

- A prescrição da pretensão de ação de cobrança de multa administrativa decorrente do exercício do poder de polícia pela Administração é de cinco anos, aplicando-se, nesse caso, a regra prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

- O administrado que não ajusta seu imóvel à legislação de limpeza urbana, dentro do prazo concedido pela Administração Pública, pode ser novamente multado sem que isso caracterize *bis in idem*.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0024.05.851322-7/001 - Comarca de Belo Horizonte - Apelantes: 1ª) Construtora Colonial Ltda., 2ª) Município de Belo Horizonte, 3ª) Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte - Apelados: Construtora Colonial Ltda., Município de Belo Horizonte e Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte - Relatora: DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE**

#### **Acórdão**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM ACOLHER PRELIMINAR E NÃO CONHECER DO 3º RECURSO, NEGAR PROVIMENTO AO 1º E AO 2º RECURSOS.

Belo Horizonte, 3 de junho de 2008. - Vanessa Verdolim Hudson Andrade - Relatora.

#### **Notas taquigráficas**

Proferiu sustentação oral, pela 1ª apelante, o Dr. Márcio Bello Tambasco.

DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE - Trata-se de apelação proposta, às f. 233/249, pela Construtora Colonial Ltda., às f. 252/259, pelo Município de Belo Horizonte e, às f. 261/267, pela Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte, nos autos dos embargos à execução, interpostos pela primeira recorrente, diante do inconformismo gerado pela decisão de f. 222/226, que acolheu parcialmente os embargos, reconhecendo a decadência dos créditos relativos às CDAs de nos 834.945 até 834.834.973 (f. 09/65 do apenso), e declarou a subsistência da execução dos demais títulos.

A primeira recorrente aduz que a decisão administrativa que aplicou a pena agravada não foi fundamentada, motivo pelo qual pede sua nulificação, ou, eventualmente, sua minoração. Apresenta, ainda, a tese de que houve uma única infração, mas que se estendeu durante o tempo, o que dá à punição cumulativa um caráter ilegal de *bis in idem*.

O Município, segundo apelante, alega que, no caso de cobrança de créditos não tributários, deve ser

**Multa administrativa - Prescrição - Prazo quinquenal - Art. 1º do Decreto 20.901/32 - Aplicabilidade - Limpeza urbana - Lei Municipal 2.698/78 - Infração - Continuidade no tempo - Múltiplas autuações - Possibilidade - *Bis in idem* - Inexistência - Recurso - Interposição pela Fazenda Municipal e pelo Município - Afronta ao princípio da unirecorribilidade**

Ementa: Embargos à execução. Interposição de recurso pelo Município e pela Fazenda Municipal. Afronta ao princípio da unirecorribilidade. Cobrança de multa administrativa. Relação de direito público. Prescrição. Prazo quinquenal. Inteligência do Decreto 20.910/32. Multa por infração à lei de limpeza urbana. Lei 2.968/78. Continuidade no tempo. Possibilidade de lavratura de múltiplos autos. Inexistência de *bis in idem*. Aplicação da sanção no mínimo legal.

- A repartição fazendária nada mais é senão um órgão que compõe o Município. Fazenda e Município são a mesma pessoa jurídica, de forma que a interposição de dois recursos fere de morte o princípio da unirecorribilidade.

aplicado o prazo prescricional de 10 anos, conforme preleciona o Código Civil. Assim, nega ter havido a prescrição do direito de cobrança dos créditos insculpidos nas CDAs instruídas com a inicial. Na eventualidade de ser mantido o entendimento primevo, sustenta que o parcelamento do débito importa em renúncia tácita da prescrição.

A Fazenda Pública Municipal, terceira apelante, refuta a decadência reconhecida na sentença e alega ser descabida a aplicação da sucumbência no caso concreto.

A Construtora Colonial Ltda. apresentou contra-razões às f. 271/282, alegando, preliminarmente, que o terceiro recurso não deve ser conhecido, pois fere o princípio da unirecorribilidade. No mérito, alega que todos os créditos cujos lançamentos se deram antes de 26.05.1998 estão prescritos.

Contra-razões do Município apresentadas às f. 285/289, alegando a inexistência de irregularidades na fixação da multa ora cobrada, sustentando que são válidas as autuações sucessivas no tempo.

Conheço dos dois primeiros recursos, mas não conheço do terceiro, apresentado pela Fazenda Pública Municipal.

Preliminarmente, antes de adentrarmos o mérito do recurso, insta dirimir a questão preliminar aventada pela primeira apelada.

Como se observa dos autos, após a prolação da sentença, interpuseram recurso o Município de Belo Horizonte e, também, a Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte.

Ora, a repartição fazendária nada mais é senão um órgão que compõe o Município. Fazenda e Município são a mesma pessoa jurídica, de forma que a interposição de dois recursos fere de morte o princípio da unirecorribilidade.

