

PARECER PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM Nº 12.369 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2025

► **CORRELAÇÕES** | ► **ANEXOS**

EMENTA Nº 12.369

Direito Administrativo Sancionador. Poder de Polícia. Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpa). Análise sobre o valor probatório de fotografias apresentadas em denúncias de munícipes para a aplicação de sanções administrativas. Discussão sobre a suficiência da prova fotográfica isolada frente à exigência de vistoria oficial *in loco* para a constatação da materialidade da infração, especialmente em casos de irregularidades transitórias. Interpretação sistemática do regime de fiscalização previsto no Decreto nº 53.414/2012 (Sistema de Gerenciamento da Fiscalização - SGF). Definição da vistoria por agente público como ato necessário para a lavratura do auto de infração, configurando a fotografia particular mero indício para deflagrar a ação fiscalizatória, sem força probatória autônoma.

Processo nº 6068.2025/0002800-8

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL / Comissão de Proteção à Paisagem Urbana - CPPU

ASSUNTO: Consulta jurídica sobre a validade de fotografias apresentadas em denúncias como provas para atuação e punição em ação fiscalizatória

Informação nº 1.152/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria Geral do Consultivo

Senhora Coordenadora Geral

Trata-se de consulta originada da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU), vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), bem como da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), a respeito da validade jurídica de fotografias apresentadas por munícipes em denúncias e de seu valor probatório para respaldar autuações e aplicar sanções com base na Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpa).

Conforme se observa, a SMUL/CPPU (doc. 122472936) tomou conhecimento de que diversas denúncias de infrações à Lei nº 14.223/2006, ainda que acompanhadas de fotos, não lograram êxito (a exemplo da denúncia "Mobiliário urbano Buser" - SEI 6068.2024/0011500-6), pois os elementos irregulares eram retirados antes da vistoria pela Subprefeitura, impedindo a lavratura do auto de fiscalização e a aplicação de sanções aos denunciados.

Instada a se manifestar, a Assessoria Técnica Jurídica - SMUL/ATAJ (doc. 122832114) sustentou que as fotografias, por si só, constituem meio de prova válido e suficiente para a aplicação de sanções. Em sentido oposto, o Departamento Geral de Uso e Ocupação do Solo da SMSUB/DEGOUS/DSPM (doc. 127029691) ressaltou que a Subprefeitura é a unidade competente para fiscalizações, vistorias e emissão de autos de multa e que, embora fotografias sejam provas admitidas, a denúncia exige vistoria do Fiscal de Posturas para confirmar a irregularidade e registrar os elementos, conforme o Decreto Municipal nº 53.414/2012.

Em consonância, a Assessoria Jurídica da SMSUB/AJ (doc. 128371590) concluiu que denúncias de munícipes, ainda que acompanhadas de fotografias datadas e georreferenciadas, não são suficientes para fundamentar a aplicação de sanção administrativa com base na Lei nº 14.223/2006, sendo indispensável a constatação da infração por meio de vistoria oficial da Subprefeitura. A ausência dessa verificação compromete a validade do auto de infração e afronta princípios como legalidade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

É o relatório.

Preliminarmente, convém advertir que a presente análise e a respectiva conclusão restringem-se ao regime do poder de polícia incorporado na Lei Cidade Limpa e em seus regulamentos, não se estendo às demais searas da polícia administrativa, tampouco às relações especiais de sujeição de natureza punitiva, a exemplo da seara disciplinar.

O entendimento conclusivo da SMSUB/AJ acerca do ponto controverso merece acolhimento, embora alguns dos argumentos sobre os quais assentados merecem considerações.

Com efeito, as fotografias podem constituir indício relevante para o desencadeamento da fiscalização, contudo, não configuram, isoladamente, prova conclusiva da infração, especialmente quando, na ocasião da vistoria técnica, não se verifica qualquer vestígio do anúncio ou da irregularidade denunciada. A inexistência de constatação *in loco* compromete a adequada instrução técnica do procedimento e afeta diretamente sua validade e legalidade, conforme o regime atualmente vigente.

I. Competência fiscalizatória

Previamente à análise da controvérsia jurídica suscitada, convém tecer ligeiras considerações sobre a competência pública fiscalizatória, de caráter irrenunciável.

