

Tribunal de Justiça

07ª Câmara de Direito Privado (Antiga 12ª Câmara Cível).

Apelação Cível nº 0491016-79.2011.8.19.0001

Apelante 1: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Apelante 2: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Apelado 1: OS MESMOS

Apelado 2: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relator: DESEMBARGADOR CHERUBIN SCHWARTZ

RETORNO DOS AUTOS DETERMINADO PELA 3ª. VICEPRESIDÊNCIA DESTA E. TJRJ. RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM APELAÇÃO CÍVEL. TEMA 698 DO STF. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLÍTICAS PÚBLICAS. PREVENÇÃO DE DESASTRES. IMPLANTAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO. COMUNIDADE AZEVEDO LIMA. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. TEMA 698 DO STF. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, visando à execução de medidas de engenharia, geotecnia, intervenção urbanística e implantação de rede de saneamento básico na Comunidade Azevedo Lima, classificada como área de alto risco de escorregamentos e deslizamentos.

2. Sentença de parcial procedência, determinando a execução, em prazo não superior a 180 dias, de plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, com apresentação de laudo técnico atualizado ao final do prazo, sob pena de multa.

3. Apelações interpostas pelo Ministério Público e pelo Município do Rio de Janeiro. Acórdão que deu parcial provimento ao recurso do Ministério Público para julgar procedente o pedido de obrigação de fazer consistente na implantação de rede de saneamento básico na comunidade e desproveu o recurso do Município.

4. Embargos de declaração opostos pelo Município e pelo Estado do Rio de Janeiro, rejeitados por inexistência de omissão, obscuridade ou contradição.



5. Interposição de recursos excepcionais e agravos, com determinação do Supremo Tribunal Federal para novo julgamento, à luz do Tema 698 da Repercussão Geral.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

6. A questão em discussão consiste em saber se é legítima a intervenção judicial para determinar a implementação de políticas públicas de prevenção de desastres e saneamento básico, diante da omissão ou deficiência grave dos entes públicos, observados os parâmetros do Tema 698 do STF.

III. RAZÕES DE DECIDIR

7. O Tema 698 do STF admite a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, sem violação ao princípio da separação dos poderes.

8. A decisão judicial deve indicar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente plano e/ou meios adequados para atingir o resultado, sem impor medidas pontuais.

9. Restou comprovada a omissão dos entes públicos na implementação de moradia digna, saneamento básico e meio ambiente sadio na Comunidade Azevedo Lima, com permanência de moradias em área de alto risco geológico.

10. O acórdão recorrido limitou-se a determinar a implantação de rede de saneamento básico, indicando objetivos a serem atingidos mediante plano de ação do Executivo, em conformidade com o Tema 698 do STF.

11. Não há incompatibilidade entre o acórdão recorrido e a tese fixada pelo STF, pois a decisão respeitou os limites da atuação judicial em políticas públicas estruturais.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. Mantidos os acórdãos proferidos. Juízo de retratação não exercido.

Tese de julgamento_: "1. É legítima a intervenção judicial para determinar a implementação de políticas públicas de prevenção de desastres e saneamento básico, diante da omissão ou deficiência grave dos entes públicos, desde observados os parâmetros do Tema 698 do STF. 2. A de



judicial deve indicar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente plano e/ou meios adequados para atingir o resultado, sem impor medidas pontuais." _Dispositivos relevantes citados_: CF/1988, arts. 2º, 23, IX; CPC, arts. 487, I, 1.022; Lei nº 11.345/2007, art. 3º. _Jurisprudência relevante citada_: STF, RE 684.612 (Tema 698), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 03.07.2023.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível n.º 0491016-79.2011.8.19.0001 em que são Apelantes (1) MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO . (2) MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e Apelado (1) OS MESMOS e Apelado (2) ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ACORDAM os Desembargadores que compõem a egrégia Sétima Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em deixar de exercer o juízo de retratação na conformidade do voto do Desembargador Relator.

