



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

Registro: 2017.0000968744

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0040111-18.2010.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes/apelados PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO, são apelados/apelantes ALCINO HILÁRIO (ESPÓLIO) e NOÊMIA PEREIRA DA SILVA HILÁRIO (INVENTARIANTE).

ACORDAM, em 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CARLOS MALHEIROS (Presidente sem voto), JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E MARREY UINT.

São Paulo, 12 de dezembro de 2017

KLEBER LEYSER DE AQUINO

RELATOR

(Assinatura Eletrônica)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

Voto nº 02500

Apelação nº 0040111-18.2010.8.26.0053

Apelantes: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, ESPÓLIO DE ALCINO HILÁRIO e NOÊMIA PEREIRA DA SILVA HILÁRIO (Justiça Gratuita)

Apelada: COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO - CET

1º Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo

Magistrado: Dr. Sérgio Serrano Nunes Filho

APELAÇÕES – RESPONSABILIDADE CIVIL – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C.C. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS – CONSERVAÇÃO DE VIA PÚBLICA – ACIDENTE DE TRÂNSITO – Pretensão de compelir o Município de São Paulo e a Companhia de Engenharia de Tráfego - CET a realizar obras consistentes na aplicação de asfalto liso sobre paralelepípedos, além de instalar lombadas e sinalização de trânsito em via com declive acentuado, bem como obter reparação de danos materiais e morais decorrentes de acidente de trânsito – Sentença de procedência em parte – Pleito de reforma da sentença – Não cabimento – PRELIMINARES – Ilegitimidade de parte ativa (dos segundos apelantes) e Ilegitimidade de parte passiva (do primeiro apelante) – Afastamento de ambas – Presença nos autos de documentos que comprovam a propriedade dos segundos apelantes sobre o imóvel danificado no acidente de trânsito – Responsabilidade da CET que se limita à fiscalização e ao gerenciamento do tráfego do município, bem como ao planejamento de implantação dos equipamentos urbanos necessários à segurança e fluidez do trânsito – Órgão técnico que não realiza obras de infraestrutura – Execução das obras desta natureza que deve ser realizada pelo Município – MÉRITO – Omissão do Poder Público – Responsabilidade subjetiva – Aplicação da teoria da culpa do serviço público ou da culpa anônima do serviço público – Responsabilidade do Município em zelar pela fiscalização e conservação das vias públicas – OBRIGAÇÃO DE FAZER – Comprovação da existência de declive acentuado na via – Cobertura de paralelepípedos, material que se torna liso com a ação do tempo, que não se mostra adequada – Necessidade de aplicação de asfalto liso para proporcionar maior segurança aos moradores e motoristas, bem como a instalação de lombadas e sinalização, desde que sejam



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

condizentes com as normas técnicas aplicáveis – INDENIZAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS – Inadmissibilidade – Ausência de nexo causal – Acidente de trânsito causado em razão da quebra do eixo coroa de caminhão que estava subindo a rua onde moram os segundos apelantes – Inexistência de comprovação de que o defeito mecânico ocorreu em razão das condições de conservação da via – Invasão da residência dos segundos apelantes que se deu em razão do motorista perder o controle do veículo – Responsabilidade civil do Município não configurada – MULTA DIÁRIA – Valor da multa diária fixado de forma razoável e proporcional às peculiaridades do caso concreto – Sentença mantida – APELAÇÕES não providas

Trata-se de apelações interpostas pelo Município de São Paulo e pelo Espólio de Alcino Hilário e Noêmia Pereira da Silva Hilário contra a r. sentença (fls. 218/219), proferida na vigência do Código de Processo Civil de 1.973 (Lei nº 5.869, de 11/01/1.973), nos autos da ação de obrigação de fazer c.c. indenização por danos materiais e morais, ajuizada pelos segundos apelantes em face do primeiro apelante e da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, que julgou procedente em parte a ação, condenando o primeiro apelante e a apelada à aplicação de asfalto liso no trecho indicado pelos segundos apelantes, bem como instalação de lombadas e sinalização, desde que condizentes com as normas técnicas aplicáveis, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária unitária de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) em caso de descumprimento, indeferindo os pedidos de indenização pelos danos materiais e morais. Consignou sucumbência recíproca, determinando o rateio das custas/despesas processuais, bem como que cada parte arque com as verbas honorárias de seus patronos, observada a isenção legal e a justiça gratuita concedida aos segundos apelantes.

