

Uma nova lei de processo administrativo municipal: o exemplo da Lei de Processo Administrativo de Porto Alegre

Carin Prediger

Mestre em Direito pela UFRGS. Procuradora Municipal na PGM de Porto Alegre. Coordenadora do CEDIM e do PRJ na PGM – Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre.

Rafael Ramos

Mestre em Direito Público pela PUCRS. Especialista em Direito do Estado pela UFRGS. Presidente da Comissão de Estudos sobre a LINDB do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Procurador Municipal de Porto Alegre.

Sumário: **1** Considerações iniciais – **2** A quem compete legislar sobre processo administrativo? – **3** A regulamentação do processo administrativo no município de Porto Alegre – **4** A centralidade das Leis Complementares nº 790/2016 e nº 992/2023 no microsistema de processo administrativo municipal – **5** O impacto da ausência de norma central e unificadora do processo para a constituição do crédito não tributário – **6** A Lei Complementar nº 790/2016 e a criação de um rito específico para a constituição dos créditos não tributários – **7** Diagnóstico da aplicação da lei aos créditos não tributários (2016-2021): a necessidade de promover ajustes e atualizações na Lei Complementar nº 790/2016 – **8** Uma nova lei de processo administrativo para Porto Alegre e as alterações na constituição do crédito não tributário – Referências

1 Considerações iniciais

O texto constitucional de 1988 consagrou de forma expressa que “aos litigantes, em *processo* judicial ou *administrativo*, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV, CF). Nada obstante tal consagração, apenas em 1999 veio a lume a Lei nº 9.784 (Lei de Processo Administrativo Federal), fruto do trabalho de comissão de juristas composta por alguns dos mais destacados administrativistas brasileiros: Caio Tácito (Presidente da Comissão), Odete Medauar, Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, Adilson Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Cármen Lúcia Antunes Rocha e Paulo Modesto.

Na exposição de motivos, o professor Caio Tácito registrou que a comissão adotou, como regra, “o modelo de uma lei sóbria que, atendendo à essencialidade na regulação dos pontos fundamentais do procedimento administrativo, não inviabilize a flexibilidade necessária à área criativa do poder discricionário em medida

compatível com a garantia de direitos e liberdades fundamentais”.¹ O projeto, acima de tudo, significou a positivação, em norma infraconstitucional, de direitos fundamentais processuais, tais como o direito de petição, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Leis *específicas* de processo administrativo existem de longa data (por exemplo, o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, Lei nº 8.112/1990). A Lei nº 9.784/1999, no entanto, é o grande arquétipo de lei *geral* de processo administrativo, prevendo: princípios do processo administrativo, os direitos e deveres dos administrados, regras de legitimidade e competência, dos prazos, dos impedimentos e da suspeição, do dever de decidir, da necessidade de motivação, casos de extinção do processo, dos recursos etc. Ou seja, como ressalta Carlos Ari Sunfeld, “uma lei geral de processo administrativo não regula apenas os chamados processos administrativos em sentido estrito, mas *toda a atividade decisória da Administração*”.²

O modelo da Lei de Processo Administrativo Federal, às vezes, com algumas pequenas diferenças, foi seguido por diversas leis estaduais de processo: Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Bahia³ e, mais recentemente, Rio Grande do Sul (Lei nº 15.612, de 6 de maio de 2021) e Paraná (Lei nº 20.656 de 03 de agosto de 2021). Os Estados de São Paulo (Lei nº 10.177) e Sergipe (Lei Complementar nº 33) publicaram leis gerais de processo antes da Lei nº 9.784, respectivamente, em 1998 e 1996.

Raros são os casos de municípios com leis próprias de processo administrativo.⁴ São Paulo e Porto Alegre fazem parte do restrito círculo de Municípios com leis próprias de processo administrativo. O Município de São Paulo conta com a Lei nº 14.141/2006 e o Município de Porto Alegre, por sua vez, teve a Lei Complementar nº 790/2016 e aprovou, recentemente, a sua segunda lei geral de processo administrativo: a Lei Complementar nº 992, de 7 de novembro de 2023.

¹ Ver a exposição de motivos: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 205 (1996). Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46852/46234>.

² SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). *As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 19.

³ Ver a respeito em MENDONÇA, José Vicente Santos de; CALIL, Ana Luíza. O discreto charme da lei de processo administrativo federal: sobriedade, generalidade, uniformidade federativa e imutabilidade nos vinte anos da Lei 9.784/99. In: MARRARA, Thiago; BITENCOURT NETO, Eurico. *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 266.

⁴ Vale lembrar que o país conta atualmente com 5.569 Municípios.

Tendo em vista a relevância da discussão a respeito da eventual “nacionalização” da Lei nº 9.784/1999,⁵ assim como o movimento de regulamentação do processo administrativo por diversos entes subnacionais, o presente artigo pretende abordar a regulamentação do processo administrativo no Município de Porto Alegre, talvez o único ente federativo que já aprovou duas leis de processo administrativo.

