



prefeitura de  
**PORTO ALEGRE**

**GABINETE DO PREFEITO - GP/PMPA**

**REDAÇÃO ADMINISTRATIVA OFICIAL - AJL/ASSEOP/GE/GP**

Ofício - nº 2386 / 2023

Porto Alegre, 21 de julho de 2023.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o § 1º do art. 77 e o inc. III do art. 94, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei de iniciativa do legislativo (PLL) nº 264/22, que “obriga construtoras, incorporadoras e demais empresas prestadoras de serviços a repararem os danos que causarem a equipamentos públicos, vias e iluminação, pisos, calçamentos, calçadas ou paralelepípedos”.

Importante referir que é inquestionável o caráter meritório da proposição, na medida em que busca responsabilizar empresas privadas “*pelas avarias causadas pelas obras, pois na maioria das vezes os custos dos danos acabam sendo absorvidos pelo Município, que é o responsável pela manutenção das vias*”, segundo as palavras do próprio autor na exposição de motivos do projeto. No entanto, o Projeto de Lei ora em comento apresenta dificuldades formais e materiais parciais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção integral por este Poder.

#### RAZÕES DO VETO PARCIAL

Da análise da redação final do PLL nº 264/22, observa-se que restaram aprovados os seguintes comandos:

“Art. 1º Ficam construtoras, incorporadoras e demais empresas prestadoras de serviços obrigadas a reparar os danos que causarem a equipamentos públicos, vias e iluminação, pisos, calçamentos, calçadas ou paralelepípedos.

§ 1º O reparo de que trata o caput deste artigo deverá reestabelecer à área afetada as mesmas condições anteriores aos danos causados.

§ 2º As construtoras, incorporadoras e demais empresas prestadoras de serviços de que trata o caput deste artigo deverão munir-se de todas as informações necessárias, tais como fotografias e laudos técnicos que comprovem o quanto modificaram o local da obra, para prestarem contas sobre as condições do reparo.

**§ 3º As construtoras e incorporadoras, ao reparar a área danificada, deverão adotar medidas de drenagem e de saneamento da rua para o escoamento das águas e penetração no solo.** (Grifo nosso).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O § 3º foi grifado no texto aprovado, tendo em vista apresentar condições que objetam a possibilidade de que conste do texto a ser sancionado, senão vejamos.

A matéria trazida pelo presente projeto de lei encontra luzes nas regras da responsabilidade civil dispostas no Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que assim dispõe em seu art. 927:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

Como ato ilícito entende-se a ação, omissão, negligência ou imprudência que venha a causar danos, conforme se depreende do art. 186, do mesmo Código Civil:

“Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Percebe-se que o PLL nº 264/22 vem ao encontro do que dispõe a legislação civil pátria, garantindo a reparação dos danos causados por particulares na execução de obras ou serviços. Todavia, o parágrafo acima aludido extrapola as regras basilares que ordenam a responsabilidade por ação ou omissão no ordenamento jurídico brasileiro ao impor para as construtoras, incorporadoras e demais empresas prestadoras de serviços que arquem com medidas de drenagem e de saneamento da rua para o escoamento das águas e penetração do solo, independentemente da extensão do dano causado.

Por óbvio que, se durante a execução da obra ou serviço as empresas acima referidas causarem algum dano material às estruturas de saneamento existentes, deverão suportar os custos com o conserto, restabelecendo o local às condições anteriores, nos termos do § 1º, do art. 1º, do próprio PLL nº 264/22 aprovado.

Contudo, existem vias na cidade que não contam atualmente com as redes de saneamento instaladas, e manter o texto do § 3º nos termos em que está apostado poderia trazer insegurança jurídica na relação entre particulares e, até mesmo, entre as empresas e o Poder Público.

Ademais, ao existir na Lei sancionada um comando legal autorizando que, em caso de dano, se pudesse exigir do seu causador a implementação de redes com um alto custo financeiro e que, ainda, poderiam depender de uma infraestrutura pública que em alguns casos é inexistente em determinada região da cidade, além de altamente custoso, seria ineficaz no que tange à drenagem e ao saneamento para aquele local.

Importante referir que há vedação expressa no Código Civil de se exigir do causador do dano indenização superior e desproporcional aos prejuízos que tenha dado azo, nos termos de seu art. 944:

“Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.”

Nessa senda tem se posicionado a jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), reconhecendo que a reparação do dano deve ficar adstrita ao seu efetivo alargamento.

