

Folha de informação nº 374 375

Do processo administrativo nº 2004-0.154.358-3

em 7/6/11  
CRISTIANE ADELUNGUE DA  
AGFP - RF 738.616 7 00  
PGM - AJC

**INTERESSADA:** Departamento do Patrimônio Histórico

**ASSUNTO:** Demolições irregulares no bairro da Bela Vista – Aplicação de sanções pecuniárias aos proprietários responsáveis pelas demolições não autorizadas

Informação nº 768/2011-PGM.AJC

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA**  
**Senhora Procuradora Assessora Chefe**


A assessoria jurídica do Departamento do Patrimônio Histórico solicita desta PGM análise sobre o prazo de prescrição de penalidades administrativas imposta pelo CONPRESP por violação a dispositivos da Lei nº 10.032/85.

Conforme narrado às fls. 279/280, imóveis situados no bairro da Bela Vista, conquanto listados na Resolução nº 01/CONPRESP/93, foram demolidos sem prévia autorização dos órgãos municipais de preservação, tipificadas, pois, as hipóteses dos artigos 31 e 34 da referida Lei 10.032/85<sup>1</sup>. Somente em 2006, com a publicação do Decreto nº 47.493/2006, regulamentador do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental – FUNCAP, aperfeiçoaram-se requisitos que, até então ausentes, vedava a persecução administrativa – sobretudo a estruturação do destinatário legal dos recursos arrecadados com a aplicação das multas.

<sup>1</sup> **Art. 31** - O descumprimento das obrigações previstas nesta lei, em se tratando de bem imóvel tombado, sujeitará o proprietário à aplicação das seguintes sanções conforme a natureza da infração: I - Destruição, demolição ou mutilação do bem tombado: multa no valor correspondente a no mínimo 1 (uma) e no máximo 10 (dez) vezes o respectivo valor venal; (...) **Art. 34** - Sem prejuízo das sanções estabelecidas nos artigos anteriores, o proprietário também ficará obrigado a reconstruir ou restaurar o bem tombado às suas custas, de conformidade com as diretrizes traçadas pelo órgão técnico de apoio.

Folha de informação nº 375 376

Do processo administrativo nº 2004-0.154.358-3

em 7/6/11   
CRISTIANE CALLEGARINI DA SILVA  
AGFP - RUF 738.619.7.00


O fato de tais requisitos terem sido implementados em 2006 não inibe a Administração de aplicar, relativamente a período anterior, as multas previstas na Lei 10.032/85. Não se trata de retroatividade. As infrações administrativas preexistiam ao Decreto 47.493, não foram por este criadas. Havia o crime, não existia ainda a polícia. Mas, uma vez aparelhada a fiscalização, a atividade se estenderá naturalmente por todo período não prescrito. Os autos lavrados mencionarão, sem espanto, a data de infração (que pode ter caráter permanente), o fundamento legal antecedente e o valor da multa, apurado consoante critérios estabelecidos em lei e especificados em decreto.

A discussão, portanto, limita-se, na hipótese, à verificação do prazo prescricional a que a Administração estaria sujeita. Segundo a Assessoria Jurídica do DPH, tal prazo seria quinquenal, tendo em vista o paralelismo com disposição federal da Lei 9.873/99 e remansoso entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“(...) A Lei Federal nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, (...) estabelece um prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva, pela Administração Pública Federal, direta e indireta. É fixado o prazo de prescrição de cinco anos contados da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Tal norma não se aplica ao poder de polícia dos órgãos do Município de São Paulo, inclusive o CONPRESP. Ocorre que a doutrina tem reconhecido o instituto da prescrição administrativa no direito brasileiro, antes da existência da Lei nFederal nº 9.873/99, como é o caso do Prof. Luis Roberto Barroso (...).

Folha de informação nº 376377

Do processo administrativo nº 2004-0.154.358-3

em 7/10/11   
CRISTIANE ANLLUNQUE DA  
40PF - Nº 738.818 7 00  
PQM - AJC

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a prescrição administrativa, e adotado a prescrição **quinqüenal** pelo artigo 1º do Decreto Federal nº 20.910/32 (...)” (fl. 332)

As ponderações são lúcidas. A jurisprudência do STJ, de fato, firmou-se no sentido apontado por SMC, fixando o prazo prescricional de cinco anos para cobrança de créditos de natureza administrativa<sup>2</sup>.

