

## ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos de **APELAÇÃO CÍVEL Nº 5015236-87.2021.8.09.0051**, da Comarca de GOIÂNIA, interposta por **ALAIR FERNANDES SANTIAGO E EDUARDO JOSÉ GONÇALVES SANTIAGO**.

**ACORDAM** os integrantes da Primeira Turma Julgadora da 1ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade, **EM CONHECER DA APELAÇÃO E NEGAR-LHE PROVIMENTO**, nos termos do voto do Relator.

**VOTARAM**, além do RELATOR, o Dr. **ÁTILA NAVES AMARAL** (substituto Des<sup>a</sup>. Amélia Martins de Araújo) e a Des<sup>a</sup>. **MARIA DAS GRAÇAS CARNEIRO REQUI**.

**PRESIDIU** o julgamento, o Desembargador **LUIZ EDUARDO DE SOUSA**.

**PRESENTE** à sessão o Procurador de Justiça, Dr. **WELLINGTON DE OLIVEIRA COSTA**.

Custas de lei.

Goiânia, 17 de outubro de 2022.

**DES. LUIZ EDUARDO DE SOUSA**

**RELATOR**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5015236-87.2021.8.09.0051**

**COMARCA DE GOIÂNIA**

**APELANTES : ALAIR FERNANDES SANTIAGO E EDUARDO JOSÉ GONÇALVES SANTIAGO**  
**APELADO : MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**  
**RELATOR : DES. LUIZ EDUARDO DE SOUSA**



## VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, conheço da presente apelação.

Conforme relatado, trata-se de apelação cível interposta por **ALAIR FERNANDES SANTIAGO E EDUARDO JOSÉ GONÇALVES SANTIAGO** contra a sentença (mov. 40) proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da comarca de Goiânia, nos autos da ação anulatória de ato administrativo proposta em desfavor do **MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**.

A sentença julgou os pedidos nos seguintes termos:

“**Isso Posto**, sem mais delongas, com fundamento no artigo 487, inciso I do Código de Processo Civil, resolvo o mérito e JULGO IMPROCEDENTE o pedido declinado na inicial.

Em atenção ao princípio da sucumbência, CONDENO os autores ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 5º, III do CPC, com exigibilidade suspensa por ser beneficiária da assistência judiciária.

Na eventualidade de recurso de apelação interposto pelas partes, deve a Escrivania, por meio de ato ordinatório, intimar a parte contrária para a apresentação de contrarrazões e, em seguida, remeter os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos termos do artigo 1.010 do CPC, com as homenagens deste juízo.

Após o trânsito em julgado, e inexistindo outros requerimentos, arquivem-se os autos com as baixas de estilo.

Publicada e Registrada. Intimem-se.

Cumpra-se.”

Os aclaratórios opostos na origem foram rejeitados (mov. 51).

Irresignados, os autores interpõem a presente apelação cível. Em suas razões recursais (mov. 56), defendem, em resumo, que a sentença considerou apenas a legalidade do embargo do imóvel, sem considerar que tudo foi feito pelo seu desembargo, lembrando que foi em razão da antecipação de tutela que o recorrido autorizou a minirreforma e arquivou outro processo administrativo, liberando a obtenção do alvará de localização e funcionamento, bem como o



alvará de vigilância sanitária; ademais, a decisão liminar do feito conflita com a sentença, eis que proferidas por magistradas diferentes, sendo que o que era legal, passou a ser ilegal; assim, atendidas as exigências legais, o recorrido deveria excluir o embargo do imóvel.

Ao final, requerem seja conhecido e provido o recurso, para que seja reformada a sentença e julgado procedente o pedido de anulação de embargo administrativo do imóvel locado pela parte recorrente.

Beneficiários da assistência judiciária gratuita.

Em contrarrazões (mov. 62), o réu refuta as teses do apelo e pugna pelo seu improvimento.

Na mov. 70, a Procuradoria-Geral de Justiça opina pela devolução dos autos à origem, a fim de ser instado o Ministério Público de primeiro grau, tendo este declinado de officar no feito (mov. 81).

Resguardada a regularidade processual e encaminhados os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, opinou esta pelo conhecimento e desprovimento do apelo (mov. 89).

Pois bem.

Prefacialmente, destaco que a parte, ao recorrer, delimitará os capítulos que pretende sejam reexaminados pelo tribunal, ficando este adstrito àquilo que, voluntariamente, foi impugnado por meio da interposição do apelo (tantum devolutum quantum apelatum). Limitado, portanto, aos capítulos da sentença impugnados (efeito devolutivo da apelação – art. 1.013, NCPC).