A Lei Municipal nº 14.223/2006, regulamentada pelo Decreto nº 47.950/2006, disciplina a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, estabelecendo as regras para o licenciamento, instalação, fiscalização e aplicação de penalidades relativas a anúncios e demais elementos visíveis em logradouros públicos. Conforme dispõe expressamente o artigo 36, incisos I e II da norma, compete às Subprefeituras licenciar e cadastrar os anúncios indicativos, além de fiscalizar o cumprimento da lei e aplicar as penalidades cabíveis aos infratores e responsáveis.

Na mesma linha, o artigo 22 do Decreto nº 47.950/2006 atribui de forma taxativa, às Subprefeituras a competência para fiscalizar o cumprimento de suas disposições e aplicar as sanções correspondentes. Ainda no âmbito das Subprefeituras, o artigo 20 do decreto, define as instâncias administrativas internas encarregadas da apreciação das matérias relativas a anúncios, reforçando que o processamento das infrações e a imposição de penalidades constituem atribuições próprias de sua estrutura administrativa.

A SMSUB/AJ ressalta, contudo, que, dentre os casos mencionados pela consulente, figura a denúncia relativa ao "Mobiliário Urbano Buser" (SEI 6068.2024/0011500-6), cuja fiscalização da conformidade da publicidade cabe à SP-Obras. Conforme informado, é autorizada a exploração publicitária em relógios eletrônicos digitais, abrigos de ônibus e totens indicativos de parada, competindo à SP-Obras fiscalizar a execução dos serviços e assegurar o cumprimento das cláusulas pactuadas, nos termos dos artigos 1º, caput e parágrafo único, 12 e 15, § 1º, da Lei Municipal nº 15.465/2011.

Às Subprefeituras, por sua vez, incumbe a fiscalização de aspectos gerais da paisagem urbana e do cumprimento da Lei Cidade Limpa, quando não diretamente relacionados às cláusulas contratuais desses mobiliários específicos.

Nessa toada, o Departamento Geral de Uso e Ocupação do Solo da SMSUB/DEGOUS/DPSM (doc. 127029691) reitera o que estabelece a lei, no sentido de que a competência fiscalizatória é da Subprefeitura. Ademais, sobre o tema objeto da consulta ora analisada, em que pese uma fotografia servir de elemento probatório perante o Código de Processo Civil, no âmbito municipal, sem a realização de vistoria, a denúncia permanece na condição de mera comunicação de um fato.

II. Vistoria como requisito para autuação fiscalizatória

Como já mencionado, a ausência de constatação *in loco* compromete a adequada instrução técnica do procedimento e afeta diretamente sua validade e legalidade.

O entendimento é reforçado pela SMSUB/AJ (doc. 128371590), para quem a materialidade da infração deve atender às disposições do Decreto nº 53.414/2012, que institui o Sistema de Gerenciamento da Fiscalização - SGF e estabelece as regras para a fiscalização das diversas posturas municipais.

O próprio regulamento define a "vistoria" como a diligência realizada pelo agente vistor, para verificar a procedência da denúncia, cujo resultado deve ser registrado no Relatório de Vistoria Fiscal (art. 10, IV), com elementos técnicos que comprovem a ocorrência no tempo e local indicados. O relatório serve de base para as medidas fiscais subsequentes (art. 11, I) e a ação fiscalizatória, instaurada a partir de denúncia, tem por finalidade verificar *in loco* o efetivo cumprimento da legislação municipal (art. 4º, § 1º e 22). Ainda, o artigo 9º do referido diploma estabelece que a implantação do Sistema de Gerenciamento da Fiscalização - SGF não afasta o dever do agente vistor de adotar intervenções imediatas para a realização de vistorias, bem como para efetivar comunicações e aplicar as cominações cabíveis, o que reforça a imprescindibilidade da constatação *in loco*.

Por seu turno, o artigo 19 prevê que o Auto de Fiscalização deve conter, entre outros elementos: autos lavrados no momento da vistoria (art. 19, I), imagens captadas (art. 19, II), identificação do responsável ou infrator (art. 19, III), local da ocorrência (art. 19, V), descrição da infração e dispositivo legal infringido (art. 19, VII), valor da multa, data, hora e local da lavratura (art. 19, X), além das assinaturas pertinentes.

Nos termos do artigo 23 do Decreto nº 47.950/2006, a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e as Subprefeituras podem celebrar contratos com empresas privadas para a prestação de serviços de apoio operacional voltados à fiscalização e/ou à remoção de anúncios. O parágrafo primeiro do referido dispositivo estabelece que tais contratos deverão se basear na captação de imagens e/ou filmagens digitais, cabendo, contudo, ao agente vistor designado, a análise do material e a adoção das medidas punitivas cabíveis.

