contenção no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a dez dias, com possibilidade de majoração.

Em sua peça de bloqueio (fls. 86/95) sustentou o réu, em apertada síntese, não ter comprovado a autora o nexo de causalidade entre o desabamento do muro e a conduta do ente público, por não haver prova contundente de que o muro desabado esteja pondo em risco a residência da autora, nem de que a municipalidade teria dado causa a qualquer suposta rachadura no referido muro.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público



Réplica à fl. 103.

O laudo pericial (fls. 221/236), de 25/11/2021, concluiu haver nexos causal entre as obras executadas pelo Município e os danos causados no muro de contenção do imóvel, provocando seu desabamento.

Manifestação do Município acerca do laudo à fl. 257 e ciência da autora manifesta à fl. 294.

Em função de manifestação da autora (fl. 258), de 11/08/2022, informando o não cumprimento da liminar pelo réu até aquele momento, o juízo *a quo* determinou, em despacho de 18/01/2023 (fls. 272/276), a intimação do réu para cumprimento da tutela deferida no prazo de 20 dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, limitada a R\$ 15.000,00, após o que seria reanalisada a efetividade da medida.

Em 24/08/2023, o Município informou ao juízo (fl. 325) o início da obra e requereu dilação do prazo de execução para 90 dias, em função de sua complexidade, tamanho, localização, quantidade de material e mão de obra, bem como a segurança a ser empregada.

Manifestação do Ministério Público às fls. 348/349, pela não intervenção no feito.

Sentença de 11/03/2025 julgou procedentes os pedidos autorais nos seguintes termos (fls. 353/356):

“ISSO POSTO, ratifico a tutela de urgência, e JULGO PROCEDENTE os pedidos, condenando a parte ré a promover a construção de muro de contenção e reparação de aclive na Rua Alcina Duarte de Oliveira, nº38, Tribobó, São Gonçalo, de modo a evitar qualquer deslizamento em direção à residência da autora, assegurando a estabilidade do talude com a melhor técnica em engenharia disponível, refazendo as instalações prediais que eventualmente possuem passagem pelo talude, ou seja, dos sistemas de águas e de esgotamento sanitário, incluindo os ramais, as caixas de passagem, e suas interligações, conforme laudo pericial produzido nesse processo. Deve a obra ser concluída em 60 dias, sob pena de multa de R\$ 2.000,00 por dia de atraso, sem prejuízo da multa já delimitada na decisão de fl.65.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Oitava Câmara de Direito Público



Condeno ainda o réu ao pagamento de R\$ 40.000,00 a título de dano moral, corrigido com base no IPCA-E, a contar desta sentença, à luz das súmulas 362 do STJ e 97 do TJERJ, e acrescido de juros de mora pelo índice de remuneração da caderneta de poupança desde a data da citação, na forma do art. 405 do C.C. e art. 240 do CPC, na forma do art. 1º-F da lei 9.494/97, com redação dada pela lei 11.960/09, à luz do Recurso Repetitivo do STF em regime de Repercussão Geral, no RE 870.947/SE (Tema 810), e do STJ (Tema 905), devendo o montante ser atualizado a partir de jan/2021 com incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente (art. 3º da Emenda Constitucional 113 de dezembro de 2021).

Por fim, condeno o réu ao pagamento dos honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, na forma do inciso I do §3º do art. 85 e do parágrafo único do art. 86, ambos do CPC.”

Irresignado, o Município interpôs o presente apelo, sustentando ausência de nexo causal, vez que haveria vícios estruturais de construção que fragilizariam seu alicerce, de modo que qualquer esforço sobre ele seria potencializado, apto a causar danos não esperados. Afirma, outrossim, que o fato de o muro sustentar a inclinação do terreno fez com que maiores contribuições de águas pluviais fossem absorvidas pela terra e pressionassem naturalmente o muro, circunstância que escaparia ao controle do poder público. Alega, ademais, não ter restado clara a omissão específica na conduta do Município, mas eventualmente uma omissão genérica, carente de comprovação de dolo, culpa ou má-fé do administrador público, não havendo dano moral indenizável.

