



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000359875

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1065267-97.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante RENATA LORENA DA CONCEIÇÃO, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 9ª 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 CARLOS EDUARDO PACHI (Presidente sem voto), PONTE NETO E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 11 de abril de 2025.

REBOUÇAS DE CARVALHO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 36.794 - JV

APELAÇÃO Nº 1065267-97.2024.8.26.0053

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTE: RENATA LORENA DA CONCEIÇÃO

APELADO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**INTERESSADO: SUBPREFEITO DA VILA MARIANA DO MUNICÍPIO
DE SÃO PAULO**

PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÃO – Processo administrativo de regularização do imóvel SEI nº 1020.2020/0002798-8, com fundamento na Lei Municipal nº 17.202/2019 (Lei de Anistia) – EFEITOS DO RECURSO DE APELAÇÃO – Recebimento do recurso somente no efeito devolutivo, tendo em vista não se tratar de situação em que haja risco de dano grave ou de difícil reparação, e tampouco de relevante fundamentação – INDEFERIMENTO DO EFEITO SUSPENSIVO PRETENDIDO.

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÃO – MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – Processo administrativo de regularização do imóvel SEI nº 1020.2020/0002798-8, com fundamento na Lei Municipal nº 17.202/2019 (Lei de Anistia) – Impetração objetivando que a autoridade coatora se abstenha da prática de qualquer ato sancionatório (multa e outros), até que seja concluído o processo administrativo de regularização (LM nº 17.202/2019, art. 23) – DESCABIMENTO – HIGIDEZ DO ATO ADMINISTRATIVO – Constatação de que, no curso deste mandamus, houve a conclusão do processo administrativo no sentido de impossibilidade de regularização do imóvel, por setor técnico responsável da Prefeitura Municipal de São Paulo (Gestão Técnica de Análise de Regularização - GTEC), a corroborar a plena higidez de autuações e sanções impostas à impetrante – Fato superveniente e de suma relevância para o julgamento do mérito deste feito (CPC/2015, art. 493) – Prejudicada a análise das questões processuais suscitadas pelo Município em suas contrarrazões recursais, considerando o julgamento ora proferido – Manutenção da r. sentença denegatória da segurança – Recurso desprovido.

Trata-se de mandado de segurança com pedido de concessão de liminar impetrado por Renata Lorena da Conceição contra ato praticado pelo Subprefeito da Subprefeitura de Vila Mariana do Município de São Paulo, consistente na indevida aplicação de multa enquanto pendente de análise o processo administrativo de regularização de imóvel (processo SEI nº 1020.2020/0002798-8), em fase de recurso, nos termos do artigo 23 da Lei Municipal nº 17.202/2019.

Em 5 de setembro de 2023, a impetrante foi intimada a apresentar o Certificação de Conclusão de Obra, que já constava nos autos do processo administrativo, e, considerando o indeferimento do recurso administrativo de multa interposto pela impetrante, houve a aplicação de dois autos de multa, cujo recurso foi igualmente indeferido por r. decisão da autoridade coatora.

Aduz a impetrante, que a despeito de haver apresentado o citado Certificado de Conclusão de Obras na seara administrativa, as multas foram mantidas, estando na iminência de receber nova autuação, pois tais sanções são renovadas a cada 90 dias (Lei Municipal nº 16.642/2017 – Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, art. 93, § 2º), e são de elevado valor (R\$ 23.774,49 e R\$ 24.361,52).

Postula a concessão de liminar e posterior procedência, para que a impetrante não seja autuada até a finalização do processo administrativo de regularização de seu imóvel.

A r. decisão de fls. 152/153, deferiu a liminar postulada, para determinar que o impetrado se abstenha de praticar qualquer ato sancionatório (multa e outros) pela não apresentação do

certificado de conclusão de obra, do imóvel descrito na inicial, até que seja concluído o processo de regularização.

A r. sentença de fls. 233/236, cujo relatório adoto, denegou a segurança, ante ausência de ilegalidade a ser reparada, revogando a liminar concedida. Diante da sucumbência, condenou a impetrante ao pagamento de custas, afastando, contudo, a incidência de honorários advocatícios.

Inconformada, apela a impetrante (fls. 241/256), requerendo a suspensão da r. sentença (CPC/2015, art. 995). No tocante ao mérito, objetiva a reforma do r. *decisum*, “*para conceder a segurança e impedir a municipalidade de efetuar novas autuações enquanto em trâmite a regularização do imóvel da apelante*” (fl. 256), aduzindo, em suma, que, **(a)** o objeto deste *mandamus* é evitar que a impetrante seja autuada novamente até a finalização do processo administrativo de regularização de seu imóvel; **(b)** houve, contudo, equivocada menção sobre pedido postulando a anulação de multas que lhe foram impostas pelo Município de São Paulo, que é objeto de outra ação pelo procedimento comum (processo nº 1072842-59.2024.8.26.0053), julgado extinto em razão do citado equívoco quanto à matéria deste mandado de segurança; **(c)** há afronta ao princípio da legalidade ante excesso do poder regulamentar em âmbito municipal (Decreto Municipal nº 59.164/2019, art. 26, que regulamentou a Lei Municipal nº 17.202/2019), que permitiria a imposição de multas até decisão em 1ª instância administrativa do pedido de certificado de regularização, ao estabelecer hipótese de início de fiscalização que não consta do texto legal.

