

*Supremo Tribunal Federal*

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 03.03.92  
EMENTÁRIO Nº 1.656 - 2

382

01656020  
04371130  
05871000  
00000120

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 01135875/210

ORIGEM : SÃO PAULO  
RELATOR : MINISTRO CARLOS VELLOSO  
RECORRENTES: JOSÉ CARLOS DELUCA MAGALHÃES E S/MULHER  
RECORRIDA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., 1967, art. 107. C.F./88, art. 37, § 6º.

I. A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.

II. Ação de indenização movida por particular contra o Município, em virtude dos prejuízos decorrentes da construção de viaduto. Procedência da ação.

III. R.E. conhecido e provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de fevereiro de 1992.

NÉRI DA SILVEIRA

-

PRESIDENTE



CARLOS VELLOSO

-

RELATOR

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 01135875/210

ORIGEM : SÃO PAULO  
RELATOR : MINISTRO CARLOS VELLOSO  
RECORRENTES: JOSÉ CARLOS DELUCA MAGALHÃES E S/MULHER  
RECORRIDA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

R E L A T Ó R I O

01656020  
04371130  
05872000  
00000260

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Trata-se de recurso extraordinário fundado no art. 119, III, "a", da Constituição pretérita, em que se alega ofensa ao art. 107 da Carta então vigente, cumulado com arguição de relevância, que veio a ser rejeitada.

Cuidam os autos de ação ordinária de indenização contra o Município de São Paulo, em razão da construção de viaduto, que teria provocado poluição sonora, visual e ambiental, com a conseqüente desvalorização do imóvel residencial de propriedade dos recorrentes.

A Oitava Câmara Civil do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria de votos, negou provimento ao apelo dos ora recorrentes contra a sentença de primeiro grau (fls. 188/191) que julgara improcedente a ação. Também por maioria de votos foram rejeitados os embargos infringentes interpostos.

O voto condutor resumiu assim os fundamentos do acórdão que rejeitou os embargos infringentes:

"Houve prejuízo; mas b) não decorreu de ato ilícito: c) tendo decorrido de atividade administrativa lícita, objetivou o interesse da coletividade, interesse presumido e ínsito ao tipo de conglomerado humano constituído no grande centro: d) não afetou singularmente a uma pessoa ou a um pequeno grupo de pessoas: e) não

*mueller*



existe o menor indício de que a obra pudesse ter sido desnecessária ou que aquilo a que objetivava pudesse vir a ser obtido por outras vias menos onerosas; f) não se constituiu o prejuízo em fato anômalo no grande centro urbano, onde zoneamentos são modificados, bairros envelhecem rapidamente, moradias são derrubadas, novas zonas residenciais surgem, numa modificação contínua e incessante: e g) não há conflito entre interesses privados, mas entre um interesse privado e um interesse público, com primazia para este".

No recurso extraordinário alega-se que o acórdão recorrido contrariou o disposto no art. 107 da Constituição de 1967, "que é auto-aplicável, e que serviu de fundamento para o ajuizamento da ação, o qual consagra o princípio da responsabilidade objetiva do Estado". Dizem os recorrentes que, a teor do mencionado art. 107, quando se constrói uma obra pública em benefício da coletividade e dela decorre uma diminuição no patrimônio individual, nasce uma responsabilidade de indenizar. Trata-se de critério de estrita justiça, que é reflexo do princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais. Ressaltam que o aresto questionado, não obstante reconhecer expressamente a ocorrência de prejuízo aos recorrentes, negou-lhes a indenização postulada, com base em alegações irrelevantes. Não se cogita de questionar o poder-dever ao Município de realizar obras públicas de interesse da coletividade, mas sempre que tais obras ocasionarem dano ao particular, está o Poder Público obrigado a indenizá-lo, "por seu ato positivo perturbador, como unificador dos interesses públicos, em assegurando-se a ordem, mediante igualdade de repartição, entre os beneficiados dos encargos sociais".

Apesar de ter o seu processamento indeferido pela decisão do eminente 3º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça (fls. 305/309), o recurso extraordinário subiu a esta Corte, em virtude de despacho exarado no agravo regimental no Ag. 114.637-1-SP (AgRg). *muuu*



RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 01135875/210

A douta Procuradoria-Geral da República, através de parecer da Subprocuradora-Geral ANADYR DE MENDONÇA RODRIGUES, manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso.

É o relatório.

