



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000530494

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível 0034862-52.2011.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante COMPANHIA DE GÁS DE SÃO PAULO COMGÁS, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após sustentação oral do Dr. Matheus Oddone Del Porto, deram provimento ao recurso. V. U.", em conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Excelentíssimos Senhores Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente) E TANIA AHUALLI.

São Paulo, 26 de maio de 2025

Alves Braga Junior

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

| | |
|-------------------------------|--|
| Voto | 21601 |
| Apelação | 0034862-52.2011.8.26.0053 LCA (digital) |
| Origem | 9ª Vara da Fazenda Pública da Capital |
| Apelante | Companhia de Gás de São Paulo - Comgás |
| Apelado | Município de São Paulo |
| Juiza de Primeiro Grau | Simone Gomes Rodrigues Casoretti |
| Sentença | 19/11/2021 |

AÇÃO ANULATÓRIA. MULTAS ADMINISTRATIVAS. OBRAS EMERGENCIAIS.

NULIDADE DA SENTENÇA. Não caracterização. Sentença que enuncia os motivos que determinaram a improcedência do pedido. Desnecessidade de exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas. Entendimento consolidado pelo c. STF, em repercussão geral (AI 791.292/PE, Tema 339).

MULTAS. ALVARÁ DE MANUTENÇÃO. EXPEDIÇÃO INDEFERIDA POR FALTA DE DOCUMENTOS. Autuações, em sua maioria, por deixar de fornecer os documentos necessários para expedição de alvará de manutenção, para realização de obras emergenciais. Obras consideradas clandestinas, com imposição de multa. Autora que também foi multada por deixar chapas soltas na execução de obra. Controle jurisdicional de atos e processos administrativos que se limita à observância do procedimento, à luz dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, vedado o exame do mérito administrativo. Caracterizado o cerceamento de defesa. Intimações para a juntada dos documentos faltantes e demais providências que se deu por meio do Diário Oficial do Município. Artigo 24, da Lei Municipal nº. 14.141/2006 que determina, primeiramente, a convocação por via telefônica, transmissão fac-similar ou correspondência. Impossibilidade de oferecimento de defesa. Intimações que, no mais, em sua maioria, se deram anos após o término das obras. Desproporcionalidade. Multas que devem ser anuladas.

RECURSO PROVIDO.

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta por **COMPANHIA DE GÁS DE SÃO PAULO – COMGÁS** contra a r. sentença de fls. 674/677, integrada a fls.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

704 e 716, que, em ação anulatória de atos administrativos, ajuizada em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, julgou improcedente o pedido.

A autora argui, em preliminar, a nulidade da sentença por vício de fundamentação.

No mérito, alega violação ao princípio do devido processo legal, pois não foi intimada dos comunicados para complementação de documentação ou da lavratura das autuações. Aduz que os comunicados se deram apenas pelo Diário Oficial, o que fere o disposto no art. 24 da Lei 14.141/06. Afirma que a análise dos documentos se deu após três anos da finalização do atendimento, quando não era necessária qualquer expedição de alvará. Sustenta que o fato constitutivo das multas é diverso do apontado nos processos administrativos, pois a ausência de alvará não torna a obra clandestina. Logo, há vício de motivação.

Subsidiariamente, requer, no caso de manutenção das multas, que seus valores sejam diminuídos consideravelmente, com respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (fls. 721/746).

Contrarrazões a fls. 754/757.

FUNDAMENTAÇÃO

NULIDADE DA SENTENÇA

Em repercussão geral (**AI 791.292/PE, Tema 339**), o c. Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: *“O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas”*.

Não há se falar em nulidade da r. sentença, integrada pela r. decisão que rejeitou os embargos declaratórios, pois enunciou os motivos que determinaram a improcedência do pedido.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MÉRITO

A autora foi autuada, por diversas vezes, por suposta realização de obras emergenciais, que perduraram por mais de 48 horas, sem a concessão do respectivo alvará de manutenção. Em razão da realização de obras em diversos locais, sem a expedição de alvará, sofreu nove autuações por descumprimento da Lei nº 13.614/03, e as obras passaram a ser consideradas clandestinas. A apelante também foi autuada em razão de irregularidades na execução de uma obra em que constatadas chapas soltas numa extensão de aproximadamente 30 metros, sem identificação da concessionária.