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITOS DE VIZINHANÇA. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MATERIAIS E MORAIS ESGOTO COMERCIAL. RESÍDUOS NOCIVOS À SAÚDE. O possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha. No caso concreto, restou caracterizado o uso nocivo da propriedade pela empresa-ré com interferência prejudicial à saúde da parte-autora, na medida em que comprovada, por perícia técnica, que o vazamento de esgoto cloacal, originário do estabelecimento comercial pertencente ao requerido, aflorou para o interior do terreno dos autores em razão do dimensionamento incorreto e da má instalação do sistema de esgoto. **DANO MATERIAL. Nos termos dos arts. 186 e 927 do CC, aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem comete ato ilícito e fica obrigado a repará-lo. Ademais, a indenização mede-se pela extensão do dano (art. 944 do CC), motivo pelo qual a responsabilidade da empresa-ré está atrelada à reparação integral dos danos sofridos. DANOS MORAIS. Simples transtornos e**

dissabores nas relações econômicas e sociais não têm relevância suficiente para caracterizar o dano moral. No caso concreto, porém, o afloramento de esgoto 'in natura' para o interior do pátio com forte odor fétido e infiltração para o interior da residência que apresentou umidade severa, mofo e cheiro desagradável, ultrapassam a condição de mero dissabor, galgando a condição de dano moral indenizável. VALOR INDENIZATÓRIO. REDUÇÃO. O quantum indenizatório, atendido o princípio da razoabilidade, deve ser fixado considerando as circunstâncias do caso, o bem jurídico lesado, a situação pessoal da autora, inclusive seu conceito, o potencial econômico do lesante, a ideia de atenuação dos prejuízos do demandante e o sancionamento do réu a fim de que não volte a praticar atos lesivos semelhantes contra outrem. Valor da indenização reduzido. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA (Apelação Cível, Nº 50201855320168210001, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antonio Angelo, Julgado em: 11-03-2022).” (Grifo nosso).

A medida, como bem elaborado pelo Tribunal gaúcho, observa o princípio da reparação integral<sup>[1]</sup>, o qual busca colocar o lesado, na medida do possível, em situação equivalente à anterior ao fato danoso, conforme pode ser vislumbrado do julgado que segue:

“APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. VÍCIOS CONSTRUTIVOS. MAJORAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS RECONHECIDOS. DESACOLHIMENTO. DIREITO À INDENIZAÇÃO MORAL. ACOLHIMENTO. 1. No caso, não há como acolher o pedido de majoração da indenização material concedida, para que nela passe a integrar o valor orçado pelo perito para conserto do teto do banheiro do imóvel. É que o teto já foi consertado pela assistência técnica das rés, após a realização da perícia. **Cuida-se de observar o princípio da reparação integral (art. 944 do CC), na sua função indenitória, segundo o qual a vítima deve ser reparada ao limite da extensão do dano sofrido.** 3. Por outro lado, vai acolhido o pedido de reparação moral, pois configurados danos morais puros. Afinal, trata-se de vícios construtivos em imóvel novo, cuja aquisição sempre é um momento especial na vida das pessoas. Assim, não há como negar que a autora teve frustrado o sonho de bem viver no imóvel que adquiriu, pois ao invés de lá encontrar tranquilidade e segurança, passou a conviver com os problemas apresentados pelo imóvel. Indenização, porém, na situação, arbitrada em R\$ 5.000,00, ponderado que os vícios construtivos não são graves e que o mais grave (relacionado ao teto do banheiro) foi prontamente sanado pelas rés. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 50059801420198210001, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 16-06-2021).” (Grifo nosso).

Portanto, ao admitir que, além de reparar o dano cometido por meio do conserto de equipamentos públicos, vias e iluminação, pisos, calçamentos, calçadas ou paralelepípedos, as empresas devam fazer verdadeiro “investimento” que, gize-se, é de competência do ente público, estar-se-ia incorrendo em um enriquecimento sem causa<sup>[2]</sup> de parte do Poder Público perante os particulares, uma vez que teria este incorporado ao seu patrimônio equipamentos para os quais não concorreu na aquisição e instalação.

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, o enriquecimento sem causa se estabelece pelo “*incremento do patrimônio de alguém em detrimento do patrimônio de outrem, sem que, para supeditar tal evento, exista uma causa juridicamente idônea. É perfeitamente assente que sua proscrição constitui-se em um princípio geral de direito*”<sup>[3]</sup>.

Note-se que tal conduta é vedada pela legislação civilista nacional, nos termos do art. 884, do Código Civil que assim determina:

“Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.”

E tal regra se aplica, da mesma forma, ao Estado que não pode em desfavor de outrem ter ganhos incompatíveis com a sua atuação, tanto com base em fundamentos contratuais ou como extracontratuais, sob pena de configurar abuso da administração pública perante os seus administrados <sup>[4]</sup>.

Tal entendimento é chancelado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, no julgamento do Recurso Especial 1750624/SC, pela Primeira Seção, tendo como Relator o Ministro Gurgel de Faria, apontou que: “*No Direito Público, com maior razão até que no Direito Privado, hão de ser aplicados, rigorosamente e na maior extensão possível, os princípios da boa-fé objetiva e da proibição de enriquecimento sem causa*” <sup>[5]</sup>.

