



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6

em

06/03/19

(a)

Folha de informação nº 66

**EMENTA Nº 11.954**

Multa administrativa. Desrespeito ao embargo. Valor equivocado, inferior ao prescrito na legislação. Possibilidade de anulação, com a lavratura de novo auto de multa referente ao mesmo ato infracional, com o valor correto, de forma a restaurar a legalidade. Prazo decadencial de cinco anos para exercício do *ius puniendi*, apontado na Ementa nº 11.499-PGM, não decorrido.

**INTERESSADO:** SUBPREFEITURA DO CAMPO LIMPO

**ASSUNTO** : Processo de fiscalização. Obra irregular. Auto de multa por desrespeito ao embargo lavrado com valor a menor. Retificação.

**Informação nº 206/2019 – PGM.AJC**

**COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO**

**Senhor Coordenador Geral**

Trata-se de processo de fiscalização referente a um prédio construído irregularmente e que, hoje, encontra-se com as obras acabadas, mas não habitado, cf. fls. 44 e informação de fls. 45. Durante a construção, o proprietário foi multado por executar edificação nova sem o devido alvará, e as obras foram embargadas (fls. 15/16). Em razão do desrespeito ao embargo, foram aplicadas três multas (fls. 29, 50 e 51), sendo que, segundo informado às fls. 52, o auto de multa de fls. 50 estaria com valor menor porque foi considerada, equivocadamente, a metragem de fls. 8 (área irregular ainda durante a fase inicial da obra) em vez da de fls. 26. Questionou-se, então, se a multa poderia ser mantida, eis que o erro favorece o munícipe.

Encaminhado, o processo, a SMSUB/SGUOS, o órgão manifestou-se às fls. 55 no sentido de que o Memorando 21/SAR/ATAJ/2000 prevê e procedimentaliza a retificação do valor de multas



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação nº 67

do PA nº 2016-0.042.113-6

em 06/03/19 (a) Curry

aplicadas 'a maior', mas não há norma que disponha sobre a retificação de multas lavradas 'a menor'. SMSUB/ATAJ, por sua vez, posicionou-se às fls. 63/65, notando a existência de parecer do ano de 2004 desta Procuradoria, não totalmente conclusivo, no sentido da manutenção de penalidade com valor 'a menor', eis que tal medida não prejudica – mas favorece – o munícipe, evitando-se a anulação da autuação, quando a fiscalização não puder ser repetida. Ao final, o órgão questiona esta assessoria a respeito da existência de parecer definitivo sobre a matéria.

É o relato do necessário.

Embora não haja parecer pretérito específico sobre a questão ventilada neste processo, há manifestação que julgamos poder ser utilizada no caso tratado nestes autos.

Na Ementa 11.499-PGM, de 2010, foi fixado o seguinte entendimento:

*"as sanções decorrentes do poder de polícia, exercido na defesa do meio ambiente, devem ser aplicadas em processos administrativos, nos quais são assegurados os princípios do contraditório e o da ampla defesa, nos termos do artigo 46 da Lei Municipal nº 14.141/06. Referido texto legal não estabelece a prescrição da ação punitiva da Administração Pública, no exercício do poder de polícia, para apurar infração à legislação ambiental.*

*Por outra parte, no âmbito federal, foi editada a Lei nº 9.973/99, que fixa o prazo prescricional incidente no jus puniendi administrativo – 05 (cinco) anos contados da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado:*

*'Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da*



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6

Folha de informação nº 68

em 06/03/19 (a) (iv)

*prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.'*

*Comentando aquele texto federal, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO ressalta que em se tratando 'de punição decorrente do exercício do poder de polícia, a Lei nº 9.873, de 23-11-99, estabelece prazo de prescrição de cinco anos para a ação punitiva da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em caso de paralisação do procedimento administrativo de apuração de infração, por período superior a três anos, também incide a prescrição, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação. Se ao fato objeto da ação punitiva da Administração corresponder crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.'*<sup>1</sup> (grifos nossos).

