



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0001018508

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1007144-44.2019.8.26.0292, da Comarca de Jacareí, em que é apelante MUNICÍPIO DE JACAREÍ, é apelada ----- (JUSTIÇA GRATUITA).

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores COIMBRA SCHMIDT (Presidente) E EDUARDO GOUVÊA.

São Paulo, 26 de setembro de 2025.

FAUSTO SEABRA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELAÇÃO CÍVEL N°: 1007144-44.2019.8.26.0292

APELANTE: MUNICÍPIO DE JACAREÍ

APELADO: -----

JUIZ DE DIREITO: SAMIR DANCUART OMAR

COMARCA: JACAREÍ

VOTO N° 994

APELAÇÃO CÍVEL. OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. Construção irregular com janela voltada para o imóvel da autora. Omissão municipal na fiscalização da obra. Ofensa do direito à intimidade. Dever de indenizar configurado. Sentença mantida. Recurso desprovido.

Trata-se de apelação interposta contra a r. sentença de fls. 428/440, que julgou parcialmente procedente a demanda para a condenar: (a) o Município de Jacareí ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 3.000,00; (b) o corréu ----- ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 3.000,00. Em razão da sucumbência recíproca, as custas e despesas processuais foram distribuídas em 1/3 para cada uma das partes, assim como os honorários advocatícios, fixados em 20% sobre o valor da condenação, nos termos do art. 85, §3º, do Código de Processo Civil, observada a concessão da gratuidade à autora. Foi ainda julgada improcedente a reconvenção, com condenação do reconvinte ao pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios de 10% sobre o valor dado à causa. O pedido concernente à obrigação de fazer foi julgado extinto, com fulcro no art. 485, VI, do Código de Processo Civil, por carência superveniente em razão da perda do objeto.

Nas razões de apelação, o Município de Jacareí afirmou que não foi comprovada sua omissão na fiscalização da obra. Elaborou o Laudo Administrativo Municipal de Vistorias, desde a aprovação de projeto de regularização de edificação (processo nº 15.795/1997), com a expedição do “Comunique-se” para o fechamento das janelas. Não cometeu nenhum ilícito, por isso, não há dever de indenizar. Pleiteia



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

o provimento do recurso para que seja isento de qualquer responsabilidade (fls. 448/457)

Contrarrazões a fls. 462/467, com requerimento de manutenção da sentença.

É o relatório.

A autora ajuizou ação de obrigação de fazer cumulada com perdas e danos, contra o Município de Jacareí e ----- . Alegou que em 18/8/2016 formulou denúncia perante a Prefeitura sobre a edificação de obra irregular de responsabilidade do corrél, consistente em abrir janelas voltadas para o seu imóvel, devassando seu quintal e sua privacidade. Ocorre que a obra continuou e nada foi feito para obstá-la. Formulou nova denúncia em 21/9/2018, também sem nenhuma providência da municipalidade para solucionar a questão. Sofreu com bitucas de cigarro, latas de bebidas e outros lixos atirados em seu quintal pelo vizinho, além de sentir-se vigiada e sem privacidade dentro de sua própria casa. Pleiteou a condenação dos réus na obrigação de apresentar o projeto da construção aprovado pela Prefeitura e os procedimentos administrativos concernentes à denúncia formulada, bem como ao pagamento de indenização pelos danos morais suportados.

O recurso não comporta provimento.

O apelante afirma que os danos morais experimentados pela autora não decorreram de nenhuma ação ou omissão de seus agentes, o que afastaria sua responsabilização pelo pagamento de indenização.

Todavia, a prova amealhada demonstrou o oposto.

Há documento do pedido da recorrida em 2016 à Prefeitura de Jacareí, consubstanciado em denúncia formulada à Gerência de Atendimento ao Cidadão – GAC/DMA/SARH, atendimento nº 004243/2016, direcionado à Diretoria de Fiscalização – DF/SEPLAN, solicitando a fiscalização de obra irregular localizada aos fundos do imóvel situado na rua Carmino Solel, 140, bairro Meia Lua (fls. 19).

