

Folha de Informação nº 395

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

EMENTA Nº 11.810

LEIS MUNICIPAIS Nº 7.513/70 E 10.508/88. DECRETO MUNICIPAL Nº 27.335/88. PORTARIA Nº 4.131/SAR-GAB/99. OBRA EM VIA PÚBLICA. MULTA. DIFERENCIAÇÃO ENTRE LEITO CARROÇÁVEL E PASSEIO PÚBLICO APÓS A EDIÇÃO DA LEI 10.508/88. EQUÍVOCO NO CÁLCULO DO VALOR DA MULTA COM BASE NA LEI 7.513/70. IMPOSSIBILIDADE DE O CÁLCULO CONSIDERAR O METRO LINEAR NAS OBRAS EM VIAS PÚBLICAS ANTES DA EDIÇÃO DA LEI Nº 10.508/88 E NAS OBRAS EM LEITOS CARROÇÁVEIS APÓS ESSA LEI. ERRO NO CÁLCULO NÃO SE CONFUNDE, NECESSARIAMENTE, COM O FUNDAMENTO LEGAL DA AUTUAÇÃO. PARCIAL REVISÃO DA EMENTA Nº 10.761.

INTERESSADO: Procuradoria Geral do Município - PGM

ASSUNTO: Cancelamento em massa de multas não tributárias lavradas com fundamento na Lei Municipal nº 7.513/70.

Informação nº 1768/2017 - PGM-AJC

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhora Procuradora Assessora Chefe

Antes de relatarmos o presente, acreditamos ser importante o resgate dos textos normativos aqui tratados e relacionados à imposição de multa por obra em via pública, pois a falta de compreensão dos mesmos prejudicará o entendimento dos fatos aqui narrados e das providências adotadas neste processo.

Folha de Informação nº 396

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *Andréa*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

A Lei Municipal nº 7.513/70, ao dispor sobre a execução de obras e serviços nas vias e logradouros públicos, previu, em seu artigo 7º, o quanto segue¹:

Art. 7º. Os infratores das disposições desta lei terão a obra ou serviços embargados e deverão proceder à reparação dos danos causados dentro de 12,00 (doze) horas, a contar do auto de embargo, sujeito a multa diária de valor correspondente a 5 (cinco) vezes o salário mínimo vigente no Município à época da infração, até que os reparem. (destaques nossos).

Posteriormente foi editado o Decreto Municipal nº 11.996, em 22/05/1975, o qual substituiu os valores previstos na legislação municipal, com base no salário mínimo, pelo valor fixado pelo governo federal, nos termos da Lei Federal nº 6.205/75, a qual previa, em seu artigo 1º, que "os valores monetários fixados com base no salário mínimo não serão considerados para quaisquer fins de direito", bem como, em seu artigo 2º, que "em substituição à correção pelo salário mínimo, o Poder Executivo estabelecerá sistema especial de atualização monetária".

Em 18/11/1975, a Lei Municipal nº 8.321 foi promulgada, criando a Unidade de Valor Fiscal do Município - UFM, que deveria servir de "base para a fixação de importâncias correspondentes a tributos, multas e

¹ O artigo 11 do Decreto Municipal nº 11.002/74, que regulamentou a Lei Municipal nº 7.513/70, trazia redação praticamente idêntica àquela do artigo 7º da Lei: "Art. 11. Os infratores das disposições deste artigo terão a obra ou serviços embargados e deverão proceder à reparação dos danos causados dentro de 12 (doze) horas, a contar do auto de embargo, sujeitos à multa diária de valor correspondente a 5 (cinco) vezes o salário mínimo vigente no Município à época da infração, até que os que os danos sejam reparados."