Recurso processado – com recolhimento do

preparo recursal (fls. 257/260) – e com oferta de contrarrazões, suscitando as seguintes preliminares: **(i)** impossibilidade de juntada de documentos novos em fase recursal; **(ii)** inovação recursal, considerando a pretensão de questionar as decisões proferidas em sede administrativa, não mencionadas na inicial; **(iii)** impossibilidade de dilação probatória em sede mandamental e de questionamento de lei em tese (fls. 278/301).

Cumpre observar que houve determinação para apensamento deste *mandamus* com o processo nº 1072842-59.2024.8.26.0053, ajuizado pela ora impetrante em face do Município de São Paulo, atinente ao mesmo processo administrativo impugnado (processo SEI nº 1020.2020/0002798-8).

É o relatório.

De início, aprecia-se o pedido formulado pela impetrante apelante para que o seu recurso seja recebido no efeito suspensivo.

Como é cediço, a apelação, em regra, é dotada de efeito suspensivo, consoante o disposto no artigo 1.012 do Código de Processo Civil de 2015, cujo § 1º arrola hipóteses em que, excepcionalmente, a sentença possui eficácia imediata sendo passível de cumprimento provisório; havendo possibilidade de se postular a suspensão de tal eficácia imediata pela parte interessada:

Art. 1.012. A apelação terá efeito suspensivo.

§ 1º Além de outras hipóteses previstas em lei, começa a produzir efeitos imediatamente após a publicação a sentença que:

- I - homologa divisão ou demarcação de terras;*
- II - condena a pagar alimentos;*
- III - extingue sem resolução do mérito ou julga improcedentes os embargos do executado;*
- IV - julga procedente o pedido de instituição de arbitragem;*
- V - confirma, concede ou revoga tutela provisória;*
- VI - decreta a interdição.*

§ 2º Nos casos do § 1º, o apelado poderá promover o pedido de cumprimento provisório depois de publicada a sentença.

§ 3º O pedido de concessão de efeito suspensivo nas hipóteses do § 1º poderá ser formulado por requerimento dirigido ao:

- I - tribunal, no período compreendido entre a interposição da apelação e sua distribuição, ficando o relator designado para seu exame prevento para julgá-la;*
- II - relator, se já distribuída a apelação.*

§ 4º Nas hipóteses do § 1º, a eficácia da sentença poderá ser suspensa pelo relator se o apelante demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação.

No mesmo sentido, eis o teor do artigo 995 do mesmo Estatuto Processual Civil:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido

diverso.

Parágrafo único. *A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.*

Especificamente em se tratando de mandado de segurança, vale observar os termos do artigo 14 da Lei nº 12.016/2009:

Art. 14. *Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação.*

§ 1º *Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição.*

§ 2º *Estende-se à autoridade coatora o direito de recorrer.*

§ 3º *A sentença que conceder o mandado de segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar.*

§ 4º *O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.*

Considerando que, no caso, a r. sentença a despeito de haver denegado a segurança, revogou a liminar (tutela de urgência) anteriormente concedida, constata-se que o recurso não ostenta o pretendido efeito suspensivo (CPC/2015, art. 1012, § 1º, V).

Como é cediço, o pleito de suspensão da eficácia da r. decisão monocrática, constitui-se em medida excepcional, por tratar-se de ato jurisdicional prolatado em atendimento aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, ainda que se trate de procedimento específico como o do mandado de segurança.

Nessa senda, para se obstar os efeitos do r. *decisum*, a parte interessada deverá demonstrar a possibilidade de dano grave ou de difícil reparação caso não se conceda o pretendido efeito suspensivo, bem como a probabilidade de provimento do recurso (CPC/2015, art. 1.012, §§ 3º e 4º, e art. 995, par. ún.).

Todavia, não é o caso *sub judice*, pois não há como se concluir apenas com base em instauração de novo processo administrativo de regularização pela impetrante apelante, pela existência de verossimilhança do direito e do perito de dano, máxime considerando que a r. sentença denegou a segurança, reconhecendo a higidez do ato administrativo que, como é cediço, goza da presunção de legitimidade e veracidade.

Dessa forma, não se vislumbrando a presença dos requisitos ensejadores ao deferimento da pretensão, **indefiro o pedido de efeito suspensivo ao recurso de apelação.**

No concernente ao mérito, o recurso não comporta acolhimento.

O cerne da controvérsia reside na verificação acerca da hipotética ilegalidade de autuação da impetrante apelante durante o trâmite do processo administrativo de regularização de edificação em imóvel de sua titularidade, localizado no Município de São Paulo, na rua Doutor Antenor Baddini nº 157, no bairro de Indianópolis, CEP 04084-120 (processo SEI nº 1020.2020/0002798-8).