Desse modo, a ausência de verificação técnica concomitante à fiscalização compromete a integridade do auto de infração, podendo ensejar sua nulidade por violação ao devido processo legal e ao contraditório, além de questionamentos judiciais. Se o suposto anúncio irregular já tiver sido removido, o fiscal fica impedido de constatar diretamente os aspectos técnicos da infração — como dimensões, estado de conservação, visibilidade, material, condições de instalação e presença do número do CADAN.

III. Considerações sobre aspectos técnicos da Lei Cidade Limpa

No que diz respeito especificamente ao aspecto técnico da norma, cita-se como exemplo o artigo 8º da Lei nº 14.223/2006, que estabelece que todo anúncio deve observar, entre outros requisitos o atendimento às normas técnicas de segurança e estabilidade (inc. IV); o cumprimento das normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (inc. V), especialmente quanto às distâncias das redes de energia elétrica; a preservação da visibilidade da sinalização de trânsito (inc. VII); a prevenção de reflexos ou luminosidade excessiva que comprometam a segurança viária (inc. VIII); e a manutenção da visibilidade de bens culturais (inc. IX).

Nessa mesma perspectiva, o artigo 13 da Lei nº 14.223/2006 estabelece regras estritas para a instalação de anúncios indicativos em imóveis públicos ou privados, limitando sua área, altura, localização e forma de fixação, além de vedar dispositivos que descaracterizem fachadas ou avancem sobre o passeio público. As restrições, que variam conforme a testada do imóvel e o tipo de suporte

adotado, exigem aferição das dimensões, verificação dos recuos, análise da conformidade estética e observância de normas técnicas específicas. O artigo 16, aplicável a lotes com testada igual ou superior a 100 metros, acrescenta limites minuciosos.

Como indicado pela SMSUB/AJ (doc. 128371590), os parâmetros são fundamentais para o cálculo do acréscimo de R\$ 1.000,00 por metro quadrado que exceder 4,00 m² da multa prevista no artigo 43, inciso II da Lei Cidade Limpa, imprescindíveis para garantir a proporcionalidade e a legalidade da sanção aplicada. Tais disposições demonstram o nível de precisão da legislação, impondo que a fiscalização seja conduzida por profissional qualificado.

É nesse contexto que a norma não prevê que fotografias produzidas por terceiros, desacompanhadas de constatação *in loco* ou de ratificação por agente público, possam ser consideradas como prova única e suficiente para a imposição de sanções. A denúncia com foto datada e georreferenciada pode deflagrar a ação fiscalizatória, mas ela não substitui a verificação técnica no local por agente público habilitado.

IV. Da fundamentação jurídica: princípio da legalidade administrativa e o regime específico da SGF

A controvérsia central não reside em determinar se fotografias podem, em tese, constituir prova em um processo administrativo sancionador, mas sim se, no regime jurídico específico da Lei Cidade Limpa e do Sistema de Gerenciamento da Fiscalização (SGF), é lícito que uma fotografia enviada por particular substitua a vistoria oficial como fundamento único para a lavratura de um auto de infração.

A manifestação da Assessoria Jurídica da SMSUB aponta corretamente para a violação de princípios como a legalidade, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Contudo, é prudente delimitar o alcance dessa fundamentação. Se a vedação à autuação por foto fosse fundamentada de forma absoluta nesses princípios constitucionais, estar-se-ia a afirmar que nenhuma lei ou decreto poderia, validamente, instituir um sistema de fiscalização remota baseado em imagens, mesmo que cercado de garantias. Tal tese, além de não ser necessária para a solução do caso, "engessaria" a Administração Pública. Ela poderia ser invocada para inviabilizar futuras e desejáveis modernizações da atividade fiscalizatória ou arranjos jurídicos diversos.

O óbice, portanto, não é de ordem principiológica abstrata, mas sim de legalidade administrativa estrita. A Administração Pública só pode agir nos exatos termos da lei e dos regulamentos que ela própria editou.