*J. Wilson*



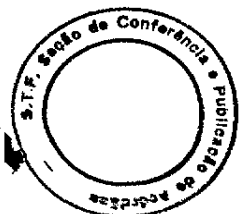
V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO(Relator):  
Trata-se, como vimos de ver, de ação de indenização contra o Município de São Paulo, por ter este construído um viaduto que teria provocado poluição sonora, visual e ambiental, com a conseqüente desvalorização do imóvel residencial de propriedade dos recorrentes. O acórdão recorrido, que versou a matéria constitucional objeto do presente recurso, negou a indenização, não obstante reconhecer a existência do prejuízo. As razões do acórdão foram assim sintetizadas no corpo deste:

"(...)

Ou, em síntese: a) Houve prejuízo; mas b) não decorreu do ato ilícito; c) tendo decorrido de atividade administrativa lícita, objetivou o interesse da coletividade, interesse presumido e ínsito ao tipo de conglomerado humano constituído no grande centro; d) não afetou singularmente a uma pessoa ou a um pequeno grupo de pessoas; e) não existe o menor indício de que a obra pudesse ter sido denecessária ou que aquilo a que objetivava pudesse vir a ser obtido por outras vias menos onerosas; f) não se constituiu o prejuízo em fato anômalo no grande centro urbano, onde zoneamentos são modificados, bairros envelhecem rapidamente, moradias são derrubadas, novas zonas residenciais surgem, numa modificação contínua e incessante; e g) não há conflito entre interesses privados, mas entre um interesse privado e um interesse público, com primazia para este." (fl. 280) *monu*

01656020  
04371130  
05873000  
01560310



Nas razões do recurso extraordinário, sustentaram os recorrentes:

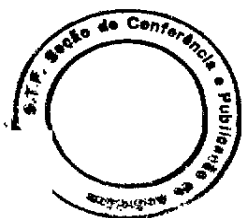
"5. Como se verifica, apesar de reconhecer expressamente o prejuízo acarretado para os recorrentes, o V.Acórdão recorrido, com base em inúmeras alegações irrelevantes, nega-lhes indenização, violando, assim, o disposto no art. 107 da Constituição Federal, que consagra o princípio da responsabilidade objetiva do Estado.

6. Não se nega ao Poder Público o poder dever de realizar obras públicas, de interesse da coletividade, entre as quais se inclui o Viaduto Ary Torres, destinado a equacionar o sistema viário da região. Mas, face ao disposto no art. 107 da Constituição Federal, toda vez que o Estado, através de uma ação lícita, em seu próprio interesse ou da coletividade, ocasionar dano ao particular, está obrigado a indenizá-lo, "por seu ato positivo perturbador, como unificador dos interesses públicos, em assegurando-se a ordem, mediante igualdade de repartição, entre os beneficiados dos encargos sociais ("Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública", de WEIDA ZANCANER BRUNINI, Prefácio, fl.10).

7. HELLY LOPES MEIRELLES, em sua obra "Direito Administrativo Brasileiro", Editora Revista dos Tribunais, 9ª Edição, pag. 544, ao tratar da Responsabilidade Civil da Administração, comentando o art. 107 da Constituição Federal, afirma:

'Quanto às lesões a terceiros, ocasionadas pela obra em si mesma, ou seja por sua natureza, localização, extensão ou duração

*meirelles*



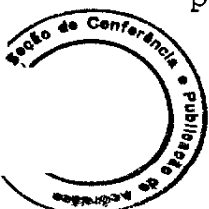
prejudicial ao particular, a Administração Pública que a planejou responde objetivamente, sem indagação de culpa de sua parte.'

8. No caso vertente, reconheceu o V.Acórdão recorrido o nexó causal entre a ação estatal e o dano sofrido pelos recorrentes, reconhecendo a ocorrência do prejuízo. E contrariamente ao afirmado no V. Acórdão recorrido, a ação estatal afetou apenas um pequeno grupo de pessoas (os proprietários de imóveis da quadra situada na Av. Alcides Sangirardi, em frente ao viaduto). E mesmo que tivesse, a título de argumentação, afetado todo o bairro, não deixaria de ter afetado apenas um grupo de pessoas. E à toda evidência, o dano foi anormal, excedendo os incômodos provenientes da vida societária, eis que, consoante bem salientou o Desembargador Arthur de Godoy, em sua declaração de voto vencido, "a cidade é feita primordialmente para residir, não para trafegar. E consiste distorção pensar-se, em linha de normalidade, que o núcleo habitacional deva sujeitar-se às condições da corrente viária a ser instalada, ao invés de impôr suas exigências a esta." (fl. 286). "(fls. 294-295).

