



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0395607-03.2016.8.19.0001

Apelante: Município do Rio de Janeiro

Apelado 1: Mara da Costa Sá

Apelado 2: José Oscar da Silva Moreira

Apelado 3: João Barizon

Apelado 4: Leonardo Milhe da Silva Moreira

Apelado 5: Georgina Ferreira da Silva

Juízo de Origem: 16ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital

Relator: Des. Guilherme Peña de Moraes

***Ementa:* DIREITO ADMINISTRATIVO.
APELAÇÃO CÍVEL. MAIS-VALIA.
FECHAMENTO DE VARANDA.
CONHECIMENTO PARCIAL E, NESSA
EXTENSÃO, DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

I. Caso em exame

1. Trata-se, na origem, de ação declaratória por meio da qual se requer o cancelamento da cobrança da mais-valia em razão do fechamento de varandas com vidro retrátil.
2. Sentença de procedência para anular os procedimentos administrativos municipais e cancelar a cobrança referente a mais-valia.

II. Questão em discussão

3. Cinge-se a controvérsia ao questionamento acerca da legalidade da cobrança de mais-valia pelo fechamento de varanda com cortina de vidro.

III. Razões de decidir

4. Inovação recursal em relação à não aplicação do enunciado sumular nº 384 deste Tribunal de Justiça, por não se cuidar de cortina de vidro ou sistema retrátil de fechamento, tampouco material incolor. Nos moldes do art. 1.014 do CPC, as questões de fato não propostas no juízo inferior somente poderão ser suscitadas na apelação se a parte provar





que deixou de fazê-lo por motivo de força maior, o que não se configura na hipótese.

5. A Lei Complementar Municipal nº 145, de 6 de outubro de 2014, que fixa condições para o fechamento de varandas nas edificações residenciais multifamiliares, a fim de possibilitar proteção contra intempéries, permite o fechamento de varanda por sistema retrátil, em material incolor e translúcido, sem pagamento de contrapartida.
6. Aplicação do enunciado sumular nº 384 deste Tribunal de Justiça, que afasta a necessidade de licenciamento urbanístico para fechamento de varanda por cortina de vidro, por não configurar obra, desde que não implique em transformação da varanda em novo cômodo habitável da unidade.

IV. Dispositivo e tese

7. Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

Dispositivos relevantes citados: art. 1.014 do CPC; art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 145/2014.

Jurisprudência relevante citada: TJRJ, Súmula nº 384; TJRJ, 9ª Câmara de Direito Privado, Apelação nº 0036473-21.2016.8.19.0001, Rel. Des. Maria Isabel Paes Gonçalves, j. 27.11.2019, DJe 28.11.2019; TJRJ, 3ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 0144657-95.2021.8.19.0001, Rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, j. 13.11.2024, DJe 22.11.2024; TJRJ, 2ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 0122246-29.2019.8.19.0001, Rel. Des. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, j. 12.06.2024, DJe 14.06.2024; TJRJ, 11ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 0063379-43.2019.8.19.0001, Rel. Des. Fernando Cerqueira Chagas, j. 22.06.2022, DJe 23.06.2022.

ACÓRDÃO





Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação nº **0395607-03.2016.8.19.0001**, em que figuram como Apelante o **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e Apelados **MARA DA COSTA SÁ, JOSÉ OSCAR DA SILVA MOREIRA, JOÃO BARIZON, LEONARDO MILHE DA SILVA MOREIRA E GEORGINA FERREIRA DA SILVA**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem a 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade**, em **CONHECER, EM PARTE, E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, na forma do voto do Desembargador Relator.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso de apelação interposto pelo **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, irresignado com a r. sentença id. 000432, prolatada pelo Juízo de Direito da 16ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, que, em sede de ação declaratória, julgou procedente o pedido formulado na origem, nos seguintes termos:

Desta forma, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO CONFIRMANDO A ORDEM LIMINAR DEFERIDA** e declarando a nulidade dos processos administrativos municipais números 02/41/002.037201502/41/002, 02/41/002.1092015, 02/41/002.110/2015, 02/41/002.278/2015, 02/41/002.111/2015, 02/41/002.112/2015, e consequentemente cancelando a cobrança referente a **MAIS VALIA**.