A requerente busca a nulidade das multas nº 13-165.721-6; 13-165.727-5; 13-165.728-3; 13-165.729-1; 13-165.730-5; 13-165.731-3; 13-165.732-1; 13-166.346-1; 13-166.351-8 e 13-166.350-0 (chapa solta), englobadas na CDA nº 112.408-0/1-4, que totalizavam **R\$ 561.318,73**, para setembro de 2011.

Pois bem.

O controle jurisdicional dos atos e processos administrativos se limita à observância do procedimento, à luz dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, vedado o exame do mérito administrativo.

Nos termos do art. 26 da Lei Municipal nº 13.614/03:

Art. 26 - As obras ou serviços de emergência deverão ser comunicados, por escrito, à Subprefeitura competente e ao órgão ou entidade municipal responsável pelo trânsito, antes do início de sua execução.

§ 1º - No prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contado do início de sua execução, o permissionário também deverá encaminhar à Subprefeitura competente relatório circunstanciado da ocorrência, firmado por engenheiro responsável, que indicará as



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

obras ou serviços que estão sendo executados e estimará o prazo de sua duração.

§ 2º - Para as obras e serviços que se estenderem por mais de 48 (quarenta e oito) horas, o executor deverá providenciar o alvará de manutenção previsto no artigo 22 desta lei.

Conforme exposto pela apelante:

Em 2007 e 2008, a Comgás foi acionada para realizar reparações emergenciais de vazamento de gás em tubulações implantadas em diversos endereços da Capital de São Paulo. Cada multa impugnada na ação refere-se a um endereço específico onde a Comgás realizou em caráter emergencial uma pequena interferência na via pública para sanar vazamento de gás. Todas concluídas num período de 48 a 72 horas.

(...)

Nos casos em discussão, em razão da experiência em situações semelhantes, onde o atendimento emergencial ultrapassa 48 horas, os técnicos da Apelante **providenciaram o requerimento do Alvará de Manutenção das obras**. Entretanto, sem apresentar o cronograma da obra, memorial descritivo e o projeto, que são documentos normalmente apresentados quando a obra é programada com antecedência.

(...)

Ocorre que, em 2010, **já passados 3 anos da conclusão das obras**, a Comgás foi surpreendida com um ofício do Departamento de Controle de Uso de Vias Públicas – CONVIAS com a ameaça de suspensão da expedição de novos alvarás.

Isto é, após três anos da finalização das obras, a Comgás foi autuada por supostamente não ter apresentado requerimento de alvará para execução das obras emergenciais. Referidas autuações se deram a partir de uma análise tardia da documentação apresentada pela Comgás.

(...)

No entanto, conforme exposto acima, a Comgás protocolou os requerimentos, em razão da urgência na execução das obras, alvará de manutenção com ausência de alguns documentos que não eram de suma importância para execução das obras e que poderiam ter sido posteriormente apresentados **se a Comgás**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tivesse sido intimada pessoalmente para tanto.

(...)

(...) no procedimento administrativo, a fiscalização da Subprefeitura alegou que a Comgás deixou de apresentar os seguintes documentos - ART do Engenheiro Civil; memorial descritivo; cronograma e projeto executivo e, após **comunicados publicados somente no Diário Oficial** o requerimento dos alvarás foi indeferido e (ii) o valor das multas foi fundamentado em dispositivo não aplicável.

Observa-se a fls. 38 e ss que a requerente, **entre 2007 e 2008**, protocolou diversos pedidos para realização de obras em vias públicas, de caráter emergencial, seguindo-se pedidos de alvarás de manutenção, em razão das obras durarem mais de 48 horas, nos termos do art. 26 da Lei 13.614/03.

Para expedição do alvará, foram solicitados alguns documentos complementares, como se vê, por exemplo, a fls. 50, 84, 116, 188, 231 e 255. **A solicitação se deu por publicação no Diário Oficial do Município, por meio de “comunique-se”.** Efetuado o segundo “comunique-se”, sem resposta da empresa autora, esta teve indeferidos os seus pedidos de alvará por abandono e foi autuada nos termos do art. 31 da Lei nº 13.614/03 por realizar obra clandestina. As autuações ocorreram **no ano de 2010, ou seja, após quase três anos dos requerimentos de alvará.**

No que tange às autuações n.ºs 13-166.351-8 e 13.166.350-0 (chapa solta), a fls. 261/262, não se observa qualquer prévia comunicação.