Não obstante, o mesmo STJ, recentemente, editou a súmula nº 467 cujo enunciado, que melhor se amolda à espécie<sup>3</sup>, erige como termo *a quo* do prazo prescricional de multas por infrações ambientais o término do respectivo processo administrativo:

“Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.” (DJe 25/10/2010)

Os julgados que alicerçaram a edição da Súmula nº 467 discernem, no que tange às infrações ambientais, prazo decadencial para constituição administrativa do crédito e prazo prescricional para sua cobrança judicial; estabelece, ainda, que em se tratando infração

<sup>2</sup> “Reconheço que o mencionado artigo (*art 1º do Decreto 20.910/32*) não faz referência à dívida ativa daqueles entes públicos, todavia entendo que, por aplicação por princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria, deve-se impor à Administração Pública a mesma restrição para a cobrança dos seus créditos. Penso então que, na ausência de definição legal específica, o prazo prescricional para a cobrança da multa, crédito de natureza administrativa, deve ser fixado em cinco anos, não podendo a União, o estado ou o Município gozar de tratamento diferenciado em relação ao administrado, porquanto não se verifica, nesse entendimento, risco de prejuízo ao interesse público.” (AgRg no AI nº 957.840, DJU 25/3/2008)

<sup>3</sup> Segundo José Afonso da Silva, o conceito de meio ambiente há “de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas

Folha de informação nº 327 378

Do processo administrativo nº 2004-0.154.358-3

em 7/16/11  
**CRISTIANE ADILUNGUE DA SILVA**  
AGFP - RP 730.816 7 00  
PQM - AJC

permanente ou continuada o termo "a quo" da atividade administrativa será "o dia em que tiver cessado a infração":

"(...) 3. A jurisprudência desta Corte preconiza que o prazo para a cobrança da multa aplicada em virtude de infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, aplicável por isonomia por falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.

4. Embora esteja sedimentada a orientação de que o prazo prescricional do art. 1º do Decreto 20.910/32 - e não os do Código Civil - aplicam-se às relações regidas pelo Direito Público, o caso dos autos comporta exame à luz das disposições contidas na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009.

5. A Lei 9.873/99, no art. 1º, estabeleceu prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, apure o cometimento de infração à legislação em vigor, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração.

6. Esse dispositivo estabeleceu, em verdade, prazo para a constituição do crédito, e não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Com efeito, a Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, acrescentou o art. 1º-A à Lei 9.873/99, prevendo, expressamente, prazo de cinco anos para a cobrança do crédito decorrente de infração à legislação em vigor, a par do prazo também quinquenal previsto no art. 1º desta Lei para a apuração da infração e constituição do respectivo crédito. (...)."


O princípio, reservado às infrações ambientais, é aplicável às demais esferas da federação, consoante se verifica no acórdão proferido no julgamento do REsp nº 1.112.577/SP:

---

naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico" (*Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 20)

Folha de informação nº 378 399

Do processo administrativo nº 2004-0.154.358-3

em 7 / 6 / 11   
CRISTIANE ADELUNGUE DA SILVA  
AGPP - RF 130.610 7 00  
PGM - AJF

"(..) 4. A Corte de origem considerou como termo inicial do prazo a data do encerramento do processo administrativo que culminou com a aplicação da multa por infração à legislação do meio ambiente. A recorrente defende que o termo *a quo* é a data do ato infracional, ou seja, data da ocorrência da infração.

5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

6. No caso, o procedimento administrativo encerrou-se apenas em 24 de março de 1999, nada obstante tenha ocorrido a infração em 08 de agosto de 1997. A execução fiscal foi proposta em 31 de julho de 2002, portanto, pouco mais de três anos a contar da constituição definitiva do crédito.


7. Nesses termos, embora esteja incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger o prazo de prescrição de crédito de natureza pública, deve ser mantido por seu segundo fundamento, pois o termo inicial da prescrição quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda não era exigível a dívida".

(DJe 8/2/2010).

Desse modo, e em resumo, aplicando-se o entendimento do STJ, é de concluir pela plausibilidade da tese segunda a qual a Administração tem o prazo decadencial de cinco anos para constituir crédito decorrente de infração à Lei 10.032/85, e prazo prescricional de cinco anos para cobrança judicial do crédito administrativo definitivamente constituído. Esclareça-se que, dado seu caráter ambiental, as infrações decorrentes de lesão a bem cultural

Folha de informação nº 379 380

Do processo administrativo nº 2004-0.154.358-3

em 7 / 6 / 11 

**CRISTIANE FERREIRA DE OLIVEIRA**  
AOPP - RF 738.818 7 00

PGM-AJC


caracterizam-se, na dicção do entendimento do STJ, como permanentes, não se iniciando a contagem do prazo de decadência para constituição definitiva do crédito administrativo enquanto perdurar a irregularidade.