Folha de Informação nº 397

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Juríd. P. Públicas

faixas de tributação, previstas na legislação tributária". Posteriormente foi editada a Lei Municipal nº 10.803/89, a qual, alterando a Lei nº 8.321/75, definiu que a UFM poderia servir de base para a fixação de importância correspondente a multas administrativas e preços públicos (artigo 1º, inciso II). Por sua vez, a Lei Municipal nº 11.960/1995 extinguiu a UFM a partir de janeiro de 1996, passando a ser adotada em seu lugar, tanto em créditos tributários como não tributários, a Unidade Fiscal de Referência - UFIR (art. 5º, §1º, da Lei Municipal nº 11.960/1995 e art. 5º, "caput", da mesma Lei c/c art. 1º do Decreto Municipal nº 53.854/96).

A Lei Municipal nº 10.508/88, que dispunha sobre a limpeza nos imóveis, o fechamento de terrenos não edificadas e a construção de passeios, previa, em seu artigo 17, a aplicação de multa por irregularidades relacionadas à construção ou conservação de passeios públicos, inclusive em caso de fechamento ou passeio danificado por concessionária ou entidades equivalentes (alínea "f"). Quanto à fórmula de cálculo, aquele dispositivo definia modos diversos conforme a infração, mas trazendo sempre como base a UFM e indicando que tal cálculo, em certos casos, seria por metro linear.

O Decreto Municipal nº 27.335/88, considerando as Leis Municipais nº 7.513/70 e 10.508/88, dispôs sobre a execução de obras em vias e logradouros públicos. Em seu artigo 24, §§ 1º e 2º, "previu" as multas aplicáveis a concessionárias ou empresas contratadas:

Art. 24. (...)

Folha de Informação nº 398

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

§ 1º Se no prazo de 12 (doze) horas a concessionária ou a empresa contratada não iniciar os reparos dos danos causados, resultantes de obras executadas no leito carroçável da via pública, estas ficarão sujeitas à multa diária de valor correspondente a 5 (cinco) Unidades Fiscais do Município - UFM, de acordo com o artigo 7º da Lei nº 7.513, de 9 de setembro de 1970.

§ 2º Quando se tratar de danos em fechamento ou passeio que não forem reparados no prazo de 20 (vinte) dias, as concessionárias ou empresa contrata da ficarão sujeitas à multa de valor correspondentes a 10 (dez) Unidades do Valor Fiscal do Município - UFM por metro linear do fechamento ou passeio danificado, nos termos dos artigos 14, letra "a" e 17, letra "f", da Lei nº 10.508, de 4 de maio de 1988.

Importa destacar, sem pretender antecipar qualquer análise, que só há diferença em relação ao texto legal, especificamente à Lei Municipal nº 7.513/70, no parágrafo 1º daquele artigo, que previu a multa diária de valor correspondente a 5 (cinco) UFM ao invés de 5 (cinco) salários mínimos, fruto das mudanças legislativas narradas acima, pois a multa de valor correspondentes a 10 (dez) UFM por metro linear já estava assim prevista no artigo 17, alínea "f", da Lei Municipal nº 10.508/88. Ademais, nota-se que o Decreto acompanha e explicita a diferença entre danos no leito carroçável e no passeio oriunda da edição da Lei Municipal nº 10.508/88, que tratou do passeio público.

Posteriormente, a Secretaria das Administrações Regionais - SAR editou a Portaria nº 4131/SAR-GAB/99, dividindo a fiscalização em duas hipóteses: "obras ou serviços autorizados" (item 4.1) e "obras clandestinas"

Folha de Informação nº 399

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *Andréa*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

(item 4.2). Em relação à primeira, remete à Lei Municipal nº 7.513/70 e ao artigo 24, § 1º, do Decreto Municipal nº 27.335/88; quanto à segunda hipótese, remete à mesma lei, mas estabelece que "deverá ser levado em conta cada metro linear de passeio ou leito carroçável invadido ou destruído pela atuação clandestina. O infrator terá a obra ou serviço embargado, com lavratura simultânea da multa de 05 UFM (convertidas em UFIR), por metro linear de intervenção" (item 4.2.1).

Por fim, vale informar que a matéria passou a ser tratada pela Lei Municipal nº 13.614/03, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 44.755/04.

Pois bem, trazidos os dispositivos que trataram da questão, cabe-nos passar ao relatório deste processo.