Da análise dos documentos, em especial em relação aos procedimentos administrativos, conclui-se que não foram obedecidos os ditames legais e princípios administrativos, havendo cerceamento de defesa.

Isso porque, nos termos do art. 24 da Lei Municipal nº 14.141/06, que dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Municipal:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 24. A convocação de interessados para complementação da documentação, correção de dados, esclarecimentos ou cumprimento de qualquer ato essencial ao andamento do processo, será feita por via telefônica, transmissão fac-similar ou correspondência.

Parágrafo único. Decorridos 10 (dez) dias da convocação sem atendimento, será feita chamada por publicação no Diário Oficial do Município, com prazo de 5 (cinco) dias para cumprimento, sob pena de indeferimento do pedido por abandono.

A comunicação feita diretamente por meio do diário oficial não se mostra válida e fere o direito de defesa da autora.

E aqui, ao contrário do que foi decidido na sentença, não se está diante da exceção à regra, disposta no art. 9º da mesma lei, que estabelece:

Art. 9º Os processos especiais são aqueles disciplinados por normas próprias distintas das aplicáveis nos processos comuns, aplicando-se-lhes subsidiariamente os demais preceitos desta lei.

Parágrafo único. Enquadram-se, dentre outros, na categoria de especiais, os processos referentes às seguintes matérias:

- I - licenciamento ambiental, edifício, sanitário e urbanístico;
- II - licitação;
- III - disciplinar;
- IV - administrativo-tributário;
- V - tomada de contas;
- VI - tombamento.

O presente caso não se amolda a nenhuma dessas hipóteses.

Como bem exposto pelo Exmo. Des. Ricardo Feitosa, em caso análogo (apel. nº 0036829-98.2012.8.26.0053, j. em 28/9/2015) :

Entendendo a Administração que faltavam documentos indispensáveis e em se tratando de obras emergenciais,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

absolutamente despropositado que somente mais de um ano depois a COMGÁS fosse intimada a apresentá-los, e o que é pior, apenas pelo Diário Oficial do Município, em aberta afronta ao disposto no art. 24 da Lei Municipal nº 14.141/06, (...)

Nesse sentido:

Apelação nº 0038803-73.2012.8.26.0053

Relator(a): Luciana Bresciani

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: 13ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 21/08/2013

Ementa: Processo Administrativo Municipal Realização de obras em caráter emergencial pela COMGAS Necessidade de prorrogação Pedido de alvará de manutenção - Publicação no Diário Oficial Municipal comunicando a necessidade da juntada de documentos para o prosseguimento do processo administrativo Artigo 24, da Lei Municipal nº. 14.141/2006, que determina, primeiramente, a convocação por via telefônica, transmissão fac-similar ou correspondência Recurso desprovido.

Ressalte-se que o próprio engenheiro do município, responsável pela emissão de alvarás, emitiu parecer, em 2010, em que informa que “não há mais sentido em esta Supervisão emitir um Alvará de Manutenção, estando a obra concluída” (fls. 63).

O requerimento de documentos complementares, após anos do término das obras, se mostra desproporcional e inútil.

Assim, considerados os vícios no processo administrativo, que impediram a defesa da apelante, **as multas devem ser anuladas.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **dá-se provimento** ao recurso para declarar a nulidade dos autos de infração nº 13-165.721-6; 13-165.727-5; 13-165.728-3; 13-165.729-1; 13-165.730-5; 13-165.731-3; 13- 165.732-1; 13-166.346-1; 13-166.351-8 e 13-166.350-0.

Arcará o réu com as custas, despesas processuais e honorários



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

advocatícios fixados 10% sobre o valor atualizado da causa, nas porcentagens mínimas dos incisos do § 3º, do art. 85 do CPC (válido para as duas instâncias).

Alves Braga Junior

Relator

ASSINADO COM CERTIFICADO DIGITAL