Trata-se de recursos de apelação interpostos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pelo Município do Rio de Janeiro em face da r. sentença, proferida pelo Juízo de Direito da 3ª Vara de Fazenda Pública, em ação civil pública ajuizada pelo Parquet em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO DE execução, em prazo não superior a 180 dias, de plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, na área classificada como de alto risco de escorregamentos e deslizamentos da Comunidade Azevedo Lima, determinando que ao final do prazo venha aos autos laudo técnico comparativo e atualizado da GEO-RIO noticiando a situação atual da comunidade relativamente a esse aspecto, nos termos do artigo 487, I, Do CPC. Não vindo o laudo ou não sendo eliminado totalmente risco, será fixada multa em sede de execução. Sem custas ante a isenção legal. Despesas processuais pelos demandados. Sem honorários, devido à natureza da demanda. P.I.

Na Sessão de Julgamento realizada em 04 de outubro de 2022, a Colenda Décima Segunda Câmara Cível, por unanimidade de votos, deu parcial provimento ao recurso do Parquet e desprovimento ao recurso do Município do Rio de Janeiro, sendo o julgado assim ementado :

“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 AZEVEDO LIMA. OBRAS DE CONTENÇÃO, FISCALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCOS, RECUPERAÇÃO DE ÁREA DESMATADA E IMPLANTAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO. Risco geológico de deslizamento de encostas na comunidade Azevedo Lima comprovado por laudo produzido, a pedido do Município Réu, pela Concremat Engenharia e pela GEORIO, responsável pelo Mapeamento Geológico em encostas. 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. Impossibilidade de identificação da



desmatada a ser recuperada face a não realização de perícia. Novo laudo da Defesa Civil que concluiu pela permanência de 180 moradias em área de alto risco geológico. Necessidade de execução de plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, nas áreas classificadas como de alto risco de escorregamentos e deslizamentos. Reserva do possível que não se pode acolher, eis que pacífico que não há que se falar em quando a mesma puder comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial (RTJ 200/191-197). Em que pese haja óbice ao Poder Judiciário em substituir a Administração nas decisões ordinárias de sua competência administrativa, a jurisprudência é pacífica quanto à possibilidade de que aquele assegure o cumprimento dos mandamentos constitucionais concernentes a efetivação das políticas públicas, diante de quadro de inércia e violação aos direitos da coletividade. 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. Obrigação dos réus de implantar saneamento básico, restrito a trecho ínfimo da comunidade, conforme dados fornecidos pelo Programa de Saneamento Ambiental (PSAM), coordenado pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) do Estado do Rio de Janeiro. Provimento parcial da apelação do Ministério Público e esprovimento do recurso do Município do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Desembargador Relator.”

Inconformados, o Município do Rio de Janeiro (Index. 2060) e o Estado do Rio de Janeiro (Index. 2086) opuseram embargo

declaração em face do aresto, constando o refute do Parquet no Index. 2099.

Essa Colenda Câmara, em decisão colegiada de 27 de julho de 2023, à unanimidade de votos, rejeitou os aclaratórios (Index. 2132), assim sendo ementado o julgado:

“INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO NA DECISÃO EMBARGADA. A contradição que autoriza o manejo dos embargos é somente a interna ao acórdão, verificada entre os fundamentos que o alicerçam e a conclusão. A contradição externa não satisfaz a exigência do art. 1.022 do NCPC para efeito de acolhimento dos aclaratórios. Acórdão que enfrentou todas as questões. Inexistência de violação do art. 489, § 1º, IV, do NCPC, eis que incabível de afastar a conclusão do julgado. Embargos Declaratórios somente são cabíveis nas hipóteses do artigo 1.022 do NCPC. Embargos conhecidos, porém desprovidos.”

O Município do Rio de Janeiro interpôs Recursos Especial e Extraordinário, nos Index. 2174 e 2203.

O Estado do Rio de Janeiro opôs aclaratórios no índice 2241, contrarrazoados pelo Parquet no índice 2322.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados pelo acórdão de índice 2348.

O Estado do Rio de Janeiro interpôs Recurso Extraordinário, nos Index. 2397.