O presente foi inaugurado pelo Ofício nº 700/JUD.G/2004 (fl. 02), por meio do qual a Diretoria do Departamento Judicial - JUD encaminhou ao Procurador Geral o questionamento realizado no Memorando nº 144/JUD.4/2004 (fls. 03/04) quanto à possibilidade de negação em massa dos Autos de Multa - AM lavrados em virtude de obra em via pública, dado o posicionamento do Poder Judiciário contrário ao cálculo dos valores realizado pelo Município, utilizando-se para tanto código similar ao 26, o que permitiria a adequação de valores e a reabertura de instância na origem.

O envio do ofício ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município - PGM foi motivado pela decisão proferida pelo Tribunal de Justiça

Folha de Informação nº 400

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

de São Paulo - TJSP nos autos da Apelação nº 198.977-5/7-00 (fls. 49/53), na qual entendeu que a cobrança de multa por metro linear da obra violava o princípio da legalidade. Isso porque, antes dessa decisão judicial, consulta semelhante fora submetida a essa Assessoria Jurídico-Consultiva - AJC, oportunidade na qual a não interposição de recurso de apelação foi considerada prematura antes de deliberação do TJSP a respeito da matéria, na medida em que a aplicação das multas não mais poderia se dar com fundamento no salário mínimo, em razão do disposto na Lei Federal nº 7.789/89² (Informação nº 364/2004 - PGM.AJC, fls. 23/27).

Além daquela decisão, duas outras da primeira instância foram juntadas a este expediente (fls. 06/15), as quais também entenderam que a cobrança por metro linear ia de encontro à legalidade (Processos 132.688/01 e 132.694/01).

Esta AJC entendeu por bem encaminhar a consulta realizada pelo JUD ao Núcleo de Apoio às Subprefeituras - NAS, o qual entendeu que, quanto ao cálculo por metro linear, seria recomendável o cancelamento dos AMs que apresentassem essa forma de cálculo, posto que contrária à disposição legal expressa; entretanto, suscitou outra questão, relativa à indicação da UFM pelo artigo 24, § 1º, do Decreto Municipal nº 27.335/88,

² O artigo 3º dessa lei previa: "Fica vedada a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, ressalvados os benefícios de prestação continuada pela Previdência Social". Na realidade, a impossibilidade de cálculo da multa com base no salário mínimo é muito anterior àquela lei, pois, como dito acima, a Lei Federal nº 6.205/75 já havia afastado tal possibilidade, tanto que o Município editou a Lei Municipal nº 8.321/75, criando a Unidade de Valor Fiscal do Município - UFM, e a Lei Municipal nº 10.803/89, a qual, alterando a Lei nº 8.321/75, definiu que a UFM poderia servir de base para a fixação de importância correspondente a multas administrativas e preços públicos (artigo 1º, inciso II). Por sua vez, a Lei Municipal nº 11.960/1995 extinguiu a UFM a partir de janeiro de 1996, passando a ser adotada em seu lugar, tanto em créditos tributários como não tributários, a Unidade Fiscal de Referência - UFIR (art. 5º, §1º, da Lei Municipal nº 11.960/1995 e art. 5º, "caput", da mesma Lei c/c art. 1º do Decreto Municipal nº 53.854/96).

Folha de Informação nº 401

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *Andee*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

que foi fruto das alterações legais que afastaram o uso do salário mínimo como referência. Ademais, ressaltou a diferença entre aquele parágrafo 1º e o 2º do mesmo artigo, dado que o cálculo da multa ali prevista é realizado de acordo com os critérios da Lei Municipal nº 10.508/88 (fls. 57/61).