As palavras do em. Des. Caetano Levi Lopes corroboram:

Aqui, entretanto, existe uma particularidade: a Fazenda Pública é órgão da pessoa jurídica de direito público interno, Município de Belo Horizonte. Confundem-se. Dessa forma, não de ser consideradas dupla interposição de recurso as duas apelações que as mencionadas entidades apresentaram (Ap. Cível nº 1.0000.00.305067-1/000).

Diante disso, deixo de conhecer do terceiro recurso, apresentado pela Fazenda Pública de Belo Horizonte.

Acolho a preliminar e passo ao exame das questões de mérito.

DES. ARMANDO FREIRE - Sr. Presidente. Ouvi, com atenção, o ilustre advogado em sua sustentação oral. Quanto à preliminar, acompanho a Relatora.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo, quanto à preliminar.

DES.<sup>a</sup> VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE - Mérito.

Ultrapassada a questão preliminar, passo ao exame do mérito, que compreende basicamente o pedido de nulificação da decisão exarada no PTA, ou eventual minoração da sanção aplicada à empresa recorrente por inadequação ou *bis in idem* na condenação; afastamento da decadência e conseqüente aplicação do prazo prescricional de dez anos à espécie; e, por fim, renúncia tácita à prescrição com o parcelamento do débito.

a) Nulidade da decisão exarada no processo administrativo.

A Superintendência de Limpeza Urbana desta capital constatou, mediante fiscalização ostensiva, que a empresa proprietária do imóvel descrito nos autos de infração, amplamente juntados às f. 211 e seguintes, não vinha cumprindo o dispositivo do art. 42 da Lei Municipal 2.968/78, que impõe aos proprietários de imóveis urbanos mantê-los limpos, drenados e capinados.

Segundo a tabela anexa à Lei de Limpeza Urbana, o descumprimento do art. 42 resulta em multa de 05 a 10 UFPBHs.

A empresa apelante aduz que a aplicação de penalidade em grau superior ao mínimo legal deve estar devidamente fundamentada. No entanto, compulsando os autos, em especial os documentos de f. 211/237, fica claro que a pena foi fixada no mínimo legal, ou seja, em 5 UFPBHs.

Os autos de f. 239/246 consubstanciam a multa em 113,179 Ufirs, valor que corresponde às 5 UFPBHs, conforme o índice de transição previsto no art 2º, § 1º, da Lei Municipal 7.010/1995.

Quanto aos autos de infração de f. 248/327, estes apresentam multa no valor de 450 Ufirs, ainda consubstanciando-se o mínimo legal para a aplicação das multas, conforme as alterações trazidas pela Lei Municipal 7.276/1997 (nova tabela anexa).

Os autos de infração de f. 329/341 tampouco trazem a multa fora do mínimo, seja nos autos que aplicam Ufirs, seja naqueles nos quais já existe a conversão feita para a moeda corrente, Real, sempre em respeito às normas vigentes à época de sua lavratura, especialmente as alterações da Lei Municipal 7.276/97, ou considerando o índice de conversão do art. 14 da Lei Municipal 8.147/2001.

Assim, parece-me claro que, em momento algum, fora aplicada multa superior ao mínimo legal. A irresignação da empresa não tem motivo de existir, ao menos nesse tocante, visto que a Prefeitura de Belo Horizonte sempre aplicou a multa em seu índice mínimo, derubando por terra os argumentos trazidos pela Construtora Colonial Ltda.

b) Múltiplas penalidades decorrentes de uma mesma infração.

A empresa recorrente ainda alega que todas as multas advieram da "mesma infração", descumprimento da exigência de limpeza do imóvel, visto que, desde o descumprimento do primeiro auto de infração, não

houve nova infração, mas tão-somente manutenção daquela situação ao longo de todos os 5 anos.

*Data venia*, não vislumbro o alegado *bis in idem*.

É que a cada autuação a Administração Pública concedia um prazo para a regularização da situação geradora da penalidade (vide § 1º do art. 42 da Lei Municipal 2.698/78). O autuado, apelante, no entanto, quedava-se inerte, descumprindo o prazo de regularização.

Decorrido o mencionado prazo, havia nova fiscalização, na qual se constatava subsistência da irregularidade, quando era lavrado novo auto de infração. A atuação da Administração Municipal é legítima.

Observe-se que a presunção é de que o autuado cumpra a determinação legal de manter limpo seu imóvel, ainda mais quando, já autuado uma vez, descumpra a norma novamente, quando fica inerte e deixa de promover a regularização da sua situação faltosa. Daí em diante, a nova fiscalização pode constatar nova infração ao mesmo dispositivo de lei.

Caso fosse de acolher a tese despendida no recurso, a proprietária do imóvel irregular seria autuada e penalizada uma única vez, e daí em diante poderia manter-se na ilegalidade, como se tivesse uma “carta branca”, ficando a regularização da situação faltosa dependendo da boa vontade do infrator, em flagrante afronta à *ratio legis* da Lei de Limpeza Urbana e em prejuízo de toda a coletividade, que ficaria obrigada a conviver com um imóvel sujo e malcuidado.