Posta assim a questão, estou em que o acórdão recorrido tratou mal o princípio da responsabilidade objetiva do Estado, inscrito no art. 107 da Carta Política de 1.967, e que a Constituição vigente consagra no art. 37, § 6º.

Em trabalho doutrinário que escrevi sobre o Tema ("Responsabilidade Civil do Estado", Rev. de Informação Legislativa, 96/233), lembrei que a teoria do risco administrativo fez surgir a responsabilidade objetiva do Estado. Segundo essa teoria, o dano sofrido pelo indivíduo deve ser visualizado como consequência do funcionamento do serviço público, não importando se esse funcionamento foi bom ou mau.

*mueller*

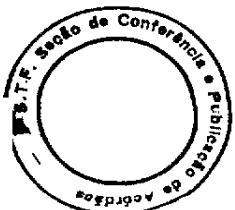


RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 01135875/210

Importa, sim, a relação de causalidade entre o dano e o ato do agente público. É que, segundo a lição de CAIO MÁRIO DA SILVA FERREIRA, com apoio em AMARO CAVALCANTI, PEDRO LESSA, AGUIAR DIAS, OROZIMBO NONATO e MAZEAUD et MAZEAUD, positivado o dano, "o princípio da igualdade dos ônus e dos encargos exige a reparação. Não deve um cidadão sofrer as consequências do dano. Se o funcionamento do serviço público, independentemente da verificação de sua qualidade, teve como consequência causar dano ao indivíduo, a forma democrática de distribuir por todos a respectiva consequência conduz à imposição à pessoa jurídica do dever de reparar o prejuízo, e, pois, em face de um dano, é necessário e suficiente que se demonstre o nexo de causalidade entre o ato administrativo e o prejuízo causado." (CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, "Instituições de Dir. Civil", Forense, 1961, I/466, nº 116). GEORGE VEDEL leciona que o dano causado pela Administração ao particular "é uma espécie de encargo público que não deve recair sobre uma só pessoa, mas que deve ser repartido por todos, o que se faz pela indenização da vítima, cujo ônus definitivo, por via do imposto, cabe aos contribuintes." (G. VEDEL e P. DELVOLLE, "Droit Administratif", Presses Universitaires de France, 9ª ed., 1984, ps. 448-449). Para L. DUGUIT, a atividade do Estado se exerce no interesse de toda a coletividade; as cargas que dela resultam não devem pesar mais fortemente sobre uns e menos sobre outros. Se, da intervenção do Estado, assim da atividade estatal, resulta prejuízo para alguns, a coletividade deve repará-lo, exista ou não exista culpa por parte dos agentes públicos. É que o Estado é, de um certo modo, assegurado daquilo que se denomina, frequentemente, de risco social, ou o risco resultante da atividade social traduzida pela intervenção do Estado. (L. DUGUIT, "Las Transformaciones del Derecho Publico", Madri, 2ª, ed., ps 306 e ss.).

Na linha das opiniões acima indicadas, as lições de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ("Elementos de Direito Administrativo", Ed. Rev. dos Tribs., 1980, ps. 252-253), YUSSEF SAID CAHALI ("Responsabilidade Civil do Estado", Ed. Rev. dos Tribs., 1982) e WEIDA ZANCANER BRUNINI ("Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública", Ed. Rev. dos Tribs., 1981).

*Mello*



Pode-se afirmar, em síntese, que a responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade do Estado, ocorre, em síntese, vale repetir, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa.

Ora, o acórdão recorrido deixa expresso que os requisitos acima indicados estão presentes, no caso.