Caberá a JUD, no âmbito de sua competência, formular juízo a respeito da prescrição verificada *in concreto* no momento de inscrição na dívida ativa das multas porventura aplicadas com base na Lei 10.032/85.

Os agentes municipais, por cautela e quando possível, deverão exercer as providências de fiscalização no prazo de cinco anos da constatação do fato, de modo a evitar futuramente a suscitação pelo devedor de contraproducente polêmica judicial. Tendo em vista que o fato gerador da infração é a demolição do bem, é também relevante, como bem destacado pela Assessoria Jurídica do DPH, que se defina administrativamente a data de ocorrência do evento.

Com essas ponderações, sugiro proceder à devolução do presente à origem para regular prosseguimento.

São Paulo, 27 / 5 / 2011

  
**ANTONIO MIGUEL AI TH NETO**  
Procurador Assessor - AJC  
OAB/SP nº 88.619  
PGM  
De acordo.

São Paulo, 06 / 06 / 2011

**LILIANA DE ALMEIDA F. DA SILVA MARÇAL**  
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE - AJC  
OAB/SP nº 94.147  
PGM



SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo 2004-0.154.358-3

Folha de Informação nº 380 de 381  
em 6 / 7 / 11 (a) GM

**INTERESSADO:** Departamento do Patrimônio Histórico.

**ASSUNTO :** Demolições irregulares no bairro da Bela Vista – Aplicação de sanções pecuniárias aos proprietários responsáveis pelas demolições não autorizadas.

Continuação da Informação nº 768/2011 – PGM.AJC

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS**

Exmo. Secretário

Encaminho o presente a Vossa Excelência em devolução com a manifestação dessa Assessoria Jurídica Consultiva, cuja conclusão acolho.


São Paulo, 7 / 6 / 2011

**CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO**  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/SP 98.071  
PGM

  
**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 382

Do PA nº 2004-0.154.358-3 em 09 JUN 2011

(a)   
MARIA FLORA VICTORINO  
A.C.P.P. - 655273300  
SNJG

**INTERESSADO: DEPARTAMENTO DO PATRIMÔNIO  
HISTÓRICO**

**ASSUNTO:** Demolições irregulares no bairro da Bela Vista. Aplicação de sanções pecuniárias aos proprietários responsáveis pelas demolições não autorizadas.

Informação n.º 1403/2011-SNJ.G.

11 076812011 PGM - ASC

**SMC**

Senhor Secretário

Encaminho-lhe, para ciência, a precedente manifestação da Procuradoria Geral do Município, que concluiu, no que concerne ao prazo prescricional a que a Administração estaria sujeita para aplicação das multas previstas na Lei nº 10.032/85, nas hipóteses previstas em seus artigos 31 e 34, que:

- na conformidade de jurisprudência firmada no Supremo Tribunal de Justiça, a Administração tem o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para constituir crédito decorrente de infração à Lei nº 10.032/85 e prazo prescricional de 5 (cinco) anos para cobrança judicial do crédito administrativo definitivamente constituído, sendo certo que, dado seu caráter ambiental, as infrações decorrentes de lesão a bem cultural caracterizam-se como permanentes, não se iniciando a contagem do prazo de decadência para constituição definitiva do crédito administrativo enquanto perdurar a irregularidade;

SMFN/RFM/smfn.4

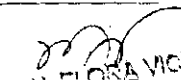
EncamInhamento SMC - demol irreg bens preserv - aplic multas - prescrição

AD: AN - 24.08.11



  
**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 383

Do PA nº 2004-0.154.358-3 em 09 JUN 2011 (a) 

MARIA FLORA VICTORINO  
A.G.P. - 05078810  
SND

- sendo assim, caberá ao Departamento Judicial, no âmbito de sua competência, formular juízo a respeito da prescrição verificada *in concreto* no momento de inscrição na dívida ativa das multas porventura aplicadas com base na Lei nº 10.032/85;

- a par disso, deverão os agentes municipais exercer, por cautela e quando possível, as providências de fiscalização no prazo de 5 (cinco) anos da constatação do fato, de modo a evitar que devedor suscite, futuramente, eventual polêmica judicial; ademais, uma vez que o fato gerador da infração é a demolição do bem, impõe-se a relevância da definição administrativa da data de ocorrência do evento.

São Paulo, 09 JUN 2011

  
**CLÁUDIO LEMBO**

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos  
SNJ.G.