Por sua vez, o Parquet apresentou contrarrazões, repelindo os recursos de superposição, nos indexadores 2433, 2474 e 2

Em decisão de 27 de agosto de 2024, o Eminente Terceiro Vice-Presidente inadmitiu todos os recursos excepcionais interpostos pelo Município do Rio de Janeiro

Foi interposto Agravo em Recurso Extraordinário e Agravo em Recurso Especial pelo Município do Rio de Janeiro nos índices 2615 e 2622, que foram contrarrazoados pelo Parquet nos índices 2645 e 2661.

Em decisum de índice 2685, o Terceiro Vice-Presidente do Sodalício Estadual determinou que fossem encaminhados o Agravo em Recurso Especial de fls.2622/2635 ao Superior Tribunal de Justiça e o Agravo em Recurso Extraordinário de fls.2615/2621 ao Supremo Tribunal Federal.

Em petição de índice 2692, o Estado do Rio de Janeiro informou que interpôs Recurso Extraordinário de índice de fls. 2397/2414, que ainda não havia sido apreciado pela 3ª Vice-Presidência.

Em decisum de índice 2694, a 3ª Vice-Presidência inadmitiu o Recurso Extraordinário interposto pelo Estado do Rio de Janeiro.

Foi interposto Agravo em RE pelo Estado do Rio de Janeiro no índice 2735, contrarrazoado pelo Parquet no índice 2781.

Despacho do STF, no índice 2889, determinando a devolução dos autos à Corte de origem a fim de que proceda novo

julgamento, com observância da tese fixada no Tema 698 da Repercussão Geral.

Considerando o julgamento do Tema nº 698, do STF no sentido de estabelecer parâmetros para a atuação judicial na determinação da implementação de políticas públicas, o Eminentíssimo Des. Terceiro Vice-Presidente, Desembargador Heleno Nunes, remeteu os autos à Câmara de origem para eventual juízo de retratação à luz do citado tema nº 698, do STF (Index. 2894).

Parecer da D. Procuradoria de Justiça no index 002927.

É o Relatório.

A despeito disso, a Tese formulada no Tema 698 da Repercussão Geral possui o seguinte teor:

- “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”. (RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023)



O ponto um da tese afirma que *“a intervenção do Poder judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes”*.

Ou seja, a tese permite a intervenção do Poder Judiciário em questão de políticas públicas quando for necessária para consecução de direitos fundamentais. Essa ingerência do Poder Judiciário não afronta a separação dos poderes, quando existir ausência ou deficiência grave do serviço público a ser prestado.

O ponto dois da tese determina que *“a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”*.

Isto é, a decisão judicial deve apontar o propósito final da medida e determinar a apresentação de plano e/ou instrumentos para se alcançar o objetivo final, considerando o tema ostentar a característica de Processo Estrutural.

Nesse sentido, a aplicação da Tese prevista no Recurso Extraordinário 684.612 (Tema 698) requer, de imediato, dois requisitos: a ausência ou deficiência grave do serviço e a determinação de quais

os objetivos a serem alcançados pelo Poder Público, bem como os mecanismos necessários a realização desse fim.

Rigorosamente, no debate processual até aqui enlevado, fica patente a omissão dos entes políticos estadual e municipal em seus deveres de implementar moradia digna, esgotamento sanitário, meio ambiente sadio, tanto que o ente político estadual, em sua contestação, não nega a sua obrigação, tão somente, ou o delega para o Município do Rio de Janeiro ou tenta afastar seu dever alegando a discricionariedade do gestor público e o fato de ser escasso o orçamento público.

Entretanto, não por outro motivo, o acórdão, de modo irreparável, reformou parcialmente a sentença, para julgar também procedente o pedido de obrigação de fazer consistente na implantação de rede de saneamento básico na Comunidade Azevedo Lima.

Com efeito, destaca-se que essa Colenda Câmara Civil reconheceu, em voto do eminente relator, a inércia dos entes políticos, bem como a importância das pretensões assentadas na exordial, consoante se depreende do excerto que ora se reproduz:

“(…) Importante, mais uma vez destacar, que a Constituição estabelece a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; que a implementação dos direitos fundamentais é política pública; que as políticas públicas implicam em gastos públicos, sendo que tais recursos são limitados; que a Constituição vincula o atuar do administrador ao cumprimento das determinações impostas pela Constituição; que a mora do administrador pode e deve ser suprida por decisão judicial, sem que tal implique em violação a tripa dos poderes – artigo 2º da CRFB/88. Conclui-se que o adminis



não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração. Eventuais dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional.