Após consulta a JUD 4 quanto a eventuais decisões tratando da Lei Municipal nº 10.508/88, foram trazidas as decisões proferidas nos autos dos processos judiciais nº 1382/053.00.020.273-0, 1088/053.01.017393-8 e 103.972/01 (fls. 77/89). Destas, apenas a primeira analisou aquela lei municipal, pois a segunda sequer faz menção a algum dispositivo legal e a última é praticamente idêntica àquelas proferidas nos Processos 132.688/01 e 132.694/01, que analisaram a autuação com base na Lei Municipal nº 7.513/70, deixando de tratar da Lei Municipal nº 10.508/88. Por fim, a chefia de JUD 42 informou que desconhecia qualquer questionamento judicial sobre autuações lavradas com base na citada lei, pois as decisões favoráveis baseavam-se, precipuamente, na ilegalidade da Portaria nº 4131/SAR-G/99 (fls. 90vº/91).

Com o retorno a esta AJC, providenciou-se extensa análise da matéria (Informação nº 468/2005 - PGM.AJC, fls. 95/105), chegando-se às seguintes conclusões: (a) não é possível asseverar que todas as multas lançadas estejam incorretas, em face da gama de legislação sobre o assunto, das datas diversas de atuação e das diversas penalidades que podem advir do não cumprimento da lei; (b) a sugestão mais adequada é a negação em massa das multas aplicadas por obra em via pública, inscritas na dívida ativa, utilizando-se o código 36.

Folha de Informação nº 402

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDREA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

Assim sendo, opinou pela separação das infrações relacionadas a obra em via pública segundo o fundamento: (i) Lei Municipal nº 13.614/03 c/c Decreto nº 44.755/04; (ii) Lei Municipal nº 7.513/70 c/c art. 24, §1º, do Decreto Municipal nº 27.335/88; e (iii) Lei Municipal nº 7.513/70 c/c art. 24, §2º, do Decreto Municipal nº 27.335/88 ou outras legislações. Após essa separação, indicou a seguinte medida: para as multas lavradas com base na Lei Municipal nº 7.513/70 c/c art. 24, §2º, do Decreto Municipal nº 27.335/88 ou outras legislações, que seriam os casos passíveis de eventual acerto ou cancelamento, sua negação em massa pelo código 36, quando se tratasse de hipótese de cobrança extrajudicial ou judicial não embargada ou sem ação judicial, sem acordo em ambos os casos, com informe à Secretaria Municipal da Coordenação das Subprefeituras - SMSP para que fossem recebidas pelo sistema de origem como passíveis de reinscrição; no caso de embargos à execução ou ações propostas pelos infratores, sugeriu a análise pelo Procurador do feito.

Após a adoção de várias providências visando ao atendimento da proposta desta AJC e decorrido um grande lapso temporal, o Departamento Fiscal - FISC, tanto através de FISC 9 como da Assessoria Jurídica da Diretoria - FISC/AJ, realizou a presente consulta, por meio da qual suscitou diversas questões, que podem ser assim indicadas:

- a) quais AMs devem ser negados, considerando seus fundamentos legais;
- b) quais AMs devem ser negados, considerando o momento em que se encontra a cobrança do crédito;
- c) se todos devem ser negados pelo código 36 e se tal código apresenta os mesmos efeitos do código 24;
- d) se é necessária a elaboração de listagem por Prefeitura Regional;

Folha de Informação nº 403

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

- e) se não seria o caso de cancelamento puro e simples em virtude da prescrição;
- f) se, com base no Decreto Municipal nº 57.645/17, não seria o caso de envio à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais - SMPR para cancelamento das lavraturas pela origem, com posterior envio ao FISC para negação, dada a ausência de comunicação dos sistemas.

É o que nos cabe aqui relatar.

Salvo melhor juízo, acreditamos que se mostra extremamente pertinente uma nova análise por esta AJC, não só pelo tempo decorrido, mas por algumas incorreções existentes nas manifestações contidas neste expediente.