Segundo previsão constitucional, compete ao Poder Público Municipal a execução de política de desenvolvimento e de expansão urbana, dentro dos limites de seu território:

3

Art. 30. Compete aos Municípios:

Apelação Cível nº 1007144-44.2019.8.26.0292 -Voto nº 994



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Compõem essas garantias “o direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio de participação da população; a cooperação entre governos e iniciativa privada; oferta de equipamentos urbanos; o controle e uso do solo; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária, e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural; a regularização fundiária – entre outros, que agora o Estatuto da Cidade desenvolve” (José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 737).

Para os municípios com mais de 20 mil habitantes, é obrigatória a aprovação de um plano diretor (art. 41 da Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades). Na hipótese, trata-se da Lei Complementar nº 126/2025, que instituiu o Plano Diretor de ordenamento territorial do município de Jacareí e conferiu à lei municipal a definição de recuos:

Art. 37. A Lei Municipal de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo definirá as categorias de uso do solo, localização, incomodidade, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, gabarito e recuos.

Por fim, a Lei Municipal nº 5.867/2014 dispõe sobre o uso, ocupação e urbanização do solo do Município de Jacareí e, no que tange à matéria debatida, determina:



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Art. 36. Os recuos laterais, fundo e frontal serão aplicados para as edificações com mais de 2 (dois) pavimentos e/ou altura superior a 8,00 metros, medidos a partir do perfil natural do terreno, ficando estabelecido o recuo resultante da seguinte fórmula, a partir do terceiro pavimento $R = H / 6$, com mínimo de 2 (dois) metros onde:

I - $R = \text{Recuo (metro)}$;

II - $H = \text{Altura total da edificação (metro)}$.

§ 1º Para efeito de cálculo da altura da edificação, não serão consideradas a caixa d'água e a casa de máquinas.

§ 2º A caixa d'água e a casa de máquinas quando executadas acima de 8m de altura junto a divisa deverão respeitar a fórmula descrita no caput.

§ 3º Também são considerados recuos as faixas não edificantes das vias relacionadas no Anexo II Tabela 4.

Diante de denúncia formulada pela munícipe de que havia uma obra em situação irregular, deveria a Prefeitura tomar as providências legais para que os ajustes necessários fossem providenciados pelo responsável. Há prova nesse sentido apenas a partir de 2018, ou seja, dois anos depois da reclamação feita pela autora de que o vizinho abrira uma janela voltada para o seu quintal, em desacordo com o direito de construir estabelecido no Código Civil:

Art. 1.301. É defeso abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de metro e meio do terreno vizinho.

Na contestação, o apelante não fez nenhuma referência a este requerimento. Apenas juntou expediente administrativo relativo ao pedido de aprovação da obra, no qual assinalou-se a necessidade de correção da janela instalada no muro de divisa voltada para o imóvel vizinho, a fim de atender ao disposto no art. 1.301 do Código Civil (fls. 62). Foram anexados os desdobramentos deste expediente, como a notificação para regularização da abertura, realizada em novembro de 2018 (fls. 83/85), a notificação para apresentação do 'habite-se', em dezembro de 2018 (fls. 93/96), além do procedimento decorrente do auto de infração e imposição de multa nº 0138, lavrado em 25/7/2019 (fls. 105/122).

Destarte, não há controvérsia quanto à irregularidade da janela



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

aberta sobre o muro divisório entre a residência da apelada e do corrêu -----, como se vê nas fotografias de fls. 4. O problema também foi confirmado durante a fiscalização realizada em 2018 pela Prefeitura (fls. 55/125), que acionou seus agentes para compelir o corrêu a promover a regularização da obra.

O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, dispõe: “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”.

Anote-se, contudo, que o tratamento da matéria exige o enfoque da responsabilidade subjetiva, porquanto a dinâmica dos fatos relatados retrata omissão do serviço público na fiscalização das obras, o que conduz à aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva por ato omissivo.

Segundo a doutrina, “é mister acentuar que a responsabilidade por ‘falta de serviço’, falha do serviço ou culpa do serviço (‘faute du service’, seja qual for a tradução que se lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque baseada em culpa (ou dolo), como sempre advertiu o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Com efeito, para sua deflagração não basta a mera objetividade de um dano relacionado com um serviço estatal. Cumpre que exista algo mais, ou seja, culpa (ou dolo), elemento tipificador da responsabilidade subjetiva” (Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*, 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1.020).

