



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Parecer PGM/CGC Nº 032624640**

São Paulo, 28 de agosto de 2020.

#### **EMENTA Nº 12.172 - PGM**

Processo administrativo. Multa administrativa.

A propositura de demanda judicial com o mesmo pedido e causa de pedir de recurso administrativo interposto contra multa administrativa implica na renúncia tácita à via administrativa. Não há impedimento, contudo, à revisão de ofício do ato, pela autoridade competente, ouvido previamente o órgão da PGM incumbido do processo judicial em curso.

**INTERESSADO:** DEMAP

**ASSUNTO** : Anulação administrativa de multas impostas por publicidade irregular (distribuição de folhetos, panfletos ou qualquer tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias, entregues manualmente, lançados de veículos, aeronaves ou edificações, ou oferecidos em mostruários). Lei nº 14.517/2007. Repercussões em ações judiciais em andamento.

**Informação nº 938/2020 – PGM.AJC**

#### **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria Geral do Consultivo**

**Senhor Coordenador Geral**

Trata-se de processo autuado por DEMAP, no qual relata casos em que, na pendência do julgamento de recurso administrativo contra a aplicação de multa administrativa (ou seja, antes de decisão final na esfera administrativa), a pessoa interessada ingressa também com ação judicial para questionar a autuação. Os relatos envolvem multas administrativas por distribuição irregular de impressos na via pública, que foram questionadas tanto na esfera administrativa como na judicial, de forma concomitante, e acabaram canceladas administrativamente, sendo que, em algumas hipóteses, havia

sentença judicial de improcedência da ação anulatória. Diante de tais relatos, DEMAP encaminhou-nos o processo, questionando sobre a viabilidade de considerar prejudicado o recurso administrativo, dado o ingresso com demanda judicial.

Encaminhamos, o processo, a SMSUB/ATAJ para manifestação. Por sua vez, a assessoria jurídica solicitou manifestação de SGUOS. Por equívoco, tal órgão encaminhou o processo a todas as Subprefeituras do Município para ciência, mesmo não havendo deliberação quanto ao caminho a ser adotado.

Verificando o desvio na tramitação, DEMAP solicitou pronunciamento de FISC a respeito da questão, que se manifestou nos documentos SEI 030358383 e 030404833, no sentido de que, nos termos parágrafo único artigo 38 da Lei de Execuções Fiscais (Lei federal nº 6.830/80), o recurso à via judicial implicaria renúncia à via administrativa – raciocínio que entende ser aplicável também aos débitos não tributários, eis que decorrente da inafastabilidade do controle jurisdicional e da primazia da decisão judicial sobre a administrativa. Nos termos da manifestação de FISC-4:

*“Nessa senda, toda a qualquer decisão tomada no bojo do contencioso administrativo pátrio será passível de revisão judicial, daí exurge a inadmissibilidade da concomitância entre as discussões sobre a mesma matéria nas instâncias judicial e administrativa, sob pena de se admitir um dispêndio desnecessário de recursos públicos, além do risco de se obterem decisões conflitantes.*

*A solução em questão atende, de uma só vez, ao princípio da eficiência explícito na Constituição Federal em seu artigo 37 "caput" e ao seu consectário adjetivo: o princípio da economia processual, o qual, segundo lecionam Cintra, Grinover e Dinamarco:*

*“preconiza o máximo resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais”.*

*(CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândid Rangel. Teoria Geral do Processo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 79)*

*Afinal, se a decisão judicial prevalecerá sobre a administrativa, tornando-se imutável, por característica que só jurisdição propriamente dita (no sistema pátrio só aquela exercida pelo Poder Judiciário) possui, fato é que a concomitância de discussões em ambas as instâncias torna a discussão, no âmbito administrativo algo inútil, estéril, sem qualquer valia. Isso porque, ao fim, valerá a decisão judicial.*

*Disso deflui, por óbvio que, uma vez que o administrado, e aqui não só o contribuinte, mas o particular seja como sancionado, contratante, ou parte de qualquer relação de subordinação geral ou especial, que se posiciona como impugnante ou recorrente na via administrativa se vale da jurisdição, concomitantemente ao processo administrativo, em questão de mesmíssimo objeto da discutida no bojo da administração, abre, imediatamente mão, ou melhor desiste, ainda que tacitamente do recurso administrativo. Isso porque torna a via administrativa algo inútil e desnecessário, já que a solução jurisdicional prevalecerá.*