O motivo da proposta apresentada por JUD, que é o mesmo que levou as empresas a questionarem judicialmente as autuações, foi a edição da Portaria 4131/SAR-GAB/99, na medida em que estabeleceu uma fórmula de cálculo diferente daquela contida na Lei Municipal nº 7.513/70, pois, enquanto essa cominava uma multa diária com valor fixo e determinado ao responsável pela irregularidade, a Portaria multiplicava o valor dessa multa pela quantidade de metros lineares da intervenção. Vale resgatar que JUD 4, ao se manifestar sobre as demandas judiciais a respeito de obras em vias públicas, foi enfático ao afirmar que as decisões desfavoráveis baseavam-se na divergência entre a Lei Municipal nº 7.513/70 e a Portaria, o que foi ilustrado com as decisões trazidas a este processo, as quais falam expressamente em "fixação de multa sobre metro linear de calçada" (fls. 06/15 e 85/89).

Folha de Informação nº 404

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

Portanto, *data maxima venia*, a questão não diz respeito propriamente ao fundamento legal da autuação, mas sim ao cálculo equivocadamente da multa prevista na Lei Municipal nº 7.513/70, pois o seu valor não poderia ter sido calculado com base no metro linear, ainda que editada Portaria assim prevendo, uma vez que a multa diária possuía um valor fixo.

Como resgatado acima, enquanto a Lei Municipal nº 7.513/70 tratava de execução de obras e serviços nas vias e logradouros públicos de maneira genérica, a Lei Municipal nº 10.508/88 passou a tratar de fechamento ou passeio público danificado, o que levou à conclusão de que as irregularidades relacionadas a obras ou serviços no passeio passaram a ser tratadas pela Lei Municipal nº 10.508/88, enquanto a execução de obras ou serviços no leito carroçável continuou a ser disciplinada pela Lei Municipal nº 7.513/70.

De modo a comprovar o entendimento da Administração Municipal à época, podemos citar a própria edição do Decreto Municipal nº 27.335/88, especificamente a previsão dos parágrafos 1º e 2º do artigo 24, pois, enquanto o primeiro trata do leito carroçável e faz referência à Lei Municipal nº 7.513/70, não prevendo o cálculo da multa por metro linear, o segundo diz respeito ao passeio público e refere-se à Lei Municipal nº 10.508/88, a qual prevê o metro linear como parâmetro no cálculo do valor da multa.

Ou seja, a previsão do artigo 24, §§ 1º e 2º, do Decreto Municipal nº 27.335/88 não está em desconformidade com a legislação municipal vigente à época; na realidade, tal dispositivo só explicitava a

Folha de Informação nº 405

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

diferença de tratamento entre o leito carroçável e o passeio público que passou a existir na legislação após a edição da Lei Municipal nº 10.508/88³.

Assim sendo, analisando o objeto da proposta inicial e as decisões judiciais que a acompanharam e a justificaram, as autuações nas quais a multa foi equivocadamente calculada são as que consideraram o metro linear da intervenção: (a) em obras ou serviços realizados no leito carroçável ou no passeio público antes da edição da Lei Municipal nº 10.508/88; (b) em obras ou serviços realizados no leito carroçável a partir da Lei 10.508/88 até a edição da Lei 13.614/03.

Percebe-se que não é possível identificar o cálculo equivocado com alguma previsão constante das leis ou dos decretos citados acima, pois o único texto normativo que equivocadamente determinou o cálculo da multa prevista na Lei Municipal nº 7.513/70 de acordo com o metro linear foi a Portaria nº 4.131/SAR-GAB/99.

Em suma: as autuações que poderiam ou deveriam ser canceladas não são as indicadas na alínea "a" do item 2 da fl. 08 do Parecer dessa AJC ementado sob o nº 10.761 (fls. 95/106), mas sim aquelas, fundamentadas na Lei Municipal nº 7.513/70, cuja multa resultante foi calculada pelo metro linear, nos termos da Portaria nº 4.131/SAR-GAB/99.

³ Quanto à previsão, no artigo 24, §1º, da UFM ao invés do salário mínimo, ela não foi fruto da vontade do Sr. Prefeito ao editar o decreto, mas sim da evolução legislativa da matéria, tanto na legislação federal como municipal, conforme já demonstrado acima, inclusive na nota de rodapé anterior, o que nos impede de afirmar a existência de ilegalidade ou inconstitucionalidade patente em tal dispositivo. De qualquer forma, essa questão não foi suscitada como razão da proposta de negação dos autos de multa.