Não se ignora os custos para implementação de tais políticas, eis que as mesmas estão subordinadas às possibilidades orçamentárias do Estado, e comprovada à incapacidade econômico-financeira do ente político, não se poderá exigir a imediata efetivação do comando fundado no texto da Constituição. Como disse linhas acima, trata-se de política pública, devendo o Poder Público adotar as medidas necessárias para avisar os munícipes acerca dos riscos. Repito, trata-se de política pública estabelecida constitucionalmente, e como tal não pode o administrador alegar falta de recursos. Assim como bem salientado pelo D. sentenciante na qual adoto as razões de decidir que fixou o prazo de 180 dias, após o qual deverá vir aos autos laudo comparativo e atualizado da GEO-RIO noticiando a situação atual da comunidade relativamente a esse aspecto. A forma de eliminação do risco deve ser examinada e decidida pelo Executivo, razão pela qual a procedência é parcial. Em acerto, asseverou a douta magistrada sentenciante que: “Por fim, quanto ao pedido de elaboração de um plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística na área classificada como de alto risco de escorregamentos este requer acolhida em parte. O documento trazido pelo próprio Município datado de 2019 retrata que persistiam em alto risco de escorregamento 180 moradias na região (fls. 1540 a 1555), mesmo número encontrado em 2011 no Relatório de Campo - Mapeamento de Risco de fls. 64 a 76. Ou seja: em oito anos nada foi feito com relação a essas residências, que permanecem em perigo constante de desabamento. Do mesmo modo, quanto à medida de recuperação da área desmatada,



embora necessária para a preservação do meio ambiente e prevenção de deslizamentos, a demonstração da insuficiência das medidas adotadas pelo Município na comunidade contemplada pelo Programa de Mutirão de Reflorestamento, no documento eletrônico nº 1540, dependeria de prova pericial, não requerida pelo Parquet, a despeito dos despachos saneadores proferidos às fls. 1.290 e 1.583. (...) Frise-se que, 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. (...) Diante do exposto, VOTO no sentido de conhecer e dar parcial provimento ao primeiro recurso, para julgar procedente o pedido de obrigação de fazer consistente na implantação de rede de saneamento básico na Comunidade AZEVEDO LIMA e desprovimento do segundo apelo do Município do Rio de Janeiro. (...)”

Desse modo, não se vislumbra dos autos qualquer incompatibilidade entre o aresto proferido por esta E. Câmara de Direito Privado ,

O acórdão recorrido está em conformidade com essas teses, pois reconheceu a urgência das medidas diante das graves omissões na prestação do serviço, determinando a implantação de rede de saneamento básico na Comunidade Azevedo Lima, sem impor medidas pontuais, mas indicando objetivos a serem atingidos mediante plano de ação do Executivo[ID002901].

Assim o acórdão recorrido , que reformou parcialmente a sentença, dando parcial provimento ao apelo do Ministério Público para julgar procedente o pedido de obrigação de fazer consistent



implantação de rede de saneamento básico na Comunidade AZEVEDO LIMA, encontra-se em perfeita harmonia aos limites impostos no Tema 698, na medida em que, tão somente, determina a aplicação da missiva constitucional e da lei, apontando as finalidades a serem alcançadas e determinando à Administração Pública Estadual e Municipal que apresentem um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, qual seja, o direito à moradia, à preservação da vida e integridade física dos moradores da localidade, e ao meio ambiente sadio.

Isso posto, o meu voto é no sentido de, em juízo de retratação, manter os acórdãos proferidos.

Por tais fundamentos, VOTO no sentido de deixar de exercer o juízo de retratação.

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica.

Desembargador CHERUBIN HELCIAS SCHWARTZ JÚNIOR

Relator