Alega o primeiro apelante no presente recurso (fls. 223/230), em síntese e em preliminar, a ilegitimidade de parte ativa dos segundos apelantes, pois ausência de comprovação de propriedade do imóvel atingido, bem como sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

ilegitimidade de parte passiva, na medida em que cabe somente à apelada fiscalizar e gerenciar o tráfego do município, bem como o planejamento e a implantação dos equipamentos urbanos necessários à segurança e fluidez do trânsito. No mérito, alega que não há prova suficiente da necessidade de aplicação de asfalto, instalação de lombadas e sinalização na via pública, diversas das já existentes. Sustenta que a via pública possui todas as condições que sua situação peculiar demanda, inexistindo registro da ocorrência que qualquer acidente no local nos últimos 5 (cinco) anos. Aduz que apesar de se tratar de via com declive acentuado, este não é extremo, fato que aliado ao pouco tráfego de veículos e à característica residencial da região, não indicam a necessidade de aplicação de asfalto liso sobre os paralelepípedos. Afirma que as melhorias em questão podiam ter sido pleiteadas administrativamente. Pedes, por fim, o acolhimento das preliminares arguidas e, subsidiariamente, a improcedência total do pedido inicial.

Alegam os segundos apelantes no respectivo recurso (fls. 231/244), em síntese, que houve a efetiva demonstração dos danos materiais e morais, pois a via pública em que ocorreu o acidente de trânsito estava desgastada, sem o devido asfaltamento liso e sinalização, além de ser dotada de declive extremamente acentuado, fatores que contribuíram para a perda do controle do veículo. Aduzem que fazem jus ao recebimento de indenização por danos materiais e morais em decorrência da conduta ilícita do primeiro apelante e da apelada, que são responsáveis pela manutenção, conservação e fiscalização da via e não tomaram as providências necessárias para garantir a segurança dos pedestres, moradores e motoristas que por ali transitam. Sustentam que diversos acidentes ocorreram na via em questão, sendo que, no ano de 2.009 um caminhão teve seu eixo de direção quebrado ao efetuar uma manobra, vindo a colidir com o imóvel dos segundos apelantes, causando inúmeros danos materiais e morais que devem ser indenizados pelo primeiro apelante e pela apelada. Ponderam que o valor fixado a título de multa diária pelo descumprimento da ordem judicial é irrisório, devendo ser majorado para R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia. Citam jurisprudências. Pedem, por fim, que seja



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

dado provimento ao recurso, com a reforma parcial da sentença.

Em contrarrazões (fls. 272/291), alegam os segundos apelantes, em síntese, o acerto da r. sentença, diante da constatação evidente dos autos, da imperfeição presente no asfalto, dando ensejo ao acidente ocorrido.

Em contrarrazões (fls. 295/312), alega a apelada, em síntese, que não há dever de indenizar, tendo em vista a ausência de nexo de causalidade, tendo em vista que o causador do dano foi um terceiro, de modo que não há responsabilidade do Estado.

Em contrarrazões (fls. 316/319), alega o primeiro apelante, em síntese, que não há nexo causal entre a conduta ilícita e os danos experimentados pelos segundos apelantes e, portanto, não há dever de indenizar.

Recursos tempestivos e recebidos, em primeira instância, somente no efeito devolutivo (fl. 263).

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

Ressalto inicialmente que o presente recurso foi interposto sob as regras do Código de Processo Civil de 1.973 (Lei nº 5.869, de 11/01/1.973).

Inicialmente, afasto as preliminares de ilegitimidade de parte ativa dos segundos apelantes, e de ilegitimidade de parte passiva do primeiro apelante, alegadas por este.

Não há que se falar em ilegitimidade de parte ativa dos segundos apelantes.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

Ao contrário do que alega o primeiro apelante, os segundos apelantes comprovaram serem proprietários do imóvel atingido pelo caminhão no acidente ocorrido na via, conforme se depreende da certidão da matrícula nº 76.824 do 9º Cartório de Registros de Imóveis de São Paulo (fl. 189), na qual consta averbação relatando a venda do referido imóvel a Alcino Hilário e sua esposa Noêmia Pereira da Silva Hilário.

Deste modo, os segundos apelantes são partes ativas legítimas para proporem a presente demanda.

Não obstante, não há que se falar em ilegitimidade de parte passiva do primeiro apelante.