Folha de Informação nº 406

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *Andee*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

Portanto, como a instrução deste expediente foi inteiramente produzida visando à identificação do fundamento legal das autuações e à separação das mesmas em grupos de acordo com seu fundamento, os documentos produzidos e aqui juntados não se prestam à identificação das multas que poderiam ou deveriam ser canceladas. Em outras palavras, como todos os documentos produzidos buscaram separar as autuações levando em consideração os parágrafos do artigo 24 do Decreto Municipal nº 27.335/88, o que, como esclarecido acima, não tem o condão de identificar as multas equivocadamente calculadas, eles não se mostram aptos a subsidiar qualquer cancelamento das autuações em questão.

Como este processo tem tratado exclusivamente dessas providências há muito tempo (aproximadamente doze anos), o que se reflete na quantidade de documentos juntados, a conclusão da inadequação das medidas aqui adotadas traz como consequência a impertinência do próprio processo administrativo para os fins desejados à época pelo JUD, motivo pelo qual nos parece mais adequado o seu arquivamento.

Ademais, além dessa impertinência, eventual prosseguimento deste expediente demandaria um grande esforço de correção de todos os documentos aqui juntados, superior àquele despendido para instrução de um processo, e se mostraria temerário, pois, ao reunir num mesmo feito informações apropriadas aos fins pretendidos e inadequadas a tal tarefa, poderíamos dar causa a uma série de confusões, o que prejudicaria as próprias providências futuras.

Folha de Informação nº 407

do processo nº 2005-0.083.503-5

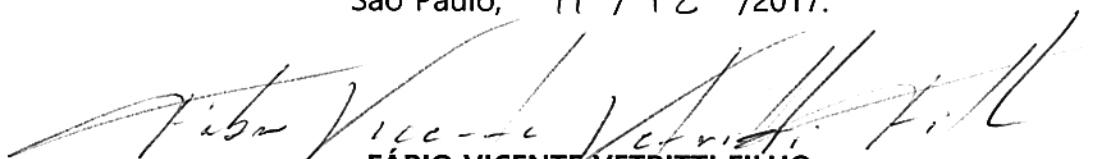
em 22/12/17 *Andréa*
ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

Em suma, considerando a inadequação dos documentos aqui juntados, parece-nos mais acertado o arquivamento deste processo administrativo.

Quanto ao mérito da questão colocada pelo JUD no ofício inaugural, dadas as conclusões aqui alcançadas, o grande lapso temporal transcorrido, a ausência de informações e a dificuldade de obtê-las, acreditamos que FISC poderá, eventualmente, caso se mostre pertinente tal medida, realizar futuros estudos a seu respeito, desde que, obviamente, haja razões para tanto.

Diante do exposto, sugerimos o envio para FISC para ciência e posterior retorno a esta AJC para arquivamento.

São Paulo, 11 / 12 /2017.



**FÁBIO VICENTE VETRITTI FILHO
PROCURADOR ASSESSOR - AJC
OAB/SP 255.898
PGM**

De acordo.

São Paulo, 11 / 12 /2017.



**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE - AJC
OAB/SP 175.186
PGM**

Folha de Informação nº 408

do processo nº 2005-0.083.503-5

em 22/12/17 *André*

ANDRÉA WIESER TESTA
Assist. Gestão P. Públicas

INTERESSADO: Procuradoria Geral do Município - PGM
ASSUNTO: Cancelamento em massa de multas não tributárias lavradas com fundamento na Lei Municipal nº 7.513/70.


Cont. da Informação nº 1768/2017 – PGM.AJC

DEPARTAMENTO FISCAL - FISC

Senhor Procurador Diretor

Encaminho-lhe o presente para ciência, conforme entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, solicitando o seu retorno a esta Coordenadoria para arquivamento.

São Paulo, 21/12 /2017.


**TIAGO ROSSI
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP nº 195.910
PGM**

