



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000280970

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1060786-62.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é apelada MARIA DE LOURDES OLIVEIRA.

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 FRANCISCO SHINTATE (Presidente) E COIMBRA SCHMIDT.

São Paulo, 25 de março de 2025.

LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA

Relator

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1060786-62.2022.8.26.0053

Apelante: Município de São Paulo

Apelado: Maria de Lourdes Oliveira

Comarca: São Paulo

Voto nº 29085

APELAÇÃO CÍVEL – Pretensão voltada à anulação de AIIM, haja vista que a execução de piso de saibro, em quadra já existente, fechada por alambrado, não configura "obra", no sentido que lhe deu o COE do Município de São Paulo (LM n.º 16.642/17), remissivo ao conceito de "edificação" – Laudo pericial que prestigia a conclusão de que nada foi edificado na antiga quadra de gramado – Sentença mantida – Recurso desprovido.

Vistos, etc.

Cuida-se de ação ordinária ajuizada por Maria de Lourdes Oliveira em face do Município de São Paulo, buscando a autora a anulação do Auto de Infração nº 11-01.021.858-6, lavrado sob fundamento de que não havia prévio alvará de execução para reforma de edificação, exigido por força dos artigos 23, II, 83, e 91, todos da Lei Municipal nº 16.642/17, e do artigo 83 do Decreto Municipal nº 57.776/17. Alega que a exigência de alvará para reforma de quadra aberta, já que esta não se ajusta à definição legal de *edificação*, é indevida, postulando o julgamento de procedência da ação para anular o AIIM lavrado pela Municipalidade ou, subsidiariamente, para que seja reduzido o valor da multa imposta.

O juízo de primeiro grau julgou procedente a ação, condenando a Municipalidade ao pagamento de custas e despesas processuais, além de honorários advocatícios, estes fixados em 10% sobre o valor da causa, com fundamento na regra do artigo 85, §3º, I, do Código de Processo Civil.

Em apelação, busca a Municipalidade a reforma da r. sentença, com o julgamento de improcedência, repetindo, para tanto, a argumentação desenvolvida na contestação. No mais, argumenta com a necessidade de se adotar os termos da Lei Municipal n.º 10.235/17, no concernente ao conceito de "edificação", e não a

definição do Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo (LM n.º 16.642/17). Vieram contrarrazões.

É o relatório.

O apelo não comporta acolhimento.

De proêmio, diga-se que ao município compete dispor sobre o uso e ocupação do solo urbano, a teor do que dispõe o artigo 30, VIII, da Constituição Federal:

“Art. 30 - Compete aos Municípios: (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Cumprindo o comando constitucional, editou o Município a Lei Municipal nº 16.642/2017 – Código de Obras e Edificações da Cidade de São Paulo –, que estabelece, inicialmente, conceito importante para dirimir a questão do processo, qual seja, a definição de "obra", que se retira da expressão "obra complementar", vale dizer, edificação feita para o desenvolvimento de atividade no imóvel (art. 3º, XVIII, L.M. n.º 16.642/17).

O mesmo Código de Obras e Edificações da Cidade de São Paulo, ao tratar do termo "edificação", assim o define: "obra coberta destinada a abrigar atividade humana ou qualquer instalação, equipamento e material" (art. 3º, X, L.M. n.º 16.642/17).

Ainda no contexto do Código de Obras e Edificações da Cidade de São Paulo, que orientou a lavratura do Auto de Infração e Imposição de Multa, vê-se que o legislador municipal estabelece quais atividades edilícias dependem da emissão de alvará, lembrando que a expressão "edilícia" é adjetivo derivado do substantivo

"edificação":

Art. 12. A **atividade edilícia** depende de controle a ser exercido por meio da emissão de alvará, certificado, autorização ou registro em cadastro de acordo com o tipo de obra, serviço e equipamento a ser executado ou instalado, mediante procedimento administrativo e a pedido do interessado.