Condeno o réu ao pagamento de honorários advocatícios no percentual de 10% sobre o valor dado à causa.

Sem condenação em custas, ante a isenção legal do art. 17, IX, da Lei Estadual nº 3.350/99.

Razões de apelação (id. 000446), pugnando pela reforma da sentença recorrida, sob os seguintes fundamentos: (i) os Autores, ora Apelados, efetivaram o fechamento das varandas dos seus apartamentos, com a aplicação do artefato conhecido como “cortina de vidro”, sem qualquer consulta ou licenciamento das autoridades municipais competentes para o exercício do poder de polícia edilícia; (ii) foi apresentado requerimento administrativo para legalização da obra, e apenas no bojo dos Processos nºs 02/41/002.109/2015, 02/41/002.110/2015 e 02/41/002.111/2015 foi apresentada a documentação do projeto por profissional qualificado, para a análise técnica do órgão; (iii) quanto aos imóveis objeto dos Processos nºs 02/41/002.037/2015, 02/41/002.112/2015 e 02/41/002.278/2015, sequer foi apresentada documentação do projeto por profissional qualificado para a análise técnica do órgão; (iv) a construção é atividade sujeita a licenciamento pelo Poder Público; (v) a regularização por meio do pagamento de multa administrativa (mais-valia) justifica-se nas situações em que o Poder Público pode tolerar a permanência de obras realizadas em desacordo com a legislação urbanística e (vi) a situação não se enquadra na Súmula nº 384 do TJRJ, uma vez que os fechamentos de varanda foram executados com sistema de vidro “blindex” não retrátil fumê, de modo que os fechamentos não consistem em cortina de vidro ou sistema retrátil de fechamento, e o vidro do tipo fumê não constitui material incolor.





Embora intimados, não foram apresentadas contrarrazões pelos Apelados (id. 000459).

É o relatório. Fundamento e decido.

VOTO

Trata-se, na origem, de ação declaratória, proposta por Mara da Costa Sá, José Oscar da Silva Moreira, João Barizon, Leonardo Milhe da Silva Moreira e Georgina Ferreira da Silva, requerendo o cancelamento da cobrança da mais-valia, aplicada com base na Lei Complementar Municipal nº 99/2009, alterada pela Lei Complementar Municipal nº 157/2015, em razão do fechamento de suas varandas com vidro retrátil, tendo em vista que a lei trata de “ampliação horizontal de pavimentos”, e as hipóteses de fechamento de varanda com vidro retrátil estão contempladas na Lei Complementar Municipal nº 145/2014, e a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Lei Complementar Municipal nº 157/2011.

O Juízo *a quo* julgou procedente o pedido, para anular os procedimentos administrativos municipais e cancelar a cobrança referente a mais-valia.

Quanto aos requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade do recurso, merece destaque a inovação recursal relativa à alegação, genérica, de que a hipótese dos autos não se amoldaria ao entendimento consolidado enunciado nº 384 da Súmula deste Tribunal de Justiça, sob o argumento de que os fechamentos de varanda foram executados com sistema de vidro





“blindex” não retrátil fumê, de modo que os fechamentos não consistiriam em cortina de vidro ou sistema retrátil de fechamento, tampouco o vidro seria de material incolor.

Nos moldes do art. 1.014 do CPC, as questões de fato não propostas no juízo inferior somente poderão ser suscitadas na apelação se a parte provar que deixou de fazê-lo por motivo de força maior, o que não se configura na hipótese.

