



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 Nº: 1007144-44.2019.8.26.0292**

**APELANTE: MUNICÍPIO DE JACAREÍ**

**APELADO: -----**

**JUIZ DE DIREITO: SAMIR DANCUART OMAR**

**COMARCA: JACAREÍ**

**VOTO Nº 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 corréu, 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:

*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= Recuo (metro);*

*II - H= 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 abrisse 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 corréu -----, 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 corréu 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: 2ª 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 ressarcimento. Dano moral evidenciado. Razoabilidade da condenação. Ação procedente. Recurso desprovido.” (Apelação / Remessa Necessária 1122822-33.2021.8.26.0100; Relator: Borelli Thomaz; Órgão Julgador: 13ª 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**