*Considerando que não há no Município de São Paulo a definição do prazo prescricional para aplicação de sanções decorrentes de fiscalização e que tais medidas são prescritíveis, permitimo-nos sugerir que: (a) seja deflagrada a atividade fiscalizatória logo após a ciência da infração, garantido o direito da ampla defesa em todas as fases do processo, notadamente na da aplicação das respectivas sanções e (b) seja adotada, ad cautelam, por analogia, o prazo quinquenal da Lei Federal nº 9.873/99, contados da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, até definição de prazo específico no âmbito municipal.*

*Isto porque (1) a Administração e o próprio Poder Judiciário encontram limites temporais para a aplicação das sanções que expressam o exercício do poder punitivo <sup>2</sup> (2) nos termos do voto proferido pelo Ministro Moreira Alves, no MS 20069, se a lei vigente não estabelece prazo para a prescrição, a lacuna deve ser suprida por analogia:*

<sup>1</sup> *Direito administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.611.

<sup>2</sup> NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.69.



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6

Folha de informação nº 69  
em 06/03/19 (a) 06/03/19

*'Por conseguinte, se a ação administrativa é prescritível, mas a lei não fixa o prazo de prescrição, o problema se resolve de acordo com o estabelecido no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.'*

Referido entendimento foi reafirmado na Informação nº 403/2011-PGM.AJC:

*"Inexiste, no âmbito municipal, norma prevendo um prazo para o exercício do poder sancionador pela Administração. Existem tão somente alguns prazos específicos, como o do Estatuto do Servidor, para o exercício do poder disciplinar<sup>3</sup>, e o da Lei Geral de Processo Administrativo vigente no Município, que dispõe sobre o prazo para o exercício do poder de autotutela<sup>4</sup>. Isso, entretanto, não significa que, como regra, o poder sancionador da Administração pode ser exercido a qualquer tempo, pois a inexistência de prazo em todo e qualquer caso de ação sancionadora contrariaria, potencialmente, o princípio da segurança jurídica, que exige a estabilização das relações. Daí porque, no parecer que deu origem à Ementa nº 11.499, entendeu a i. Procuradora oficiante que:*

*(...)*

*Tal entendimento é manifestado também por Fábio Medina Osório, para quem 'inexistindo prazo prescricional à determinada sanção administrativa, imperioso o recurso à*

<sup>3</sup> Lei 8.989/79, com as alterações da Lei 10.181/06:

"Art. 196. Prescreverá:

I - em 2 (dois) anos, a falta que sujeite às penas de repreensão ou suspensão;

II - em 5 (cinco) anos, a falta que sujeite às penas de demissão, demissão a bem do serviço público e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Parágrafo único - A falta também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com ele, aplicando-se ao procedimento disciplinar, neste caso, prazos prescricionais estabelecidos no Código Penal, quando superiores a cinco anos."

<sup>4</sup> Lei 14.141/06, com as alterações introduzidas pela Lei 14.614/07:

"Art. 48-A. A Administração, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, anulará seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem ilegais, salvo se:

I - ultrapassado o prazo de 10 (dez) anos contados de sua produção;

II - da irregularidade não resultar qualquer prejuízo;

III - forem passíveis de convalidação."



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6

em

06/03/19

(a)

Folha de informação nº 70

*analogia, suprimindo-se eventual omissão do legislador, que está obrigado, constitucionalmente, a regular essa matéria. Essa analogia poderá ser usada tanto internamente no sistema administrativo, quanto externamente, socorrendo-se do sistema penal, dependendo do grau de aproximação entre as figuras típicas comparadas, ou com os bens jurídicos em jogo<sup>5</sup>.*

*De fato, apesar da Lei federal 9.873/99 não se aplicar diretamente à Administração municipal, o prazo quinquenal nela constante pode ser utilizado como referência – exceto, obviamente, quando houver algum prazo específico instituído pelas normas municipais, caso em que se aplicará o previsto na lei específica, ou no momento em que um prazo geral vier a ser previsto no âmbito municipal."*

Anos depois, na Informação nº 866/2013-PGM.AJC, reiteramos o entendimento, e afirmamos sua validade inclusive para multas contratuais:

*"Apesar das referidas manifestações deste órgão terem como substrato fático a aplicação de multas com fundamento no exercício poder de polícia, cremos que o mesmo entendimento se adequa às penalidades administrativas contratuais. A base jurídica para o entendimento manifestado pela Procuradoria é a impossibilidade das pessoas ficarem eternamente sujeitas à penalização pela administração Pública – e isso independe do fundamento direto da multa: se o contrato ou o exercício da polícia administrativa.*

*Portanto, nos termos dos citados precedentes, e diante da falta de previsão de um prazo específico para aplicação de multa contratual, entendemos aplicável, por analogia, o prazo decadencial quinquenal geral previsto na Lei federal nº 9.873/99 para o início do procedimento sancionatório."*

A discussão neste processo não diz propriamente respeito ao prazo decadencial para aplicação de multas administrativas, mas

<sup>5</sup> *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2005, p. 541.