*Aqui devemos reforçar que para que tal desistência se dê **o objeto de ambas as discussões deve ser indêntico**, citamos o preciso comentário ao parágrafo único do art. 38 da Lei nº 6.830, de 1980, de lavra de Paulsen, Ávila e Sliwka onde inferem que: (...)*

*Há, ainda mais uma questão a ser deslindada, se a correta interpretação do parágrafo único*

*artigo 38 da lei 6.830/1980 levaria, no caso de decisão judicial sem a análise do mérito, à suspensão do feito administrativo ou à desistência desta via em sua literalidade. Pois bem, ao julgar os EDecl no REsp o Superior Tribunal de Justiça respondeu de forma categórica tal indagação no sentido de ser aplicável a literalidade da lei, ou seja, julgado ou não o mérito da demanda judicial a sua propositura acarreta desistência da via administrativa, senão vejamos:*

*"A FAZENDA NACIONAL aponta contradição no julgamento, sob os seguintes fundamentos:*

*(...) c) Indaga-se: tendo em vista a natural demora da tramitação de um processo judicial, vindo este a transitar em julgado, com extinção do processo sem julgamento do mérito, a possibilidade de reingresso na esfera administrativa, tal como admitida pelo v. acórdão embargado, implicaria na anulação de todos os atos ali praticados, vale dizer, reabertura de prazo para impugnação, se for o caso, conhecimento e julgamento do recurso/impugnação interposto, ou apenas este último?(...)*

*É o relatório.*

**VOTO**

*O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX (Relator): Assiste razão à embargante. Isto porque o ingresso do contribuinte na via judicial importa em renúncia da via administrativa, ou desistência do recurso interposto, e não em suspensão, nos exatos termos do parágrafo único, do art. 38, da Lei n.º 6.830/80, verbis: Parágrafo único. A propositura, pelo contribuinte, da ação prevista neste artigo importa em renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto. Ex positis, ACOLHO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, para sanar a contradição existente, sem efeitos modificativos. É como voto."*

*(STJ, EDcl no REsp 840556 AM 2006/0085196-9, Rel. Min Luiz Fux, Decisão: 18/09/2007 DJU: 18/10/2007, PG:00284)*

*Nesses moldes, entendo aplicável o artigo 38, parágrafo único da Lei de Execuções Fiscais à toda e qualquer dívida que possa ser inscrita em dívida ativa, e não só pelo texto da norma, mas pela própria lógica do ordenamento jurídico a propositura de ação judicial deve implicar na desistência da via administrativa por parte do particular impugnante ou recorrente, independentemente do resultado do processo judicial, ainda que a solução seja a extinção sem o julgamento do mérito."*

DEMAP manifestou-se no sentido do acolhimento do entendimento manifestado por FISC, encaminhando-nos, o processo, para deliberação.

É o relato do necessário.

Concordamos com FISC e DEMAP. Nos termos do parágrafo único do art. 38 da LEF:

*Art. 38. A discussão judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública só é admissível em execução, na forma desta Lei, salvo as hipóteses de mandado de segurança, ação de repetição do indébito ou ação anulatória do ato declarativo da dívida, esta precedida do depósito preparatório do valor do débito, monetariamente corrigido e acrescido dos juros e multa de mora e demais encargos.*

*Parágrafo único - A propositura, pelo contribuinte, da ação prevista neste artigo importa em*

*renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto.*

Repare que a disposição não é específica para a dívida ativa tributária, podendo abranger também a dívida não tributária – incluídas as multas administrativas. E a constitucionalidade da disposição já foi objeto de apreciação pelo STF:

**CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL TRIBUTÁRIO. RECURSO ADMINISTRATIVO DESTINADO À DISCUSSÃO DA VALIDADE DE DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA. ~~PR~~REJUDICIALIDADE EM RAZÃO DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO QUE TAMBÉM TENHA POR OBJETIVO DISCUSSÃO DA VALIDADE DO MESMO CRÉDITO.** ART. 38, PAR. ÚN., DA LEI 6.830/1980. [Direito constitucional](#) de petição e o princípio da legalidade não implicam a necessidade de esgotamento da via administrativa para discussão judicial da validade de crédito inscrito em Dívida Ativa da Fazenda Pública. **É constitucional o art. 38, par. ún., da Lei 6.830/1980 (Lei da Execução Fiscal - LEF), que dispõe que "a propositura, pelo contribuinte, da ação prevista neste artigo [ações destinadas à discussão judicial da validade de crédito inscrito em dívida ativa] importa em renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto".** Recurso extraordinário conhecido, mas ao qual se nega provimento.