Sem delongas, rememoro que a parte apelante narra que locou uma casa de construção antiga situada na Rua 22, nº 54, Quadra 41, Lote 10, Centro, Goiânia - GO, para ali ser instalado um restaurante com comidas típicas. E, a fim de manterem a fachada e toda a estrutura, realizaram pequenos reparos na pintura, situação que, inclusive foi elogiada pela Secretaria de Cultura, entretanto, sem motivo algum, o imóvel foi embargado, originando o Processo Administrativo nº 83907827.

Apontam que após o embargo, para atender as exigências do órgão público, contrataram um profissional de engenharia, que colacionou os documentos necessários e



protocolou um pedido de micro reforma (processo nº 19852). Aduzem que depois de longa tramitação, na análise de projetos que é a última fase, em 15/10/2020, sua diretoria, via do despacho nº 2479/2020, descreveu que se trata de um imóvel tombado, e que outro pedido deveria ser protocolado com a denominação “restauro”.

Asseveram que o referido pedido de tombamento foi feito pelo Ministério Público Estadual, que deu origem ao processo administrativo nº 77603859, no qual foram expedidos pareceres constando que o imóvel foi revitalizado, com obras de manutenção e conservação, ao contrário de descaracterização, destacando a arquitetura do edifício, o que é bastante atípico. Dizem que referidos pareceres comprovam que não realizaram reforma no imóvel, mas sim, a sua restauração.

Entretanto, antecipo que **sem razão os recorrentes**. Explico.

Isso porque, de início, não merece guarida a aludida alegação de desconexão entre as decisões proferidas em sede de antecipação da tutela e na sentença de mérito, porquanto, é cediço que a análise dos requisitos daquela, necessariamente, não condizem com os elementos de prova que embasam esta, podendo, sim, uma se diferenciar da outra, justamente porque a antecipação de tutela é proferida no início da ação, cujos elementos de prova são ainda incipientes, já a decisão final se baseia em todo o conjunto probatório acostado ao feito durante o trâmite processual.

Nesses termos prevê o artigo 300 do CPC:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**.”

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.” Destaqueei.

Nesta senda, não há porque condicionar a sentença meritória à decisão liminar e provisória deferida no início do trâmite processual, uma vez que, dado seu caráter de provisoriedade, pode ela ser revista a qualquer tempo, mesmo que por outro magistrado.



A propósito:

“(…). 1. **O cumprimento da antecipação de tutela por parte do réu não tem o condão de ensejar a extinção do processo sem resolução do mérito pela perda superveniente do objeto, em razão da precariedade e provisoriedade da medida liminar, que deverá ser confirmada pela sentença.** 2. (…).”

(TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 5394437-47.2020.8.09.0065, Rel. Des(a). GILBERTO MARQUES FILHO, 3ª Câmara Cível, julgado em 28/04/2021, DJe de 28/04/2021). Destaquei.

De outro modo, tem-se que a Lei Complementar nº 177/2008, que dispõe sobre o Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia, estabelece:

“Seção IV - Alvará de Autorização

Art. 13. Consiste em documento autorizativo a ser expedido pela prefeitura, prévio e obrigatório para instalação de equipamentos, instalações diferenciadas, elementos urbanos, realização de obras temporárias ou não e micro reformas, podendo ser concedida concomitantemente à solicitação do licenciamento. Art. 14. Será objeto de Alvará de Autorização:

(...)

VI - **Micro Reforma** – Obra em edificação existente na qual não haja supressão ou acréscimo de área e de pavimento com pequenas intervenções, tais como: **reparos para conservação do imóvel**, troca de acabamentos, de cobertura, de instalações elétricas e hidráulicas. **Considera-se, ainda, como Micro Reforma, as modificações na compartimentação interna e/ou fachadas em edificação de qualquer natureza, sem alteração na categoria de uso instalada**, assim como adequação do espaço das edificações comerciais para mudança de atividade econômica, não sendo admitidas como micro reformas.

Seção V - Licenciamento

Art. 15. **O Licenciamento consiste em ato obrigatório, destinado a comprovar a adequação do projeto apresentado às normas deste Código e da legislação urbanística em vigor.**

Parágrafo único. VETADO.

Art. 16. Serão objetos de Licenciamento:

(...)

VII - **Restauração – Reconstrução, modificação com ou sem acréscimo de área de edificações de interesse histórico, artístico, cultural e de interesse local de preservação, inclusive aquelas objeto de tombamento individual com o seu entorno imediato e as integrantes do traçado original de Goiânia, tombados em nível federal pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, conforme**



regulamento próprio.” Destaquei.

Outrossim, o prévio licenciamento ou autorização do órgão competente da Administração Municipal é requisito para proprietários de imóveis executarem obras em sua propriedade, como reza o Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia (LC nº 177/2008, artigo 5º, §1º).

Portanto, qualquer que seja a natureza da obra, restauração, manutenção e reparo de imóvel, não pode ser iniciado sem a aprovação do órgão municipal responsável.