**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6 em 06/03/19 (a) 72

Administração não pode lavrar novo auto de multa pelo valor correto: como quando ultrapassado o prazo decadencial para a aplicação da multa.

Finalmente, considerando que as obras na edificação irregular estão finalizadas, recomenda-se que a Subprefeitura tome urgentemente as medidas necessárias para o efetivo fechamento físico do prédio, de modo a evitar a sua ocupação, e encaminhe, o mais rápido possível, os elementos necessários à propositura de ação demolitória ao DEMAP.

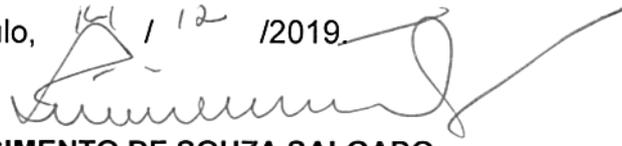
*Sub censura.*

São Paulo, 13 / 12 / 2019.

  
**RODRIGO BRACET MIRAGAYA**  
Procurador Assessor – AJC  
OAB/SP nº 227.775  
PGM

De acordo.

São Paulo, 14 / 12 / 2019.

  
**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**  
Procuradora Assessora Chefe – AJC  
OAB/SP 175.186  
PGM



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6

em

06/03/19

(a)

Folha de informação nº 73

**INTERESSADO:** SUBPREFEITURA DO CAMPO LIMPO

**ASSUNTO** : Processo de fiscalização. Obra irregular. Auto de multa por desrespeito ao embargo lavrado com valor a menor. Retificação.

**Cont. da Informação nº 206/2019 – PGM.AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Senhor Procurador Geral**

Encaminho, a Vossa Senhoria, a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acompanho, no sentido de que é possível, no caso em questão, a anulação do auto de multa lavrado com valor errado e a imediata lavratura de novo auto de multa em substituição ao cancelado, referente ao mesmo fato, desta vez com o valor previsto na lei, considerando não ter decorrido o prazo decadencial quinquenal para o exercício do *ius puniendi* administrativo.

Endosso, ainda, a recomendação de que a Subprefeitura adote, urgentemente, as medidas necessárias para interdição efetiva do prédio, de modo a evitar a sua ocupação, bem como para que esta envie ao DEMAP os elementos necessários para ajuizamento de ação demolitória.

São Paulo, 20/02 /2019.

**TIAGO ROSSI**  
Coordenador Geral do Consultivo  
OAB/SP 195.910  
PGM



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

do PA nº 2016-0.042.113-6

em

06/03/19

Folha de informação nº 74

(a)

002

**INTERESSADO:** SUBPREFEITURA DO CAMPO LIMPO

**ASSUNTO** : Processo de fiscalização. Obra irregular. Auto de multa por desrespeito ao embargo lavrado com valor a menor. Retificação.

**Cont. da Informação nº 206/2019 – PGM.AJC**

**SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS**  
**Senhor Presidente**

Encaminho, o presente, com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que endosso, no sentido de que é possível, no caso em questão, a anulação do auto de multa lavrado com valor errado e a imediata lavratura de novo auto de multa em substituição ao cancelado, referente ao mesmo fato, desta vez com o valor previsto na lei, considerando não ter decorrido o prazo decadencial quinquenal para o exercício do *ius puniendi* administrativo.

Acompanho, ainda, a recomendação de que a Subprefeitura adote, urgentemente, as medidas necessárias para interdição efetiva do prédio, de modo a evitar a sua ocupação, bem como para que esta envie ao DEMAP os elementos necessários para ajuizamento de ação demolitória.

São Paulo, 06 / 03 / 2019.

**GUILHERME BUENO DE CAMARGO**  
**PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO**  
**OAB/SP 188.975**  
**PGM**

RBM

Multa lavrada com valor inferior ao devido - retificação PA 042113