O regime jurídico atual, composto pela Lei nº 14.223/2006 e, principalmente, pelo Decreto nº 53.414/2012 (SGF), não é silente: ele exige um procedimento específico que não foi observado. O SGF estabelece a "vistoria" como a diligência realizada pelo agente vistor para verificar, *in loco*, a procedência da denúncia. É o Relatório de Vistoria Fiscal, decorrente dessa diligência presencial, que serve de "base para as medidas fiscais subsequentes". O próprio Auto de Fiscalização, nos termos do artigo 19 do SGF, é umbilicalmente ligado à vistoria presencial, devendo conter, por exemplo, "autos lavrados no momento da vistoria" (inc. I) e "imagens captadas" (inc. II) nesse contexto.

Ademais, a complexidade técnica da Lei Cidade Limpa, que exige aferição precisa de dimensões, normas da ABNT, segurança, visibilidade e impacto na fachada, demanda uma análise qualificada que o procedimento atual (SGF) atribuiu, inequivocamente, à constatação presencial do agente. Mesmo o Decreto nº 47.950/2006, ao prever a contratação de apoio para "captação de imagens e/ou filmagens digitais" (art. 23), resguarda a competência final do agente público, ao determinar que caberá ao "agente vistor designado, a análise do material e a adoção das medidas punitivas cabíveis" (§ 1º). Ou seja, a imagem, mesmo a contratada, não substitui a análise técnica e a validação do agente.

Acolher a fotografia do munícipe como "prova" única e suficiente para a sanção significaria subverter o ônus probatório e dispensar a Administração de cumprir o procedimento que ela mesma se impôs (Decreto nº 53.414/2012). A dificuldade em flagrar irregularidades transitórias não autoriza a adoção de um procedimento *praeter legem* (à margem da lei).

Registra-se também que o artigo 40 da Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpa), com redação da Lei nº 17.841/2022, prevê que, em certas infrações (como as relativas a anúncios indicativos), o infrator deve receber Notificação Orientativa antes da penalidade, permitindo a correção da irregularidade, o que reflete uma abordagem educativa e preventiva do legislador. Ao contrário do que argumenta a SMUL/ATAJ, a retirada espontânea dos elementos irregulares não implica a presunção de reconhecimento da irregularidade, uma vez que não há procedimento administrativo formal que ateste o fato e a própria lei permite sanar a irregularidade antes da penalidade.

V. Da prova imagética em outros regimes de poder de polícia (trânsito e ambiental) e sua distinção com o caso dos autos

Cumprir registrar, em homenagem à completude, que existem campos do poder de polícia em que a prova exclusivamente imagética tem sido reputada suficiente à deflagração e ao sancionamento – casos típicos do trânsito (fiscalização por video-monitoramento/equipamentos regulamentados) e do meio ambiente (sensoriamento remoto e imagens de satélite).

Em tais regimes, todavia, a imagem não provém de particular isolado, mas é produzida e/ou validada por sistemas oficiais ou por entidades técnico-científicas integradas ao procedimento estatal, com ratificação por autoridade ou agente competente. Trata-se, pois, de constatação oficial (ou oficialmente incorporada) e tecnicamente qualificada, distinta, portanto, da fotografia espontaneamente encaminhada por munícipes, cuja utilidade é precipuamente noticiar o fato e instar a diligência fiscalizatória.

No trânsito, a autuação por imagem assenta-se em equipamentos e centrais sob guarda e/ou controle do Poder Público, com indicação, no próprio ato, do modo de constatação pela autoridade/agente. Não se cuida, assim, de substituir a atividade administrativa por registros privados: a validade do meio é indissociável do circuito oficial de captação/validação e do encadeamento procedimental previsto normativamente. Na seara ambiental, dinâmica análoga se observa: a prova remota aceita pelos órgãos, quando suficiente, é aquela lastreada em sistemas confiáveis (p.ex., satélites e plataformas reconhecidas), acompanhada de laudo/relatório técnico e inserida nos autos por agente competente, com atenção à autenticidade, integridade e cadeia de custódia.

Tal cenário, entretanto, não altera a solução para o caso concreto, regido pela Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpa) e, sobretudo, pelo Sistema de Gerenciamento da Fiscalização - SGF (Decreto nº 53.414/2012). No âmbito municipal aqui examinado, a vistoria é concebida como diligência do agente vistor para verificação *in loco* da procedência da denúncia, com relatório próprio que serve de base às medidas fiscais subsequentes (arts. 4º, §1º, 10 e 11 do SGF), ao passo que o Auto de Fiscalização deve veicular, entre outros elementos, as imagens captadas no contexto dessa vistoria, a identificação do responsável e a descrição circunstanciada da infração (art. 19). Ademais, embora o Decreto nº 47.950/2006 admita a celebração de contratos de apoio voltados à captação de imagens por terceiros, preserva-se, de forma explícita, ao agente vistor designado a análise do material e a adoção das medidas punitivas cabíveis — o que bem revela que a fotografia, desacompanhada da verificação técnica oficial, não foi alçada, pela regulamentação local, à condição de prova única e bastante para sancionar.