(RE 233582, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2007, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-05 PP-01031)

Ainda, neste sentido:

**TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCOMITÂNCIA ENTRE O OBJETO DA DISCUSSÃO ADMINISTRATIVA E O DA LIDE JUDICIAL. RENÚNCIA TÁCITA DA ADMINISTRATIVA. 1- Pelo princípio da unidade da jurisdição, havendo concomitância entre o objeto da discussão administrativa e o da lide judicial, tendo ambos origem em uma mesma relação jurídica de direito material, torna-se desnecessária a defesa na via administrativa, uma vez que esta se subjeta ao versado naquela outra, em face da preponderância do mérito pronunciado na instância judicial. Há uma espécie de renúncia tácita à via administrativa, pela perda do interesse de agir. 2- Apelação improvida.**

(TRF-2 - AC: 200851010094942, Relator: Desembargador Federal LUIZ ANTONIO SOARES, Data de Julgamento: 23/03/2010, QUARTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 19/04/2010)

Julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo confirma que a renúncia ao recurso administrativo, no caso de propositura de demanda judicial, não se resume às questões tributárias:

**“DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO C.C. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS.**

*Contrato administrativo - Pretensão à nulidade das penalidades impostas em processo administrativo por inadimplemento contratual - Ausência de irregularidade no processo administrativo que culminou com o ato de rescisão do contrato administrativo e nas*

*penalidades de multa e suspensão do direito de participar de licitação - Decisão fundamentada - Procedimento que observou os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório - Inadimplemento contratual pela autora - Legalidade da rescisão contratual e das penalidades impostas - Recurso administrativo interposto que não foi apreciado pela Administração - Pretensão à nulidade do ato pela irregularidade - Impossibilidade - Vício que não acarreta a nulidade da decisão - **Discussão judicial da matéria pelo seu mérito que implica a renúncia pela via administrativa, de modo que a determinação judicial para apreciação do recurso não seria possível** - Sentença de improcedência Recurso não provido.”*

(TJSP, 6ª Câmara de Direito Público, AC 0001227-17.2013.8.26.0116, Rel Reinaldo Miluzzi; j. em 19/2/2016)

Como bem exposto por FISC, o prosseguimento da discussão sobre a validade de multa administrativa nas duas esferas, administrativa e judicial, vai de encontro ao princípio da eficiência, na medida em que a análise do pleito demanda recursos escassos sendo que, no final, deverá prevalecer o decidido em juízo, e ao princípio da segurança jurídica, ante a possibilidade de decisões contraditórias. Portanto, se por um lado, em razão do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, os cidadãos não são obrigados a aguardar deliberação final administrativa para contestar a prática de algum ato judicialmente, por outro lado, optando pela via jurisdicional, ele renuncia tacitamente ao pleito administrativo.

Registre-se – como alertado por FISC – que a renúncia tácita à via administrativa se restringe aos mesmos pedidos e causas de pedir ventilados na demanda judicial. Ademais, a renúncia tácita ao recurso administrativo em razão da propositura de demanda judicial não impede a anulação de ofício do ato, caso constatado algum vício pela autoridade: neste caso, contudo, como já há demanda judicial em curso, convém que o Procurador oficiante se manifeste a respeito, previamente, diante da inevitável repercussão no processo judicial. Em muitos casos, aliás, é a própria unidade de execução da PGM que propõe a anulação do ato, quando entende que os argumentos expostos pelo autor na inicial são consistentes, de forma que ficaria prejudicada qualquer defesa em juízo.

Para a implementação da proposta de DEMAP, encampada por esta manifestação, torna-se necessário – como já mencionado pela Diretoria de DEMAP – que o Procurador oficiante alerte a origem a respeito da propositura de demanda judicial (o que já costuma ocorrer, eis que o Procurador oficiante usualmente solicita, da origem, subsídios para a defesa do ato impugnado). Ciente da demanda judicial, caberá à origem alertar a autoridade com competência decisória (a depender do estágio do processo administrativo em curso), que deverá proferir despacho extintivo do pedido administrativo, por renúncia tácita decorrente do ingresso com ação judicial com o mesmo objeto e causa de pedir. Caso a autoridade competente antevêja a necessidade de anulação de ofício da multa, deverá enviar o processo ao órgão da PGM incumbido da defesa judicial, para manifestação prévia. No futuro, poderá ser implementada funcionalidade no sistema de informação que identifique a propositura de ação judicial questionando certa multa administrativa.