Nesse ponto insta destacar que, em que pese a intenção dos autores de manter a arquitetura originária do imóvel locado, a fim de preservar a história local, as obras de manutenção e reparo no imóvel foram iniciadas sem a autorização do apelado, situação que originou o embargo, por meio do processo administrativo nº 83907827.

No caso, os apelantes iniciaram as obras sem o requisito obrigatório para tanto – licenciamento –, conforme acima mencionado, não agindo da forma correta.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, “A construção clandestina, assim considerada a obra realizada sem licença, é uma atividade ilícita, por contrária à norma editalícia que condiciona a edificação à licença prévia da Prefeitura. Quem a executa sem projeto regularmente aprovado, ou dele se afasta na execução dos trabalhos, sujeita-se à sanção administrativa correspondente” (Direito de Construir, 7ª edição, editora Malheiros, pág. 251).

De mais a mais, verifico que, conforme consta no Despacho nº 117/2021 – GERFEP (mov. 32, fl. 35), o aludido processo administrativo foi encerrado, sendo que a reforma foi autorizada, inclusive foi autorizada também a abertura de processo para obtenção do alvará de localização e funcionamento do estabelecimento dos autores, conforme determina o art. 135, da Lei Complementar nº 177/2008.

Em seguida, no Despacho nº 530/2021, a DIRAAP - Diretoria de Análise e Aprovação de Projetos (mov. 32, fl. 41), afirmou que, considerando que o alvará de autorização de micro reforma foi concedido e encontra-se sob posse dos interessados, caberia a estes anexar a cópia do documento aprovado no processo nº 83907827 (Embargo), para o deferimento do pedido de levantamento do embargo.

Nesse sentido, aguarda-se providência dos recorrentes para serem prestadas as providências cabíveis, situação que caracteriza a iminência de levantamento do embargo e continuação das atividades comerciais no imóvel em processo de tombamento.



Destarte, e conforme bem pontuou o Procurador de Justiça, Dr. Altamir Rodrigues Vieira Júnior, em sua manifestação à mov. 89:

**“(...) Todavia, apesar de terem alcançado êxito quanto à autorização para reforma e/ou funcionamento, certo é que, os apelantes, inequivocamente, iniciaram uma obra sem a devida autorização do Órgão Público, ora apelado, incorrendo, assim em violação ao Código de Posturas do Município, razão pela qual, não há que se falar em ilegalidade do ato do agente municipal em lavrar o embargo.**

Dessarte, consoante consignado na decisão singela é vedado ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional, interferir no mérito dos atos administrativos, competindo-lhe, tão somente, a apreciação de matéria relacionada à respectiva legalidade. (...)”  
Destaquei.

Consoante este entendimento, já sedimentou este Sodalício:

“Agravado de Instrumento. Ação de Obrigação de fazer. Embargo de obra irregular. I - Intimação do Município por mandado. Prazo recursal. Nos termos do art. 183, § 1º do CPC/15 a intimação pessoal do Município deve ser feita por meio de carga, remessa ou meio eletrônico. Assim, tendo sido feita por oficial de justiça, conta-se o prazo recursal da juntada aos autos eletrônicos do mandado cumprido, consoante a regra geral do art. 231, II, do CPC. II - Licença para construção. Cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei municipal. Necessidade. A Lei Complementar Municipal nº 177/2008 (Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia) estabelece requisitos objetivos para o deferimento da licença perquirida, não podendo estes serem mitigados, sob pena de conhecimento de infundáveis exceções. III - Processo Administrativo. Fixação de prazo de término pelo Poder Judiciário. Possibilidade. Em atenção ao Princípio da eficiência administrativa e da razoável duração do processo, verifica-se a razoabilidade na fixação de prazo para a conclusão do processo administrativo, mormente porque as primeiras pendências foram verificadas em 15/05/2018, há mais de um ano. Agravo de Instrumento parcialmente provido. Agravo Interno Prejudicado.”

(TJGO, Agravo de Instrumento ( CPC ) 5206594-71.2019.8.09.0000, Rel. CARLOS ALBERTO FRANÇA, 2ª Câmara Cível, julgado em 12/06/2019, DJe de 12/06/2019).

“APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. MULTA. MODIFICAÇÃO DE PROJETO COM ACRÉSCIMO SEM LICENÇA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. 1. O fato do Auto de Infração ter sido confeccionado no nome fantasia do apelante ao invés da razão social não o macula, uma vez que se tratam da mesma pessoa jurídica, mormente porque o CNPJ fora informado no referido documento autuador. Ainda, como bem salientado pelo juiz a quo, não houve prejuízo algum, pois a indicação fora feita no nome pelo qual é amplamente conhecido na comunidade, tanto que tomou conhecimento do Auto de Infração e apresentou a sua defesa no processo administrativo. 2. Não há se falar em ilegitimidade para ser autuada, uma vez que a locadora (a recorrente/autuada) e locatária,



conforme contrato de locação anexado, tinham responsabilidade para a aprovação do projeto, além do que a locadora tinha claramente e expressamente o poder de fiscalizar a obra, o que engloba todos os seus detalhes, como a obtenção da licença caso em que se solidariza com aquele nos consectários tributários e administrativos incidentes sobre a reforma ou ampliação. 3. O prévio licenciamento ou autorização do órgão competente da Administração Municipal é requisito para proprietários de imóveis executarem obras em sua propriedade, como reza o Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia (LC nº 177/2008, artigo 5º, §1º) e, sendo a recorrente a proprietária, inegável é a sua responsabilidade no presente caso. Ainda, o artigo 36 do Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia também prevê que "O acréscimo da obra ou edificação licenciada, será permitido somente com a prévia autorização do Município, por meio de novo licenciamento com a consequente emissão do Alvará de Construção", documento obrigatório, diante do qual é autorizado o início da obra (artigo 17). 4. Como nos ensina Hely Lopes Meirelles, "A construção clandestina, assim considerada a obra realizada sem licença, é uma atividade ilícita, por contrária à norma editalícia que condiciona a edificação à licença prévia da Prefeitura. Quem a executa sem projeto regularmente aprovado, ou dele se afasta na execução dos trabalhos, sujeita-se à sanção administrativa correspondente" (Direito de Construir, 7ª edição, editora Malheiros, pág. 251). 5. O cálculo da multa foi feito de forma correta e de acordo Lei Complementar Municipal nº 194/2009. Quanto às atenuantes, o fato de ter sido escolhida apenas uma, se trata de mérito administrativo, e, como se sabe, não se legitima a intervenção do Poder Judiciário no exame da conveniência e oportunidade da escolha da sanção aplicada pela Administração, e, conseqüentemente, das agravantes e atenuantes. 6. De acordo com §2º do artigo 85 do Código de Processo Civil, altero os honorários advocatícios sucumbenciais, para fixá-los em 20% (vinte por cento) do valor da causa - R\$ 8.137,50 (oito mil cento e trinta e sete reais e cinquenta centavos). APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO."

(TJGO, Apelação (CPC) 0288208-69.2015.8.09.0051, Rel. AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, 2ª Câmara Cível, julgado em 05/09/2018, DJe de 05/09/2018).

Destarte, vale frisar que ao Judiciário não compete a análise do mérito do processo administrativo, devendo averiguar, tão somente, a legalidade de sua condução, em respeito ao princípio da separação dos poderes. A propósito:

"EMENTA: DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. DUPLA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIBILIDADE DE DÉBITO C/C ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. OFENSA A LEGISLAÇÃO CONSUMERISTA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ANÁLISE DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. 1. Da análise do caso concreto, não se vislumbra quaisquer irregularidades nos aludidos procedimentos administrativos capazes de justificar a anulação, tendo sido obedecidos os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. 2. **uma vez aplicada a penalidade, ao Judiciário não compete a análise do mérito do processo administrativo, devendo averiguar, tão somente, a legalidade de sua condução, em respeito ao princípio da separação dos poderes.** 3. (...). RECURSOS DE APELAÇÃO CONHECIDOS E DESPROVIDOS."

(TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação / Remessa Necessária 0441995-55.2014.8.09.0051, Rel. Des(a). REINALDO ALVES FERREIRA, 2ª



Câmara Cível, julgado em 12/06/2022, DJe de 12/06/2022). Destaquei.

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER NOS ATOS PRATICADOS. SÚMULA 279/STF. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes, só cabe exercer o controle de atos administrativos na hipótese de ilegalidade ou de abuso de poder.** Precedentes. Dissentir do entendimento do Tribunal de origem e concluir que os atos praticados pelo Tribunal de Contas local foram irregulares exigiriam uma nova análise dos fatos e do material probatório constantes dos autos. Incidência da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(**STF - RE 762323 AgR**, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 19/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 17-12-2013 PUBLIC 18-12-2013). Destaquei.

Bem por isso, não verificada mácula a ensejar a modificação da sentença, insta confirmá-la em sua integralidade.

Ao teor do exposto, **CONHEÇO** da apelação cível e **NEGO-LHE PROVIMENTO** para confirmar a sentença por estes e seus próprios fundamentos.

Ante o desprovimento do apelo, forçoso majorar os honorários em grau recursal (art. 85, § 11, CPC/2015) para 12% (doze por cento) sobre o valor atualizado da causa, com exigibilidade suspensa por ser a parte autora beneficiária da assistência judiciária (art. 98, § 3º do CPC).

**É o voto.**

Goiânia, 17 de outubro de 2022.

**DES. LUIZ EDUARDO DE SOUSA**

**RELATOR**