Compulsando-se os autos, verifica-se que, em sua contestação (id. 000076) e alegações finais (id. 000413), limita-se o Município a alegar a realização de obra sem o devido licenciamento pelas autoridades competentes para o exercício do poder de polícia edilícia, argumentando que os Autores, ora Apelados, efetivaram o fechamento das varandas por meio de “cortina de vidro”, consignando, em síntese, que: (i) “o fato de este fechamento ser provisório, em razão da retratibilidade da cortina de vidro, não o afasta do impedimento legal”; (ii) “as varandas não poderão ser envidraçadas, mesmo que em parte”, e (iii) “o fechamento consiste numa burla ao cálculo da ATE e da taxa de ocupação, prejudicando o planejamento municipal no tocante à ordenação da ocupação do solo urbano”.

Somente por ocasião da apelação, em suas razões recursais (id. 000446), alega o Apelante que o fechamento da varanda foi executado com sistema de vidros “blindex” não retrátil fumê, argumentando que “os fechamentos de varanda executados nos imóveis dos processos debatidos na presente demanda não se enquadram nas condições da Súmula nº 384”, de tal modo que a tese suscitada evidencia inovação recursal, porquanto não deduzida no momento processual oportuno, perante o Juízo *a quo*, estabilizando-se a relação processual, com a fixação dos pontos





controvertidos objeto de enfrentamento pelo órgão julgador, razão pela qual a argumentação relativa à suposta não aplicação da Súmula nº 384 sequer figurou na fundamentação da sentença prolatada em primeira instância.

Por destoar das teses invocadas na origem, não merece conhecimento o recurso no que se refere à parcela da irresignação do ente público, em sede recursal, alheia à contestação, consistente na não aplicação da Súmula nº 384, por não se cuidar, na hipótese, de cortina de vidro, sistema retrátil de fechamento ou material incolor.

Quanto às demais alegações, merece conhecimento o recurso, de tal modo que, em atenção à parcela da irresignação conhecida e ao princípio do *tantum devolutum quantum appellatum*, cinge-se a controvérsia ao questionamento acerca da legalidade da cobrança de mais-valia pelo fechamento de varanda com cortina de vidro.

Na hipótese dos autos, de acordo com o Aviso LC 99/09 nº 30/2226/2016, acostado aos autos sob o id. 000020, o Município do Rio de Janeiro comunicou a aprovação do laudo de contrapartida nº 15.541, no valor de R\$ 14.529,85 (quatorze mil quinhentos e vinte e nove Reais e oitenta e cinco centavos), referente à legalização das obras executadas, com fundamento na Lei Complementar Municipal nº 99/2009, com redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 157/2011, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 40.405/2015.

Acerca do tema, a Lei Complementar Municipal nº 145/2014, que fixa condições para o fechamento de varandas nas edificações residenciais multifamiliares, a fim de possibilitar proteção contra intempéries, em seu art. 2º, permite o fechamento de varanda por sistema retrátil, em material incolor e translúcido, sem pagamento de contrapartida, *in textus*:





Art. 2º. É permitido o fechamento de varandas nas divisões entre unidades, e, nos demais limites das varandas, por sistema retrátil, em material incolor e translúcido.

§ 1º. O sistema retrátil de fechamento deverá permitir a abertura dos vãos assim fechados até, no mínimo, a soma dos vãos de ventilação e iluminação dos compartimentos que utilizarem a varanda para tal finalidade.

§ 2º. O fechamento deverá observar as normas técnicas de segurança vigentes, inclusive, se julgado necessário pelo órgão municipal competente, com relação ao acréscimo de carga nas varandas em balanço.

§ 3º. O projeto do sistema retrátil para fechamento de varandas, assim como a sua instalação, deverá ser realizado por empresas ou profissionais devidamente registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da 5ª Região - CREA/RJ.

§ 4º. O fechamento da varanda não poderá resultar em aumento real da área da unidade residencial, nem será admitida a incorporação da varanda, total ou parcialmente, aos compartimentos internos, sob pena de multa.