Por fim, devemos ressaltar que o objeto desta manifestação são as multas administrativas, não convindo a extensão do entendimento, de imediato e sem maiores cautelas, à toda e qualquer impugnação de atos administrativos, diante da existência de uma grande multiplicidade de regimes jurídicos específicos a depender da espécie de ato administrativo praticado. Ademais, no caso de multas administrativas, o recurso apresentado goza de efeito suspensivo<sup>[1]</sup>, o que reforça o

entendimento no sentido de que, ao propor ação judicial, o autor opta por uma via em detrimento da outra, eis que não o faz para evitar prejuízos maiores ou a consumação de prazo prescricional (afinal, havendo efeito suspensivo, o ato, ainda que prejudicial, ainda não produz seus efeitos).

*Sub censura.*

**RODRIGO BRACET MIRAGAYA**

**Procurador Assessor – AJC**

**OAB/SP nº 227.775**

**PGM**

De acordo.

**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**

**Procuradora Assessora Chefe - AJC**

**OAB/SP 175.186**

**PGM**

---

[1] Nos termos da Ementa nº 11.676 da PGM: “*Crédito não-tributário. Pendência de recurso administrativo. Suspensão de exigibilidade. Precedente da Procuradoria Geral do Município. Leis federais n.º 6.830/80 e 4.320/64. Diploma processual civil. Jurisprudência. Não incidência do art. 36, §1º, da Lei municipal n.º 14.141/06. Processo especial.*”



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bracet Miragaya, Procurador(a) do Município**, em 03/09/2020, às 11:42, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 03/09/2020, às 15:53, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **032624640** e o código  
CRC **AFEBE167**.

---

Referência: Processo nº 6021.2019/0030135-1

SEI nº 032624640



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 032624783**

São Paulo, 28 de agosto de 2020.

**INTERESSADO:** DEMAP

**ASSUNTO** : Anulação administrativa de multas impostas por publicidade irregular (distribuição de folhetos, panfletos ou qualquer tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias, entregues manualmente, lançados de veículos, aeronaves ou edificações, ou oferecidos em mostruários). Lei nº 14.517/2007. Repercussões em ações judiciais em andamento.

**Cont. da Informação nº 938/2020 – PGM.AJC**

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**Senhora Procuradora Geral**

Encaminho a Vossa Senhoria a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acompanho, no sentido de que a propositura de demanda judicial, com o mesmo pedido e causa de pedir de recurso administrativo interposto contra multa administrativa, implica na renúncia tácita à via administrativa, sem prejuízo da viabilidade de revisão de ofício do ato pela autoridade competente, ouvido previamente o órgão da PGM incumbido do processo judicial em curso.

**TIAGO ROSSI**

**Coordenador Geral do Consultivo**

**OAB/SP 195.910**

**PGM**





Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 03/09/2020, às 23:09, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **032624783** e o código CRC **5D8FF93E**.

---

Referência: Processo nº 6021.2019/0030135-1

SEI nº 032624783



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

#### PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 032624871**

São Paulo, 04 de setembro de 2020.

**INTERESSADO:** DEMAP

**ASSUNTO** : Anulação administrativa de multas impostas por publicidade irregular (distribuição de folhetos, panfletos ou qualquer tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias, entregues manualmente, lançados de veículos, aeronaves ou edificações, ou oferecidos em mostruários). Lei nº 14.517/2007. Repercussões em ações judiciais em andamento.

**Cont. da Informação nº 938/2020 – PGM.AJC**

**DEMAP**

**Senhor Diretor**

Encaminho, a Vossa Senhoria, a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral, que acolho, no sentido de que a propositura de demanda judicial, com o mesmo pedido e causa de pedir de recurso administrativo interposto contra multa administrativa, implica renúncia tácita à via administrativa, sem prejuízo da viabilidade de revisão de ofício do ato pela autoridade competente, ouvido previamente o órgão da PGM incumbido do processo judicial em curso.

Após ciência por este órgão, solicito encaminhar a JUD e FISC, para igual finalidade e, em seguida, à SMSUB, para conhecimento e comunicação, às Subprefeituras, do entendimento aqui manifestado, por ofício, retornando, o processo, a DEMAP, para arquivamento ou outra providência que entender pertinente.

**MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ**

**PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO**



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 04/09/2020, às 11:50, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **032624871** e o código CRC **02FA1539**.