2 A quem compete legislar sobre processo administrativo?

Passados mais de 20 anos de vigência da Lei nº 9.784, por iniciativa do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal foi formada Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional.

A Subcomissão de Processo Administrativo, segundo a justificativa do anteprojeto, teve como foco de sua atuação a análise, o debate e a redação de uma proposta para o aprimoramento da legislação brasileira de processo administrativo. A referida Subcomissão teve em sua composição os professores Valter Shuenquener de Araujo (relator e coordenador), Gustavo Binenbojm, Patrícia Ferreira Baptista, Flávio Amaral Garcia, Alexandre Aroeira Salles, Maurício Zockun e Andre Jacques Luciano Uchoa Costa.

O Projeto de Lei nº 2.481/2022 é o resultado dos trabalhos dessa comissão. Como constou da exposição de motivos enviada ao Presidente do Senado Federal, “o texto a seguir proposto tem o objetivo de atualizar, em diversos aspectos, a Lei n. 9.784/99, lei que ocupa o papel de competente protagonista no regramento do processo administrativo brasileiro. Assim, o esforço do grupo formado foi o de trazer para essa lei as diretrizes e matérias mais contemporâneas do Direito Administrativo encontradas em um cenário mais recente que o da sua entrada em vigor”.

As principais diretrizes do projeto foram: 1ª) O caráter nacional da matéria procedimento em processo administrativo; 2ª) O processo eletrônico como um instrumento para o incremento da eficiência e transparência da Administração; 3ª) O pragmatismo jurídico como diretriz decorrente da LINDB;⁶ 4ª) O aprofundamento da participação popular por meio de consultas e audiência públicas como aspectos fundamentais do processo administrativo democrático; 5ª) “Os impactos de atos normativos de interesse geral devem ser precedidos de uma análise de impacto regulatório

⁵ Ver MARRARA, Thiago. *Manual de direito administrativo: atos, processos, licitações e contratos*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2024, p. 70.

⁶ Ver, a propósito, RAMOS, Rafael (Coord.). *Comentários à nova LINDB: Lei 13.655/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

e referidos atos podem ser sucedidos por uma avaliação de resultado regulatório”; 6ª) “A fixação de prazos específicos para as etapas de instrução e decisão e para a conclusão do processo, com o objetivo de se concretizar, em todos os níveis, a duração razoável do processo”; 7ª) “A estipulação de que ordinariamente o silêncio da Administração produz o efeito translativo e que apenas excepcionalmente produzirá o efeito negativo ou positivo”; 8ª) “O reconhecimento de que uma visão contemporânea da teoria das nulidades no Direito Administrativo exige o diálogo com o administrado, bem como a priorização da correção de vícios por meio da convalidação e da preservação dos efeitos irreversíveis dos atos inválidos”; e 9ª) “A necessidade de a lei brasileira de processo administrativo possuir um capítulo específico sobre o procedimento administrativo sancionador, notadamente em razão de suas especificidades e da relevância do tema para a tutela de direitos fundamentais dos administrados”.

De acordo com o art. 1º do PL nº 2.481/2022: “Esta Lei institui normas gerais de processo administrativo e de procedimentos em matéria processual administrativa, sendo aplicável à Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Como constou da exposição de motivos:

Adotou-se a premissa de que o texto constitucional estabelece, em seu artigo 24, XI, a competência da União para legislar concorrentemente sobre normas gerais de procedimentos em matéria processual, o que é fundamental para, no âmbito da nossa federação com mais de cinco mil entes, a uniformização de parâmetros garantidores mínimos dos direitos dos administrados nas suas relações processuais com a Administração Pública brasileira e os respectivos órgãos de controle.

O PL 2.481/2022, nesse ponto, segue o pensamento de parte da doutrina,⁷ assim como orientação da jurisprudência do STJ e do STF. O STJ, por exemplo, tem inclusive a Súmula 633, segundo a qual, “a Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria”.

O STF, por sua vez, tem a polêmica decisão proferida na ADI 6.019 em que se discutia a constitucionalidade do art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de

⁷ Ver GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99) – Para além da administração federal. *Revista de Direito Administrativo*, 235, 233-256, jan./mar. 2004. Mais recentemente, GUIMARÃES, Bernardo Strobel; SOUZA, Caio Augusto Nazário de; MEDEIROS, Lucas Sipioni Furtado de. A nacionalização do processo administrativo brasileiro: uma alteração necessária. In: RAMOS, Rafael (Coord.). *O novo processo administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024 (no prelo).