Nessas condições, a jurisprudência deste Tribunal de Justiça, consolidada no enunciado sumular nº 384, afasta a necessidade de licenciamento urbanístico para fechamento de varanda por cortina de vidro, por não configurar obra, desde que não implique em transformação da varanda em novo cômodo habitável da unidade:

Súmula 384. A instalação de cortina de vidro, ou sistema retrátil de fechamento sem perfis de alumínio, ou semelhante, em material incolor e transparente, executada por profissional devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia – CREA, ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro – CAU/RJ, não configura obra a depender de licenciamento urbanístico, desde que não implique em transformação da varanda em um novo cômodo habitável da unidade.





O tema foi objeto da ação civil pública nº 0036473-21.2016.8.19.0001, proposta pelo *Parquet* fluminense, tendo sido afastada a multa prevista no art. 3º daquela Lei Complementar, posteriormente revogado pela Lei Complementar Municipal nº 184/2018. O acórdão proferido restou assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ALEGACÃO DE QUE O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ESTARIA COBRANDO MAIS-VALIA DOS CONTRIBUINTES PELA INSTALAÇÃO, NAS VARANDAS DOS EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE DETERMINADA REGIÃO DO MUNICÍPIO, DE “CORTINA DE VIDRO RETRÁTIL”. AFIRMA QUE A REFERIDA CORTINA NÃO ACRESCE À ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL DO IMÓVEL E TAMPOUCO À BASE DE CÁLCULO DO IPTU (IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO). SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INCONFORMISMO DO MUNICÍPIO RÉU (...). NO MAIS, A QUESTÃO NÃO É NOVA, RESTANDO PACIFICADO O ENTENDIMENTO NO ÂMBITO DESTA CORTE DE JUSTIÇA NO SENTIDO DE QUE O ENVIDRAÇAMENTO DE VARANDAS POR SISTEMA RETRÁTIL NÃO IMPORTA VIOLAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE REGÊNCIA, POR NÃO CONFIGURAR FECHAMENTO DEFINITIVO OU ACRÉSCIMO NA ÁREA ÚTIL, RAZÃO PELA QUAL NÃO NECESSITA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO MUNICÍPIO APELANTE E NÃO AUTORIZA A COBRANÇA POR ESTE DA DENOMINADA “MAIS-VALIA”. DESPROVIMENTO DO RECURSO.¹

¹ TJRJ, 9ª Câmara de Direito Privado, Apelação nº 0036473-21.2016.8.19.0001, Rel. Des. Maria Isabel Paes Gonçalves, j. 27.11.2019, DJe 28.11.2019. (grifado)





No mesmo sentido, têm se posicionado as Câmaras de Direito Público deste Tribunal de Justiça, manifestando-se pela possibilidade de fechamento de varanda com “cortina de vidro”, sem a cobrança de contrapartida, *verbi gratia*:

APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. MAIS-VALIA. CORTINA DE VIDRO. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 145/2014 QUE AFASTA COBRANÇA DE CONTRAPARTIDA POR FECHAMENTO DE VARANDA COM FOLHAS DE VIDRO RETRÁTEIS SEM AUMENTO DA ÁREA DO IMÓVEL. MATÉRIA DECIDIDA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA N.º 0036473-21.2016.8.19.0001. SÚMULA TJRJ N.º 384. ANULAÇÃO DA COBRANÇA QUE SE MANTÉM. DESPROVIMENTO DO RECURSO. Cobrança de contrapartida pelo fechamento de varanda. Mais-valia. **Lei Complementar Municipal n.º 145/2014 que afastou a cobrança de contrapartida pelo fechamento de varanda mediante cortina de vidro incolor retrátil, sem aumento da área do imóvel não situado na Zona Sul do município.** Alegação da edilidade de que o vidro não é incolor. Fotografias que mostram coloração fumê quase imperceptível. Envidraçamento que não cresceu cômodo ao imóvel. Matéria decidida na ação civil pública n.º 0036473-21.2016.8.19.0001. Súmula TJRJ n.º 384 (...). Anulação da cobrança da mais-valia no processo administrativo, inexigibilidade do pagamento de contrapartida, abstenção de demolir o envidraçamento da varanda e de incluir o nome da munícipe no cadastro de inadimplentes, inscrever o valor em dívida ativa ou iniciar ação de execução mantidos. Conhecimento e desprovimento do recurso.²