Em sentido inverso há de ser adotada a mesma lógica. No caso de dano causado pela Administração Pública contra o particular, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal <sup>[6]</sup>, a indenização, que pode se dar pelo auferimento em dinheiro de quantia certa equivalente ao prejuízo sofrido ou, ainda, pelo retorno das coisas ao estado anterior à ocorrência do mal sofrido, deve ser a mais completa possível, porém, não passível de locupletação do credor em desfavor do Estado <sup>[7]</sup>.

Por fim, reforça-se o caráter meritório do projeto aprovado pelo Poder Legislativo Municipal, até mesmo porque se coaduna com as regras já previstas no Código de Edificações de Porto Alegre (Lei Complementar nº 284, de 27 de outubro de 1992), que assim dispõe em seu art. 9º:

“Art. 9º É da responsabilidade do executante e responsável técnico:  
I - edificar de acordo com o previamente licenciado pelo Município;  
II - elaborar o Manual de Uso e Manutenção, contendo:  
a) discriminação dos materiais, técnicas e equipamentos empregados em obras;  
b) cautelas a observar na utilização da edificação;  
c) cópia do "projeto como executado" (arquitetônico e complementares);  
III - responder por todas as consequências, diretas ou indiretas, advindas das modificações que constituam patrimônio histórico sociocultural e do meio ambiente natural na zona de influência da obra, em especial, cortes, aterros, rebaixamento do lençol freático, erosão, etc.  
IV - obter, junto ao Executivo, a concessão da "Carta de Habitação.”

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR PARCIALMENTE o PLL nº 264/22, para afastar da publicação da lei o § 3º, do art. 1º, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto parcial ora apresentado.

Atenciosas saudações,

Ricardo Gomes,  
Prefeito, em exercício.

Excelentíssimo Senhor Vereador Hamilton Sossmeier,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

[1] Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho assevera: “*A reparação integral, objetivo central da responsabilidade civil contemporânea, traduz conquista recente do direito brasileiro. Para tanto, concorreram avanços nas três dimensões de seus pilares clássicos: dano, nexos de causalidade e culpa. Mesmo descrevendo trajetória não linear, o fato é que, após décadas de desencontros, pode-se identificar um sentido evidente para o qual aponta a evolução da matéria: garantir a cada vítima o correspondente ressarcimento, capaz de cobrir toda a extensão dos efeitos danosos sofridos, e nada além disso*”. FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro. **Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Civil Civilistica.com, v. 7, n. 1, p. 1-25, 5/mai. 2018. Disponível em <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/317>. Acesso em 21 de julho de 2023. p. 02.

[2] César Fiuza ensina que são três os requisitos para a configuração do enriquecimento sem causa:

“1º) *Diminuição patrimonial do lesado.*

2º) *Aumento patrimonial do beneficiado sem causa jurídica que o justifique. A falta de causa se equipara à causa que deixa de existir. Se, num primeiro momento, houve causa justa, mas esta deixou de existir, o caso será de enriquecimento indevido. O enriquecimento pode ser por aumento patrimonial, mas também por outras razões, tais como, poupar despesas, deixar de se empobrecer etc., tanto nas obrigações de dar, quanto nas de fazer e de não fazer.*

3º) *Relação de causalidade entre o enriquecimento de um e o empobrecimento de outro. Esteja claro, que as palavras “enriquecimento” e “empobrecimento” são usadas, aqui, em sentido figurado, ou seja, por enriquecimento entenda-se o aumento patrimonial, ainda que diminuto; por empobrecimento entenda-se a diminuição patrimonial, mesmo que ínfima.*

4º) *Dispensa-se o elemento subjetivo para a caracterização do enriquecimento ilícito. Pode ocorrer de um indivíduo se enriquecer sem causa legítima, ainda sem o saber. É o caso da pessoa que, por engano, efetua um depósito na conta bancária errada. O titular da conta está se enriquecendo, mesmo que não o saiba. Evidentemente, os efeitos do enriquecimento ocorrido de boa-fé, não poderão ultrapassar, por exemplo, a restituição do indevidamente auferido, sem direito a indenização*”. FIUZA, César.

**Contornos teórico-dogmáticos do princípio do enriquecimento sem causa**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 54, p. 49-68, jan./jun. 2009. p. 61.

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Boletim de Licitação e Contratos Administrativos**. São Paulo: NDJ, abril de 1998, p. 193.

[4] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O enriquecimento injusto como princípio geral do direito administrativo**. Revista dos Tribunais, vol. 755, p. 11-57, set./1998, Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, v. 1, p. 853-912, nov/2012.

[5] Recurso Especial, nº 1750624/SC, Primeira Seção, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Julgado em: 23-06/2021. Publicado em: 17-12-2021.

[6] “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*”.

[7] BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. **Tratado de Direito Administrativo**. 3ª ed. 1955, vol I *apud* CRETELLA, Jr. Comentários à Constituição de 1988, Vol. IV, artigos 23 A 37, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2334.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Gomes, Vice-Prefeito do Município de Porto Alegre**, em 21/07/2023, às 17:45, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **24556630** e o código CRC **78A7796D**.