Nessa moldura normativa, as fotografias de munícipes — ainda que datadas, georreferenciadas e úteis à priorização de equipes — não suprimem a vistoria oficial, cuja ausência compromete a adequada instrução técnica e vulnera a legalidade. A comparação com os regimes de trânsito e ambiental, portanto, reforça, e não desautoriza, a conclusão deste parecer: onde a lei municipal exige constatação *in loco* e vincula a prova imagética à atuação do agente, não se mostra juridicamente possível transformar a denúncia com fotos em prova autossuficiente de materialidade para aplicação imediata da sanção.

Eventual pretensão de admitir constatação remota em hipóteses específicas de fiscalização demandaria alteração normativa que definisse, por exemplo, a fonte e o padrão técnico das imagens, eventuais critérios de autenticidade (como metadados, georreferenciamento ou cadeia de custódia), a forma de ratificação pelo agente e o correspondente encadeamento procedimental — o que, até o momento, não se verifica no regime da Lei Cidade Limpa/SGF.

VI. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que as fotografias apresentadas por munícipes, embora possam servir como indícios relevantes para deflagrar a atividade fiscalizatória, não configuram prova suficiente para fundamentar a aplicação de sanções no âmbito da Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpa).

Tal vedação decorre da ausência de previsão legal e regulamentar para essa modalidade de atuação, visto que o procedimento vigente (Decreto nº 53.414/2012 - SGF) exige, como requisito de validade, a vistoria *in loco* pelo agente vistor para a constatação da materialidade da infração. A supressão da vistoria, neste contexto normativo, compromete a adequada instrução e fere o princípio da legalidade administrativa.

À consideração superior.

.

São Paulo, 18/11/2025

RODRIGO BORDALO RODRIGUES

Procurador do Município Assessor - AJC

OAB/SP 183.508

.

De acordo.

São Paulo, 18/11/2025

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

Procurador Assessor Chefe - AJC

OAB/SP 173.027

.

.

Processo nº 6068.2025/0002800-8

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL / Comissão de Proteção à Paisagem Urbana - CPPU

ASSUNTO: Consulta jurídica sobre a validade de fotografias apresentadas em denúncias como provas para atuação e punição em ação fiscalizatória

Cont. da Informação nº 1.152/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acolho, propondo a remessa para a Secretaria Municipal das Subprefeituras.

.

São Paulo, 23/11/2025

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procuradora Coordenadora Geral do Consultivo - CGC

OAB/SP nº 175.186

.

Processo nº 6068.2025/0002800-8

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL / Comissão de Proteção à Paisagem Urbana - CPPU

ASSUNTO: Consulta jurídica sobre a validade de fotografias apresentadas em denúncias como provas para atuação e punição em ação fiscalizatória

Cont. da Informação nº 1.152/2025-PGM.AJC

SMSUB

Senhor Secretário

Nos termos do encaminhamento promovido no doc. SEI 128506933, encaminho com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho integralmente, no sentido de que as fotografias apresentadas por munícipes, embora possam servir como indícios relevantes para deflagrar a atividade fiscalizatória, não configuram prova suficiente para fundamentar a aplicação de sanções no âmbito da Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpa), em razão da ausência de previsão legal e regulamentar para essa modalidade de atuação.

São Paulo, 17/11/2025

LUCIANA SANTANA NARDI

Procuradora Geral do Município

OAB/SP n. 173.307

Usar para parecer e outros casos específicos

Anexos

[EMENTA 12369-RBR.pdf \(176.82 KB\)](#)

Correlações

[DECRETO Nº 47.950 DE 5 DE DEZEMBRO DE 2006](#)

[DECRETO Nº 53.414 DE 17 DE SETEMBRO DE 2012](#)

[LEI Nº 14.223 DE 26 DE SETEMBRO DE 2006](#)

[LEI Nº 15.465 DE 18 DE OUTUBRO DE 2011](#)