APELAÇÃO CÍVEL. Ação pelo procedimento comum, com pedido declaratório. Alegação de cobrança indevida, pelo réu, a título de mais-valia, por conta de colocação de cortina de vidro na varanda do apartamento de propriedade dos autores. Sentença de procedência, para declarar a inexigibilidade da cobrança questionada, condenando o réu a abster-se de executar tal valor e demolir ou compelir os autores a demolirem a obra realizada para

² TJRJ, 3ª Câmara de Direito Público, Apelação n.º 0144657-95.2021.8.19.0001, Rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, j. 13.11.2024, DJe 22.11.2024. (grifado)



envidraçamento da varanda. Insurgência do réu. Caso dos autos em que se tem comprovado, à saciedade, pelas fotografias a eles colacionadas, a instalação de cortinas de vidro com sistema retrátil e incolor, o que não configura fechamento definitivo da varanda, tampouco aumento efetivo da área total edificada, no teor da legislação de regência. **Inteligência do enunciado nº 384 da súmula de jurisprudência desta Corte estadual**, no sentido de que a instalação de cortina de vidro, ou sistema retrátil de fechamento sem perfis de alumínio, ou semelhante, em material incolor e transparente, executada por profissional devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia - CREA, ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro - CAU/RJ, não configura obra a depender de licenciamento urbanístico, desde que não implique em transformação da varanda em um novo cômodo habitável da unidade. Cobrança reclamada que não se legitima. Sentença mantida. Precedentes. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.³

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO ANULATÓRIA. FECHAMENTO DE VARANDA DE UNIDADE RESIDENCIAL. COBRANÇA DE MAIS-VALIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. 1.Súmula nº. 384 (...) 2. Acervo probatório dos autos que demonstra que a cortina de vidro retrátil não alterou a fachada do edifício, não correspondendo a fechamento ou envidraçamento definitivo de varanda, tratando-se de uma proteção temporária, transparente e retrátil. 3. **Município que não fez prova de que a varanda teria sido incorporada à sala, com a retirada das esquadrias de alumínio, de modo a implicar alteração do conjunto arquitetônico**. Ao revés, as fotos colacionadas aos autos levam à conclusão diametralmente oposta. 4.Assim, considerando que a instalação de janelas de vidro com sistema retrátil não configura o fechamento definitivo da varanda, tampouco importa em aumento efetivo da área total edificada, inexistente razão para a cobrança de mais-valia, por não deflagrar o recálculo da metragem do imóvel. 5.Precedentes. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.⁴

³ TJRJ, 2ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 0122246-29.2019.8.19.0001, Rel. Des. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, j. 12.06.2024, DJe 14.06.2024. (grifado)

⁴ TJRJ, 11ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 0063379-43.2019.8.19.0001, Rel. Des. Fernando Cerqueira Chagas, j. 22.06.2022, DJe 23.06.2022. (grifado)



Logo, o envidraçamento de varanda por sistema retrátil não importa em violação da legislação municipal que rege a matéria, por não configurar fechamento definitivo ou acréscimo na área útil do imóvel, e, por via de consequência, prescinde de autorização prévia do Poder Público, inexistindo razão para a cobrança de contrapartida de mais-valia.

Ante o exposto, voto no sentido do **CONHECIMENTO, EM PARTE, E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIMENTO** do presente recurso de apelação, mantendo-se integralmente a sentença recorrida.

Considerando o desprovimento do recurso, majoro os honorários advocatícios em grau recursal em 1% (um por cento) sobre o valor da causa, nos termos do que dispõe o art. 85, §§ 4º, inc. III, e 11, do CPC.

Preclusas as vias impugnativas, providencie a Secretaria a imediata expedição de certidão de trânsito em julgado e respectiva baixa, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, sem a necessidade de retorno dos autos a este Relator.

Rio de Janeiro, data da assinatura digital.

Desembargador **Guilherme Peña de Moraes**

Relator