São Paulo, que estabelece o prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual. O STF, ao final do julgamento conclui que “os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, impondo-se o tratamento igualitário nas relações Estado-cidadão”.⁸

O curioso desse julgado é que o STF ao longo da fundamentação ressalta que “lei estadual que disciplina o prazo decadencial para o exercício da autotutela pela administração pública local não ofende a competência da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF/1988) ou para editar normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, CF/1988). Trata-se, na verdade, de matéria inserida na competência constitucional dos estados-membros para legislar sobre direito administrativo (art. 25, §1º, CF/1988)”.

Carlos Ari Sunfeld analisando o histórico e a intenção do Constituinte de 1988 ressalta que não foi se quer cogitada de dar a União Federal competência legislativa para editar uma lei geral de processo administrativo que fizesse unificação mínima do direito administrativo brasileiro.⁹

Aliás, o art. 1º da Lei nº 9.784/1999, a fim de não dar margem a dúvidas, é categórico ao dizer “esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

Mais do que isso, em matéria de Direito Administrativo não há competência privativa da União, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no Direito Penal e Direito Civil (art. 22, I, CF). Como refere Rafael Maffini “considerando-se a autonomia político-administrativa que cada ente federal possui (art. 18 da CF), bem como o fato de que não se atribui à União (por exemplo, no art. 22 da CF) uma competência geral de legislação sobre o Direito Administrativo, impõe-se a conclusão de que, como regra geral, cada ente federal detém competência para legislar sobre assuntos de seus respectivos interesses”.¹⁰

⁸ ADI 6019, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 12.05.2021.

⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 302.

¹⁰ MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. *Comentários à lei federal do processo administrativo: Lei nº 9.784/99*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 12.

Dessa forma, o tema processo administrativo “não se enquadra em nenhuma das exceções constitucionais [desapropriações (art. 22, II, CF) e das normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (art. 22, XXVII, da CF)], situando-se, pois, na regra geral, pela qual cada ente federal possuiria competência autônoma para editar normas pertinentes ao Direito Administrativo”.¹¹

3 A regulamentação do processo administrativo no município de Porto Alegre

O anteprojeto de lei que deu origem à primeira lei de processo administrativo municipal de Porto Alegre (Lei Complementar nº 790/2016¹²) foi elaborado por grupo de trabalho formado por servidores, dentre eles integrantes da Procuradoria-Geral do Município,¹³ e teve fortíssima inspiração na Lei nº 9.784/1999 e a Lei Municipal nº 14.141/2006, de São Paulo.

Importante mencionar, de acordo com a exposição de motivos, o projeto trouxe inovações e especificidades não previstas na lei de processo administrativo federal e na lei do Município de São Paulo como, por exemplo:

Primeiro, por que faz expressa menção à aplicação da lei sempre que se estiver diante de exercício de função materialmente administrativa (no parágrafo único do art. 1º). Subjaz aqui a concepção segundo a qual, do ponto de vista material, o exercício da Função Administrativa não é muito diferente do exercício da Função Jurisdicional. Se o ordenamento jurídico é uma estrutura escalonada de normas, a Constituição é o grau superior, o plano fundamental; a legislação ordinária é o seu grau primário, e a Administração e a Jurisdição, o seu grau secundário, com idênticas tarefas de criar normas individuais, concretas, com fundamento nas normas do grau primário. O meio pelos quais fazem essa concreção é diverso, mas a concreção é a mesma.

[...]

Outra novidade da lei ora apresentada consiste em prever, no Capítulo III, os critérios para atenuar ou agravar penas, para graduar multas e, muito importante, para caracterizar reincidência. No particular, foi consultada a redação atualizada do Código Penal, que contém igual sistemática. Assim, considerando que na imposição de penas por infração administrativa se está diante da estrita da regra da legalidade (legalidade como conformidade – reserva de lei), é essencial que os

¹¹ MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. *Comentários à lei federal do processo administrativo*: Lei nº 9.784/99. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 13.

¹² Estabelece normas gerais para o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal direta e indireta e normas especiais para a constituição de crédito não tributário no Município de Porto Alegre.

¹³ A Comissão teve a participação dos procuradores municipais: Maren Guimarães Tabora e Gamaliel Valdovino Borges.

critérios para a aplicação dessas penas estivessem previstos na lei, porque são sanções a ilícitos administrativos que restringirão, necessariamente, o patrimônio dos cidadãos.