Todavia, negou a reparação do dano, assentando o entendimento sobre os fundamentos sintetizados à fl. 280, já transcritos neste voto e que são os seguintes: a) o prejuízo não decorreu de ato ilícito. O argumento, entretanto, não tem procedência. É que a responsabilidade objetiva do poder público, com base na teoria do risco administrativo, não exige que a ação administrativa causadora do dano seja ilícita. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao examinar o fundamento da responsabilidade do Estado, não obstante entender que ele se biparte -- pois, "no caso de comportamentos ilícitos, comissivos ou omissivos, o dever de reparar o dano é contrapartida da violação da legalidade" -- deixa claro, no que concerne aos atos lícitos, que "o fundamento da responsabilidade estatal é a idéia de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, repartindo-se os "onus provenientes dos atos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião do exercício de atividade desempenhada no interesse de todos." (Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. cit., p. 260). A lição, bem se vê, está na linha das opiniões anteriormente invocadas. Argumenta, ainda, o acórdão, que c) tendo o prejuízo "decorrido de atividade administrativa lícita, objetivou o interesse da coletividade, interesse presumido e ínsito ao tipo de conglomerado humano constituído no grande centro." O raciocínio esboroa-se, entretanto, "data venia", frente às lições transcritas. Vale invocar PEDRO LESSA: "desde que um particular sofre um prejuízo, em consequência do funcionamento (regular ou irregular, pouco importa) de um serviço organizado no interesse de todos, a indenização é devida. Aí temos um corolário lógico do princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais." (PEDRO

*Mouso*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 01135875/210

LESSA, "Do Poder Judiciário", ps. 163 e 165). Diz mais o acórdão: d) o prejuízo não teria afetado "singularmente a uma pessoa ou a um pequeno grupo de pessoas", que e) "não existe o menor indício de que a obra pudesse ser desnecessária ou que aquilo a que objetivava pudesse vir a ser obtido por outras vias menos onerosas", que f) "não se constitui o prejuízo em fato anômalo no grande centro urbano, onde zoneamentos são modificados, bairros envelhecem rapidamente, moradias são derrubadas, novas zonas residenciais surgem, numa modificação contínua e incessante" e que g) "não há conflito entre interesses privados, mas entre um interesse privado e um interesse público, com primazia para este."

Os argumentos acima transcritos ou são irrelevantes, diante da doutrina da responsabilidade objetiva do Estado, com base na teoria do risco administrativo, ou provam demais.

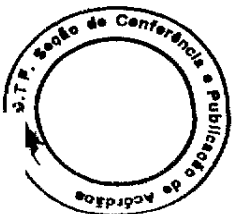
Parece-me indubitoso que o viaduto, cuja construção se fez por exigência do interesse público, afetou o grupo de pessoas ou o grupo de imóveis situados em frente ao mesmo viaduto. E, conforme sustentam, com propriedade, os recorrentes, "mesmo que tivesse, a título de argumentação, afetado todo o bairro, não deixaria de ter afetado apenas um grupo de pessoas." E, parece-me indubitoso, outrossim, que o dano foi anormal, mesmo considerado o grande centro urbano onde ocorreu. Vale, no ponto, invocar o voto vencido, do Desembargador Arthur de Godoy, no julgamento da apelação, que, com propriedade, argumentou:

"(...)

2. No caso, inegável foi o detrimento para o imóvel residencial de propriedade e uso dos demandantes, em razão da construção do viaduto Ari Torres que, a partir da sua via marginal esquerda, transpõe o Rio Pinheiros, endereçando-se para a Avenida dos Bandeirantes, como segmento do anel viário da cidade.

É que, implantado sobre terrenos

*muuuu*



RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 01135875/210

antes edificados do bairro, a obra, em seu trecho inicial já em elevação, se colocou a uma distância de quarenta metros do imóvel. E, atraindo enorme fluxo de veículos, importou em aumentar o nível de ruído, no local do prédio, a limites excedentes da normalidade. Isso além de tornar devassada a residência, à observação lançada do piso mais elevado do viaduto.

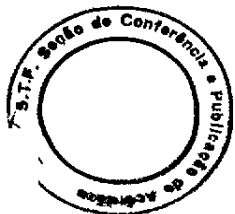
Esse estado traduziu uma sensível piora, em relação à situação anterior do bem. E pela consideração especialmente de que, localizado em via então tranqüila, estava antes separado da via marginal do rio por uma quadra totalmente edificada, enquanto agora se expõe à proximidade frontal com o viaduto.

A própria pista marginal, ainda agora, suporta um trânsito muito menos ruidoso, para os imóveis colocados com igual afastamento, em relação àquele que antes se situava o prédio dos demandantes. Não cabendo a consideração de que essa condição se modificaria, pelo incremento do trânsito na região, se esse fator, na mesma medida, é também verdadeiro para o tráfico sobre o viaduto construído." (fls. 240-241).

No julgamento dos embargos infringentes, o eminente magistrado, ainda vencido, declarou:

"1. Estampada nos doutos votos vencedores, há, por certo, uma triste lição de desesperança.