Os objetivos da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, sociedade autônoma de economia mista municipal, estão elencados no artigo 2º da Lei Municipal nº 8.394, de 28/05/1.976, nos seguintes termos:

Art. 2º. É objetivo social da Companhia:

- I. Planejar e implantar, nas vias e logradouros do Município, a operação do sistema viário, com o fim de assegurar maior segurança e fluidez do trânsito e do tráfego;
- II. Promover a implantação e a exploração econômica de equipamentos urbanos e atividades complementares, na forma e em locais definidos por decreto do Executivo, de modo a melhorar as condições do trânsito e do tráfego;
- III. Prestar serviços ou executar obras relacionadas à operação do sistema viário, mediante contratos celebrados com entidades públicas da administração centralizada ou descentralizada, bem como com as entidades em que o Poder Público seja detentor da maioria do capital social. (negritei)

Ao que se vê, em que pese haja a previsão de “execução de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

obras" relacionadas ao sistema viário, a execução destas pela apelada só seria admitida diante da existência de contrato administrativo para tal fim, documento este que não foi apresentado nos autos, o que nos leva a concluir que tal função não está sendo por ela exercida, mas sim pelo próprio Município, principalmente quando se trata de obra de médio porte, ligada à infraestrutura do Município.

Tanto é assim que a Prefeitura de São Paulo, através da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e da Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA), é quem realiza a renovação asfáltica das vias da cidade, mediante obras de recapeamento, após a realização de avaliação técnica pela apelada e mediante solicitações recebidas pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e da Secretaria de Transportes, conforme se depreende do site do primeiro apelado¹.

Também é do Município a responsabilidade pela reparação dos eventuais danos causados, em razão da sua omissão em manter e realizar reparos na via pública, conforme se denota do disposto no artigo 144, parágrafo 10, da Constituição Federal².

Desta forma, o Município de São Paulo é parte passiva legítima para compor a presente lide.

Superadas as preliminares, passo ao mérito.

Os recursos não comportam provimento.

¹ http://www3.prefeitura.sp.gov.br/saffor_bueiros/FormsPublic/serv1RecapeamentoAnos.aspx

² Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I. compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II. compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014) (negritei)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

Segundo consta na inicial, em 22/05/2.009, os segundos apelantes foram surpreendidos por um caminhão que invadiu sua casa, localizada na Rua Margarida Cardoso dos Santos nº 75, São Mateus, São Paulo, ocasionando grandes danos materiais no imóvel. Os segundos apelantes atribuem o acidente ao fato de na época a rua em que residem estar coberta por paralelepípedos gastos, sem lombadas ou sinalização adequada, fatores que somados ao declive extremamente acentuado, fizeram com que o veículo em questão perdesse a tração, vindo a chocar-se com o imóvel.

Pois bem, da narrativa trazida, verifica-se que os segundos apelantes buscam a condenação do primeiro apelante e da apelada à realização de pavimentação lisa de asfalto sobre os paralelepípedos, colocação de lombadas e sinalizações suficientes de proibição de tráfego, bem como a indenização por danos materiais e morais, decorrentes do acidente ocorrido em razão da omissão do Poder Público.

No que se refere à obrigação de fazer, é procedente a demanda, tal como apontado pelo juiz “a quo”.

Conforme bem leciona Yussef Sahid Cahali³:

“A conservação e fiscalização das ruas, estradas, rodovias e logradouros públicos inserem-se no âmbito dos deveres jurídicos da Administração razoavelmente exigíveis, cumprindo-lhe proporcionar as necessárias condições de segurança e incolumidade às pessoas e aos veículos que transitam pelas mesmas. (...) Daí a reiterada jurisprudência no sentido de reconhecer a responsabilidade civil da Administração pelos acidentes de trânsito que tenham como causa via pública mal conservada ou não fiscalizada na sua manutenção.”

³ Responsabilidade Civil do Estado, 3ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 230/231.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

As fotos encartadas (fls. 42/48) comprovam que realmente há um certo declive na via pública onde residem os segundos apelantes, consistente em um desnível que segue por toda a pista de paralelepípedos que se mostram gastos, além de inexistir qualquer sinalização no local.

Considerando que o paralelepípedo é sabidamente um material que com a ação do tempo se torna liso, resta evidente que a sua utilização em uma via que conta com um certo declive não se mostra razoável, trazendo insegurança para os veículos que lá transitam, razão pela qual pertinente a substituição por asfalto liso.

Do mesmo modo se mostra razoável o pleito de instalação de lombadas e sinalização, desde que sejam condizentes com as normas técnicas aplicáveis, tal como determinado pela r. sentença.

Vale dizer que o fato de não existir registro de acidentes de trânsito no local nos últimos anos é irrelevante, diante da comprovada potencialidade deles ocorrerem, conforme verificado nos autos.

Assim, correta a condenação do primeiro apelante e da apelada na realização das obras necessárias na Rua Margarida Cardoso dos Santos, São Mateus, São Paulo, para garantir a segurança de seus moradores e motoristas.

No entanto, desarrazoado o pedido dos segundos apelantes quanto à majoração da multa diária.