Enfim, o administrado que não ajusta seu imóvel à legislação de limpeza urbana dentro do prazo concedido pela Administração Pública pode ser novamente multado, sem que isso caracterize *bis in idem*.

Mais uma vez, não há razão à primeira apelante.

c) Decadência ou prescrição do direito de cobrança dos créditos naturais de multa administrativa.

Como se observa, a cobrança formalizada pelas CDAs resulta do Poder de Polícia da Administração, consubstanciando valores referentes à aplicação de multas pelo descumprimento reiterado da Lei de Limpeza Urbana, Lei Municipal 2.968/78.

Assim sendo, as disposições consubstanciadas no Código Tributário não se aplicam ao caso concreto. Insta salientar que não devem os diversos créditos fazendários ser confundidos. O caso em comento traz crédito advindo de multa por descumprimento de lei administrativa, que não pode ser inserido na seara dos créditos de natureza tributária, por simplesmente não possuírem tal natureza jurídica. A multa administrativa não decorre da obrigação compulsória, ou mesmo da condição de contribuinte, esse débito advém da fiscalização estatal, nas atribuições concedidas pelo Poder Público de Polícia.

A multa também pode ser inscrita em dívida ativa e cobrada por meio de execução, como dispõe a Lei de Execução Fiscal:

Art. 2º Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que

estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Nem por isso, porém, o prazo prescricional é superior a 5 anos. Não se aplica, *in casu*, o art. 205 do Código Civil, que prevê o prazo prescricional geral de 10 anos, c/c o art. 2.028.

Os argumentos consignados na apelação caem por terra. Ocorre que não tem aplicação à hipótese dos autos a prescrição constante do Código Civil, porque a relação de direito material que deu origem ao crédito em cobrança possui natureza eminentemente de Direito Público (multa administrativa), em que o Estado deve ter seu débito regido conforme as normas especiais.

A legislação civil deve ser utilizada subsidiariamente, pelo que a questão atinente a créditos fazendários não tributários possui legislação específica e aplicável; no caso em tela, é aplicável o Decreto nº 20.910/32.

A lei específica, que dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública, estabelece:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originaram.

Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra dos mesmos.

Art. 3º A prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, somente pode ser interrompida por uma vez, e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper; consumir-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio.

No mesmo sentido já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, vejamos:

Processo civil e administrativo. Cobrança de multa pelo Estado. Prescrição. Código Civil e/ou Decreto 20.910/32.

1. A relação jurídica que deu origem ao crédito cobrado por execução fiscal, embora não sendo tributária, é de índole administrativa.

2. Prescrição que não está disciplinada no CTN nem no Código Civil, mas no Decreto 20.910/32.

3. Recurso especial improvido (REsp 280.229/RJ - Rel.ª Ministra Eliana Calmon - 2º T. - j. em 16.04.2002 - DJ de 27.05.2002, p. 153).

Dessa forma, o crédito fazendário, seja de natureza tributária, seja de natureza administrativa, prescreve em 5 anos, contados da data do ato ou fato de que se originou.

No caso concreto, o Julgador aplicou o prazo quinquenal, o que culminou no prosseguimento da execução apenas quanto às CDAs de f. 66 e seguintes da inicial. Observe-se que não há que se falar em decadência dos créditos, mas sim em prescrição. O que importa, entretanto, é que o prazo é o mesmo e os efeitos aqui reconhecidos tampouco se alteram, uma vez que a execução deve prosseguir conforme decidido pelo Julgador primevo.

Diante do exposto, acolho a preliminar para não conhecer do terceiro recurso e nego provimento aos dois apelos, mantendo a decisão primeva, pelos fundamentos acima expostos.

Custas recursais, *ex lege*.

DES. ARMANDO FREIRE - Sr. Presidente. Peço vista dos autos para melhor exame.

*Súmula* - ACOLHERAM PRELIMINAR. NO MÉRITO, PEDIU VISTA O REVISOR. A RELATORA NEGAVA PROVIMENTO ÀS APELAÇÕES.

#### Notas taquigráficas

DES. GERALDO AUGUSTO (Presidente) - O julgamento deste feito, após acolherem preliminar, foi adiado na sessão do dia 20.05.2008, a pedido do Revisor, depois de votar a Relatora negando provimento às apelações. Com a palavra, o Des. Armando Freire.

DES. ARMANDO FREIRE - Sr. Presidente. Tendo reexaminado os autos com pedido de vista na sessão anterior, concluo no mesmo sentido do voto da eminente Relatora, pondo-me de acordo com S. Ex.<sup>o</sup> para, no tocante ao mérito, negar provimento a ambas as apelações.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo.

*Súmula* - ACOLHERAM PRELIMINAR E NÃO CONHECERAM DO 3º RECURSO. NEGARAM PROVIMENTO AO 1º E AO 2º RECURSOS.

...