§ 1º Estão sujeitas a alvará de aprovação e execução as seguintes atividades:

I - construção de edificação nova em lote não edificado;

II - reforma de edificação existente;

III - requalificação de edificação existente;

IV - demolição de bloco existente isolado, com ou sem a simultânea manutenção de outros blocos existentes no lote;

V - reconstrução de edificação regular, no todo ou em parte;

VI - execução de muro de arrimo quando desvinculado de obra de edificação;

VII - movimento de terra quando desvinculado de obra de edificação. (destaque não existente no original).

E não é possível adotar o conceito de "área construída", tomando por base a regra do artigo 12 da Lei Municipal n.º 10.235/86 – que regula a fiscalização e o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, com o propósito de arbitrar a necessidade de autorização da Municipalidade para a execução da quadra de saibro.

Decerto, a autuação se deu à vista do Código de Obras e Edificações (artigos 23, II, 83, e 91, todos da Lei Municipal n.º 16.642/17, e do artigo 83 do Decreto Municipal n.º 57.776/17 – fls. 30 a 32), sem qualquer referência à legislação tributária municipal. Mais que isto, uma coisa é o aspecto tributário – que tem em conta

fato gerador lastreado em redefinição do que venha a ser "área construída", ressignificação que se faz à vista da norma do artigo 110 do Código Tributário Nacional, a contrario sensu –, e outra, absolutamente diferente, a atividade de controle edilício, submetida ao Código de Obras e Edificações.

Nesse contexto, diante da controvérsia acerca da existência ou não de edificação, realizou-se exame pericial para identificar se "foram executadas fundações com caráter estrutural para suporte e confecção de paredes e coberturas, com grande movimentação de solo e execução de muros de arrimo, na área em que outrora existia apenas uma quadra de tênis descoberta". (fls. 249 a 250).

Na oportunidade, o perito, em resposta aos quesitos formulados pela apelante, foi taxativo ao afirmar que "não há elementos no local que indiquem previsão de cobertura, como espera de pilares para continuidade de elemento estrutural no nível térreo ou bases de concreto para apoio de placas de base para apoio de estruturas metálicas ou de outra natureza. A iluminação foi instalada no entorno da quadra para iluminação do espaço (*sic*), que está completamente cercado por alambrado" (fls. 456). Em outra passagem, afirmou, ao responder os quesitos formulados pela autora, que "não existe edificação construída no perímetro autuado, quer seja, a quadra de saibro" (fls. 464).

Veja-se, em acréscimo, que tanto a iluminação artificial quanto o alambrado instalado no perímetro da quadra já existiam ao tempo em que lá havia gramado sintético, tudo se resumindo à substituição por saibro, como se sabe, feito com mistura de argila e cascalho, coberta por uma camada de pó de tijolo moído. Bem se vê que não existe nisto qualquer "edificação", mas apenas "obra", no sentido vulgar do termo, que não se confunde com a definição do COE do Município de São Paulo, a qual remete à necessária existência de edificação ou reforma dela.

Assim sendo, não comporta reforma a r. sentença.

Convencera-me de que só o efetivo acréscimo de trabalho do

advogado, por força do recurso interposto, justificaria a majoração dos honorários, a despeito do modo verbal imperativo empregado pelo legislador na regra do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, julgando Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário (ARE 711027, 1ª T., Rel. Min. Luís Roberto Barroso, J. 30/08/16, DJe 04/08/17), por maioria, decidiu de outro modo.

Destarte, considerada a presunção absoluta estabelecida pela referida regra legal, tenho por bem majorar para 13% os honorários advocatícios fixados anteriormente, atento à regra do artigo 85, § 11 (que reporta aos parágrafos 2º a 6º), do Código de Processo Civil.

Nestes termos, nego provimento ao recurso.

Para fins de acesso aos Egrégios Tribunais Superiores, ficam expressamente pré-questionados todos os artigos legais e constitucionais mencionados pelos litigantes.

LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA

Relator