A título de esclarecimento, cumpre observar ser incontroversa a situação irregular da construção no imóvel da impetrante apelante, que possuía como área de terreno 84 m² e **área edificada total de 85 m²**, conforme certidão de regularidade do imóvel emitida em 30 de agosto de 2017, e Certidão de Dados Cadastrais do Imóvel – IPTU 2020 (fls. 41 e 62/63).

Lado outro, no pedido formulado em 30 de agosto de 2021, perante o COMAER (Comando da Aeronáutica), tendo em vista a proximidade do imóvel ao Aeroporto de Congonhas/SP (fls. 43/46), constou possuir o imóvel **área construída de 132,58 m²**, assim como no Certificado de Quitação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS (fls. 46 e 64).

Desse modo, a impetrante apelante formulou requerimento administrativo para regularização de construção, com fundamento da Lei Municipal nº 17.202/2019 (Lei de Anistia), que também estabelece a impossibilidade de aplicação de sanções durante a sua tramitação:

Art. 1º *Poderão ser regularizadas uma ou mais edificações no mesmo lote, independentemente das infrações à legislação edilícia e de parcelamento, uso e ocupação do solo, concluídas até 31 de Julho de 2014, nos termos do art. 367 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014, Plano Diretor Estratégico – PDE, que tenham condições de higiene, segurança de uso, acessibilidade, estabilidade, habitabilidade e salubridade, desde que atendidas as condições estabelecidas nesta Lei. [...]*

Artigo 23 - *As edificações de que trata esta Lei, enquanto seus processos de regularização estiverem em andamento, não serão passíveis de sanção em decorrência de infrações regularizáveis nos termos ora fixados ou por falta do Auto de Licença de Funcionamento.*

In casu, nas informações prestadas pela autoridade coatora (fls. 169/188), verificou-se que houve o indeferimento do pleito da impetrante apelante também em grau recursal na esfera administrativa, ante a constatação de impossibilidade de regularização de edificação, em 13 de setembro de 2024, por setor técnico responsável da Prefeitura Municipal de São Paulo (Gestão Técnica de Análise de Regularização – GTEC) - (fls. 182/183, 185 e 226/230):

“O imóvel não é passível de ser regularizado está acima do permitido pela legislação de uso e ocupação ZER-1 coeficiente máximo igual a uma vez o terreno, e possui inconstâncias de áreas existentes e a regularizar” (fl. 228)

Nessa senda, na hipótese sob análise, não incide a vedação acerca de impossibilidade de imposição de penalidades, estabelecida no supratranscrito artigo 23 da Lei Municipal nº 17.202/2019, considerando a conclusão do citado processo administrativo SEI nº 1020.2020/0002798-8, no sentido de não se tratar de imóvel passível de regularização.

O término desfavorável da mencionada seara administrativa, foi admitido expressamente pela impetrante apelante em seu apelo (fls. 253/254), tanto assim que, na tentativa de fundamentar a concessão de efeito suspensivo ao recurso, instaurou novo processo de regularização perante a Prefeitura Municipal (fls. 262/264).

Desse modo, a despeito de a r. decisão de indeferimento do recurso administrativo haver sido prolatada no curso deste *writ*, trata-se de relevante fato superveniente, capaz de influir no julgamento do mérito, motivo pelo qual deve ser considerado no momento da prolação do r. *decisum*:

Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

Não há falar, destarte, em afronta ao direito líquido e certo da impetrante apelante, bem como, ilegalidade ou

arbitrariedade do ato administrativo referente à lavratura de auto de infração e aplicação de multas incidentes sobre o irregular imóvel de sua propriedade, em observância à legislação municipal de regência.

Nesse âmbito, cumpre esclarecer que, a pretensão formulada neste *mandamus*, para obstar, em caráter liminar a ser posteriormente confirmado quando concessão da segurança, “*a prática de qualquer ato sancionatório, mormente multas pela não apresentação de Certificado de conclusão de obra, do imóvel de propriedade da impetrante, até que seja concluído o processo administrativo de sua regularização*” (fls. 09/11), evidentemente possuiria como efeito prático, de modo automático, o reconhecimento de invalidade de todas as multas que lhe teriam sido impostas durante a tramitação do procedimento administrativo, o qual foi objeto de ação anulatória ajuizada pela ora impetrante apelante (processo nº 1072842-59.2024.8.26.0053 – autos em apenso).

No mais, considerando o resultado deste julgamento, resta prejudicada a análise das questões processuais suscitadas pelo Município de São Paulo apelado, em suas contrarrazões ao recurso – impossibilidade de juntada de documentos novos em grau de recurso, inovação recursal e impossibilidade de dilação probatória e questionamento de lei em tese, em sede de *mandamus* (fls. 278/301).

Nesse contexto, deve permanecer incólume a r. sentença que denegou a segurança ante a higidez do ato administrativo impugnado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso,
nos termos da fundamentação.

REBOUÇAS DE CARVALHO

Relator