Assim a de que, oprimido pelo crescimento desordenado da metrópole, o seu morador deve suportar docilmente os incômodos e desvantagens das obras de melhoria viária, ainda a custo da perda de toda a privacidade e sossego de sua moradia. *muuuu*



Ou seja, em nome da necessidade ou do simples interesse social, deve sucumbir, sem nenhuma compensação, ao traço da pena do tecnocrata, que, insensível, procura a linha mais curta entre os pontos visados, passando por sobre as casas sem habitantes, do desenho da planta sobre a sua prancheta.

Mas tudo, "data venia", a partir de uma perspectiva que não se justifica, sob qualquer ângulo." (fl.286).

Ao fim e ao cabo, o que deve ser reafirmado é que o acórdão, que decide soberamente a respeito dos fatos, deixou expresso que a obra pública causou dano aos recorrentes, causou-lhes prejuízo e que há relação de causalidade entre o dano e a ação administrativa. Isto é, na verdade, o quanto basta, no caso, para que o poder público seja compelido a reparar o dano que causou. E porque o acórdão assim não procedeu, violou o que dispunha o art. 107 da Constituição pretérita, ou art. 37, § 6º, da Constituição vigente.

Do exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, pelo que julgo procedente a ação, condenada a recorrida nos termos do voto vencido do eminente Desembargador Arthur de Godoy, proferido no julgamento da apelação (fls. 240/242). *M. D. L.*



*Supremo Tribunal Federal*

18.02.1992

SEGUNDA TURMA

394

RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 113.587

-

SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, acompanho o nobre Relator, pelos fundamentos lançados por S. Exª., e consigno que, na hipótese de não ser possível a construção sem a demolição do imóvel, dá-se a desapropriação. Pe la mesma razão, se com a construção chega-se à diminuição substancial do valor do imóvel, deve, da mesma forma, o Estado indenizar. O prejuízo, aí, para o particular, é evidente. Caso valorização houvesse, certamente adviria até cobrança da contribuição de melhoria. Logo, ocorrendo o inverso - o dano - como aliás foi comprovado mediante laudo pericial existente nos autos, deve ser paga a indenização.

Acompanho S. Exª., cumprimentando-o pelo profundida de do voto.

\*\*\*

01656020  
04371130  
05873010  
01570450



*Supremo Tribunal Federal*

18.02.92

SEGUNDA TURMA

**395**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

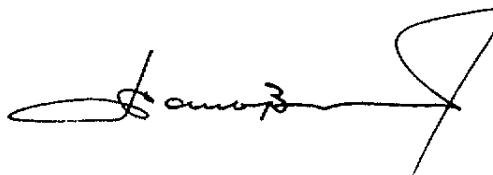
Nº 01135875/210

Origem : SÃO PAULO  
Relator : MINISTRO FRANCISCO REZEK

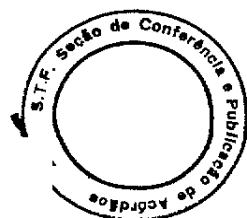
V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD - O eminente Relator demonstrou, com clareza e precisão, a procedência da ação, aliás, na linha da doutrina e da jurisprudência. No caso de decorrer, de uma obra pública, dano a alguém, não se pergunta se a obra é lícita ou não. Pode ser lícita. Presume-se até que seja lícita. Mas não pode lesar o patrimônio alheio, sem conseqüências.

Não hesito em acompanhar o eminente Relator.



01656020  
04371130  
05873020  
01530580



# Supremo Tribunal Federal

SEGUNDA TURMA

396

EXTRATO DE ATA

RE 113.587-5 - SP

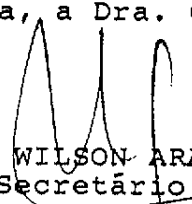
Rel.: Ministro Carlos Velloso. Rectes.: José Carlos  
Deluca Magalhães e s/mulher (Adv.: Roberto Elias Cury), Recda. :  
Prefeitura Municipal de São Paulo (Adv.: José Roberto Barbosa  
Júnior). Barbo-

Decisão: Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Min. Célio Borja. 2a. Turma. 18-02-92.

01656020  
04371130  
05874000  
00000630

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Célio Borja, Paulo Brossard, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Subprocuradora-Geral da República, a Dra. Odília Ferreira de Luz Oliveira.

  
JOSE WILSON ARAGÃO  
Secretário