O valor fixado pelo culto magistrado sentenciante a título de multa unitária, de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), é proporcional ao valor da obrigação imposta e está em harmonia com os princípios da razoabilidade e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

equidade, razão pela qual deve ser mantido.

Também se mostra descabido o pleito de indenização por danos materiais e morais decorrentes do acidente relatado nos autos, diante da ausência de nexos causal.

Nos casos em que se pretende a responsabilização do Estado pelos danos decorrentes de omissão do Poder Público, não se aplica a teoria do risco administrativo (art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal)⁴, uma vez que a suposta omissão exige a existência de culpa.

Neste sentido são as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶:

“Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.” (negritei)

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁶ Curso de Direito Administrativo; 32ª ed.; São Paulo; Edit. Malheiros; 2015; p. 1041.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

Deste modo, tratando-se de omissão do Poder Público, o caso se amolda à responsabilidade subjetiva do Estado, com aplicação da teoria da culpa do serviço público.

Em que pese seja possível reconhecer que a cobertura de paralelepípedos de uma rua em declive traga maior risco de acidentes, não há nos autos elementos suficientes para estabelecer o nexo causal entre a omissão da Administração e os danos causados.

Conforme consta no boletim de ocorrência juntado aos autos (fls. 24/25), um caminhão carregado de areia subia a Rua Margarida Cardoso dos Santos, São Mateus, São Paulo, quando o eixo coroa do veículo quebrou, fazendo com que o caminhão descesse a rua. O motorista, então, na tentativa de parar o veículo, atingiu a residência dos segundos apelantes que se localiza no meio da referida via.

Não há nos autos prova de que o defeito mecânico em questão foi causado em razão das condições de conservação da via, razão pela qual não se pode atribuir ao primeiro apelante ou à apelada qualquer responsabilidade sobre o fato.

Vale ressaltar que o caminhão em questão é aparentemente antigo, não sendo possível precisar seu estado de conservação ou se a carga que levava estava dentro das especificações do fabricante, fatores estes que poderiam não evitar o acidente, mesmo que houvesse cobertura asfáltica da rua.

Ademais, a invasão da residência dos segundos apelantes se deu em razão do motorista perder o controle do veículo, que começou a descer por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

força da gravidade, o que implica em dizer que os danos foram causados por ato de terceiro, na medida em que, repito, não ficou demonstrado que o problema mecânico no citado veículo foi decorrente do estado da via pública.

Sendo assim, descaracterizado está o nexos causal entre a omissão do Município e os danos sofridos pelos segundos apelantes, de modo que não há dever de indenizar.

A jurisprudência deste C. Tribunal de Justiça corrobora esse entendimento, conforme se observa:

APELAÇÃO CÍVEL – RESPONSABILIDADE CIVIL – Indenização por danos materiais e morais – Queda em via pública – Alegada omissão da Municipalidade na conservação do local – Nexos causal não demonstrado – Ausência dos elementos necessários para configurar responsabilidade da Municipalidade em indenizar – Sentença de improcedência mantida – Recurso do autor improvido. (Apelação nº 1005250-35.2016.8.26.0099; Rel^a. Des^a. Maria Laura Tavares; Comarca: Bragança Paulista; Órgão julgador: 5ª Câm. de Direito Público; Data do julgamento: 04/09/2.017; Data de publicação: 04/09/2.017) (negritei)

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAL – Autor vítima de roubo em rodovia administrada por concessionária de serviço público – 1. Objeto da concessão que não compreende o policiamento ostensivo de trânsito, nos termos do Decreto Estadual nº 41.773/1997. Competência exclusiva do Poder Público para exercer o poder de polícia. Responsabilidade da concessionária afastada – Precedentes – 2. Responsabilidade civil do Estado por omissão – Inadmissibilidade – Ausência de nexos causal entre a omissão estatal e os danos sofridos pelo autor – Nem a deficiência atribuída ao serviço público foi causa direta e imediata dos eventos danosos, nem os danos foram efeito necessário daquela deficiência. Reponsabilidade do Estado afastada – Precedentes – Sentença mantida – Recurso desprovido. (Apelação nº 1008469-31.2015.8.26.0248; Des^a. Rel^a. Heloísa Martins Mimessi; Comarca: Indaiatuba; Órgão julgador: 5ª Câm. de Direito Público; Data do julgamento: 13/07/2.017; Data de publicação: 13/07/2.017) (negritei)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
3ª Câmara de Direito Público

Assim, desnecessárias mais argumentações.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** às presentes apelações, para manter a r. e bem lançada sentença, por seus próprios fundamentos, acrescidos dos aqui expostos.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
RELATOR
(Assinatura Eletrônica)