Aponta, por outro lado, que a proteção do direito individual tem efeitos imediatos sobre a situação jurídica individual dos demais integrantes da situação jurídica plurissubjetiva objeto da lide em razão da unitariedade a que estão sujeitos. Aduz, assim, a ilegitimidade da autora para requerer, em sede de ação individual própria, objeto que envolve direitos/interesses coletivos *lato sensu*.

Defende, também, não poder o Judiciário intervir na esfera reservada ao Poder Executivo para decidir sobre a realização de obras de infraestrutura em logradouros públicos, além de ser competência constitucional deste Poder a definição de políticas públicas e de prioridades orçamentárias da comunidade que assiste.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público



Pugna, por fim, o provimento do recurso para indeferimento dos pedidos autorais e, subsidiariamente: (i) a dilação do prazo de execução da obra, por sua inexecutabilidade no prazo de 60 dias; (ii) o estabelecimento de um patamar máximo no valor da multa, tendo em vista a imposição de multa de R\$ 2.000,00 por dia de atraso, sem prejuízo da multa já delimitada na decisão de fl. 65; e (iii) a redução do valor indenizatório, considerando que o valor fixado em sentença extrapolaria o razoável.

Contrarrazões às fls. 378/384.

É o relatório.

VOTO

De plano, afasta-se a alegação do apelante de ilegitimidade ativa da autora, por não tratar a demanda de situação jurídica plurissubjetiva, nela não se discutindo a tutela de direitos coletivos. Versa a lide sobre dano a patrimônio privado individual e risco à integridade física dos moradores da residência afetada.

Cinge-se a controvérsia à existência de nexo causal entre a execução de obras pelo Município e o desabamento do muro de contenção objeto da lide, bem como, em se estabelecendo referido nexo causal, à verificação de omissão específica da edilidade quanto à reconstrução do muro, a ensejar responsabilidade objetiva por dano moral à autora.

Isso posto, importante mencionar que a responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no artigo 37, §6º da Constituição da República, traduz-se na imposição a este do dever de indenizar com base no risco administrativo. Segundo o mandamento constitucional, as pessoas jurídicas de direito público, assim como as de direito privado prestadoras de serviço público, respondem pelos danos causados a terceiros por seus agentes, sempre que presente o nexo de causalidade entre a ação ou omissão do seu agente e o dano causado ao particular. Dessa forma, uma vez demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, cabível a responsabilização do ente público.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público



A exceção a tal regra é discutida pela jurisprudência tão somente nos casos de conduta omissiva dos agentes públicos. Assim mesmo, tem-se reconhecido o dever de indenizar quando demonstrada a presença concomitante do dano, da negligência administrativa e do nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público”, entendendo-se por negligência administrativa a denominada “culpa anônima” ou “falta do serviço”.

No caso concreto, o dano é patente e fartamente documentado: o desabamento do muro; o risco estrutural a que ficou exposto o imóvel afetado; a interdição da residência da autora, sujeitando-a ao desabrigo.

A conduta do ente público pode ser analisada em duas etapas. Houve conduta comissiva na execução da obra, da qual decorreu a queda do muro de contenção, configurando *per se* dano material e gerando dano moral ao colocar em risco a integridade estrutural da residência da autora e, em função de sua interdição pela Defesa Civil, sujeitá-la ao desabrigo.

Da análise dos autos, verifica-se que, provocado administrativamente pela autora através do P.A. nº 3934 – e mesmo após manifestação de técnico da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo à Subsecretaria de Obras (fl. 13) de fevereiro de 2013, com reconhecimento do ocorrido e encaminhamento no sentido da “*elaboração de projeto e execução de obras para reparar danos, conter o talude e evitar futuras tragédias*”, bem como para “*haver desinterdição da residência pela Defesa Civil*” –, o réu quedou-se inerte. Quando do ajuizamento da demanda, o juízo de piso deferiu a antecipação de tutela, determinando a reconstrução do muro.