Comprovou-se que o Município tinha o dever de fiscalizar e fazer cumprir as normas que regem a ocupação do espaço urbano e o direito de vizinhança; igualmente comprovou-se a omissão do ente estatal em compelir o responsável pela irregularidade a corrigi-la, bem como há nexo de causalidade entre a omissão no dever legal de fiscalização e o dano moral causado à autora.

Como bem ponderado na sentença:

“Os elementos de prova constantes dos autos revelam-se suficientes para demonstrar a alegada omissão e o nexo de causalidade com os danos morais suportados pela autora.

De fato, o documento de fls. 19 consistente em “espelho” de



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

“atendimento ao cidadão - (0800)” revela que em 18/08/2016 houve registro de denúncia anônima solicitando a fiscalização na obra irregular promovida no imóvel do réu.

Não houve, contudo, adoção de qualquer providência pelo município em relação à reclamação formulada, caracterizado, assim, exercício ineficaz do Poder de Polícia, que culminou na eclosão do evento danoso”.

A sensação experimentada pela apelada extrapola o mero aborrecimento, pois teve sua intimidade exposta por muito tempo, mesmo depois de ter solicitado à Prefeitura, que tinha o dever legal, a solucionar a grave irregularidade na obra do vizinho. Teve de esperar por muito tempo (aproximadamente três anos) a tomada de providências estabelecidas em lei, as quais foram sanadas só depois do ajuizamento desta demanda.

Não há nos autos elementos de convicção a infirmar o quanto assinalado pelo magistrado na bem lançada sentença, que deve ser integralmente mantida.

Já se decidiu em situações semelhantes:

“Apelação Cível – Remessa necessária conhecida de ofício, por ser a sentença ilíquida quanto ao dano material, relegada sua quantificação à fase de liquidação – Sentença que condenou o Município apelante em obrigação de fazer e ao pagamento de danos materiais e morais decorrentes de prejuízos causados ao Autor em razão de obstrução de via pública (estrada municipal) por porteira instalada pelo corréu, perpetrada ao longo do tempo – Pretensão, pelo Município, de exclusão ou atenuação de sua responsabilidade em razão da invocada “teoria da aparência” – Fundamento afastado – Dúvida quanto à natureza pública da via sequer teria surgido ou se perpetuado não fosse a **omissão prolongada, irrazoável e inescusável do ente público na fiscalização e conservação** – Teoria da aparência que não se presta a excluir ou atenuar a responsabilidade do Município – Valor arbitrado a título de danos morais que se revela proporcional em relação a casos análogos – Provimento do recurso para fixar os honorários em desfavor do Município sobre o valor da condenação – Reforma e complementação da sentença, de ofício, quanto aos juros e correção monetária aplicáveis à Fazenda Pública – Recursos voluntário e oficial parcialmente providos.” (Apelação Cível

1002030-33.2022.8.26.0450; Relatora: Luciana Bresciani; Órgão



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Julgador: 2^a Câmara de Direito Público; j: 05/09/2025).

“Ação ordinária c.c. indenização por dano moral. Obrigação de fazer. Demolição de imóvel. Edificação absolutamente irregular e precária. Apuração na via administrativa. Determinações da municipalidade não atendidas pela proprietária. Atuação do Poder Público pertinente, ressalvado direito a posterior resarcimento. Dano moral evidenciado. Razoabilidade da condenação. Ação procedente. Recurso desprovido.” (Apelação / Remessa Necessária 1122822-33.2021.8.26.0100; Relator: Borelli Thomaz; Órgão Julgador: 13^a Câmara de Direito Público; j: 04/08/2025).

Destarte, de rigor a manutenção da sentença quanto ao reconhecimento da responsabilidade civil do apelante e é justo o arbitramento de indenização por danos morais em *quantum* razoável e proporcional às circunstâncias fáticas. Diante das atuações em grau recursal, majoram-se os honorários de sucumbência devidos à autora em 2%, conforme o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil.

Do exposto, pelo meu voto, nego provimento à apelação.

FAUSTO SEABRA

RELATOR