Fica assim caracterizada nova conduta do Município, dessa vez omissiva, obrigando a autora a pleitear seu direito à reparação tanto na esfera administrativa como na judicial. Não há que se falar em omissão genérica, culpa anônima ou falta do serviço, pois não se trata de negligência administrativa na implementação de política pública, mas de





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público



descumprimento pelo Município do dever de indenizar ou reparar o dano que causou. Ademais, a partir do deferimento da antecipação de tutela, a omissão do ente público passou a caracterizar desobediência a decisão judicial. Em ambos os casos, houve descumprimento de dever legal pelo ente público, caracterizando omissão específica.

Quanto ao nexo causal entre a conduta do réu e o dano suportado pela autora, concluiu o laudo pericial acostado às fls. 221/236 “*por **haver nexo causal** entre as obras executadas pelo réu e os danos causados no muro de contenção do imóvel, provocando seu desabamento*”, bem como destacou a necessidade de “*estudo específico para análise da estabilidade atual do talude, bem como, **executar as intervenções necessárias** para tal estabilização.*” Ao final, ressaltou o perito “*a **urgência na realização das soluções**, para que sejam evitados novos desabamentos e preservada a integridade física dos ocupantes do imóvel.*” Observe-se que **o réu não ofereceu qualquer oposição a essa conclusão**, limitando-se a alegar a ilegitimidade ativa da autora, ao argumento de inexistir título que a relacione ao imóvel.

Buscou o apelante sustentar, como impugnação ao nexo causal evidenciado nos autos, a ocorrência de fato exclusivo da vítima, alegando vícios estruturais de construção pré-existentes que fragilizariam seu alicerce, bem como caso fortuito ou força maior, ao argumento de que maiores contribuições de águas pluviais teriam sido absorvidas pelo terreno inclinado, pressionando naturalmente o muro. Deixou, no entanto, de apresentar qualquer prova a corroborar suas alegações.

Demonstrados, dessarte, a conduta estatal, os danos e o nexo de causalidade existente entre ambos, afigura-se correta a sentença que condenou o Município à construção do muro de contenção e reparação do aclave, bem como ao pagamento de indenização por dano moral.

Analisando, por fim, os pleitos subsidiários do apelante, cumpre, inicialmente, destacar que, não obstante a interdição do imóvel ter ocorrido em **janeiro de 2013** e a decisão liminar determinando a reconstrução do muro ter sido proferida em **dezembro de 2015**, somente em **agosto de 2023** comunicou o Município o início das obras, requerendo a





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público

dilação, para o mínimo de **90 dias**, do prazo de 20 dias concedido pelo juízo **para sua conclusão**.

Dessa forma, decorridos mais de 2 anos da comunicação do início das obras, quando que foi requerido prazo de 90 dias para sua conclusão, não cabe dilação do prazo fixado em sentença. Pela mesma razão, o estabelecimento, no caso em tela – em que o réu vem descumprindo de forma contumaz os comandos judiciais anteriormente proferidos –, de patamar máximo para as astreintes apenas lhes diminuiria o poder de compelir o devedor a efetivar a tutela deferida, o que não impede, ao final, que o juízo module ou reduza o valor acumulado, se este se revelar concretamente dezarrazoado.

Por fim, considerando o tempo decorrido de mais de 12 anos desde o desabamento, e a precisa observação constante da sentença, de que *“não é pequena a angústia de ver a obra de reparação postergada por anos, desprezando o réu não só o que já se via no processo administrativo, a própria ordem judicial e, pior, a vida dos envolvidos”*, o valor indenizatório de R\$ 40.000,00 se afigura adequado e suficiente para compensar o dano moral sofrido, além de estar em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Pelo exposto, o meu voto é no sentido de **negar provimento ao recurso**, mantendo integralmente a sentença recorrida.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

EDUARDO GUSMÃO ALVES DE BRITO NETO
Desembargador Relator