Original da mesma forma é a previsão de início de processo pelo preenchimento de formulário on-line (art. 21) e a notificação por correio eletrônico (art. 24). Se for o caso, todo o processo poderá vir a ser por meio eletrônico. A garantia da imparcialidade e da objetividade foi reforçada, por outro lado, com a instituição de suas instâncias processuais: os órgãos administrativos inferiores e as comissões judicantes constituem a primeira instância, e órgãos recursais, a segunda. No art. 12, está previsto o início do processo perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir. No Título II, estão previstos procedimentos especiais para a constituição de dívida não tributária e suas instâncias (art. 72). A imparcialidade e a objetividade ficam garantidas pela composição das Comissões Judicantes, sempre constituídas por servidores do quadro de cargos efetivos e presididas, necessariamente, por um procurador, igualmente detentor do cargo efetivo de procurador municipal e indicado pelo Procurador-Geral do Município.¹⁴

Em que pese a qualidade do texto da Lei Complementar nº 790/2016, a passagem do tempo é implacável não apenas com pessoas, mas também com leis. Dessa forma, em 2021, foi formado Grupo de Trabalho (GT), no âmbito da PGM (Portarias 152/2021 e 177/2021¹⁵), com o objetivo de atualizar a lei de processo administrativo municipal. Assim, o esforço do grupo formado foi o de atualizar, modernizar e aperfeiçoar a Lei de Processo Administrativo Municipal, no intuito de concretizar o princípio constitucional da eficiência administrativa, sem descuidar dos direitos e garantias do cidadão.

Desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 790/2016, tivemos a publicação de uma série de leis ligadas a tendências do direito público contemporâneo: i) maior aproximação com o pragmatismo jurídico; ii) consensualidade administrativa; iii) incremento dos instrumentos de participação popular; e iv) necessidade do acompanhamento do progresso tecnológico da sociedade da informação. Exemplo disso são as Leis nº 13.655/2018 (Nova LINDB), nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) e nº 14.210/2021 (Decisão Coordenada).

¹⁴ TABORDA, Maren Guimarães; BORGES, Gamaliel Valdovino Transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública: exposição de motivos ao Projeto de Lei de processo administrativo no município de Porto Alegre. In: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires (Org.). *Bens jurídicos indisponíveis e direitos transindividuais: percursos em encruzilhadas*. Porto Alegre: FMP, 2015, p. 260-282. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/Bens-juridicos-indisponiveis-e-direitos-transindividuais-percursos-em-encruzilhadas.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

¹⁵ Os autores do presente texto foram integrantes do referido grupo de trabalho, sendo o autor Rafael Ramos o coordenador do referido GT.

Como se sabe, toda atividade administrativa, por força de mandamento constitucional (art. 5º, LIV, CF) tem sua ação “processualizada”. Vale dizer, qualquer pedido administrativo formulado por uma pessoa ou, mesmo, de ofício, deverá ser devidamente analisado, com o devido acatamento dos direitos e garantias fundamentais, previstos na Constituição Federal (contraditório, ampla defesa, proibição de juízo de exceção, razoável duração do processo etc.).

Às leis de processo administrativo, por conseguinte, cabem o indispensável papel de instrumentalizar o devido processo no plano concreto do dia a dia da administração pública. Dessa forma, há necessidade da sua permanente atualização para permitir o desenvolvimento da cidade em harmonia com a defesa, proteção e promoção dos direitos do cidadão.

Nesse sentido, destacamos as principais inovações propostas no texto:

- a) a tramitação dos processos administrativos, como regra, em formato eletrônico, admitindo-se a prática de atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real;
- b) a observância dos princípios e regras da LGPD e da Lei go Governo Digital;
- c) a desburocratização com a dispensa da exigência de reconhecimento de firma, autenticação de cópia de documento, juntada de documento pessoal do usuário etc.;
- d) incentivo a solução consensual de conflitos entre a Administração e particulares;
- e) a orientação que a notificação se realize, sempre que possível, por correio eletrônico, por ferramenta de troca de mensagem instantânea, ou por qualquer outro meio eletrônico que permita a confirmação da identidade do destinatário, propiciando velocidade e economia de recursos na prática dos atos;
- f) estímulo a participação de interessados, através de audiências e consultas públicas
- g) adoção da decisão coordenada, prevista na Lei nº 14.210/2021;
- h) a contagem dos prazos processuais em dias úteis;
- i) Racionalização e simplificação dos procedimentos para constituição de crédito não tributário, com a supressão da previsão das Comissões Judicantes e, com isso, oportunizando a tramitação otimizada de processos na primeira instância, até então pulverizada em comissões formadas nas várias secretarias e cuja estrutura sofre alteração a cada nova gestão.

Em razão do volume das alterações propostas pelo GT, o que era para ser uma mera atualização, acabou transformando-se no projeto de uma nova lei de processo administrativo.

O anteprojeto de lei elaborado pelo GT da PGM foi integralmente acolhido pelo Prefeito Municipal e encaminhado para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre e, após regular tramitação, foi votado, aprovado (por unanimidade) e, por fim, convertido na Lei Complementar nº 992, de 7 de novembro de 2023, estabelecendo normas gerais para o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta e normas especiais para a constituição de crédito não tributário no Município de Porto Alegre e revoga a Lei Complementar nº 790, de 10 de fevereiro de 2016.

4 A centralidade das Leis Complementares nº 790/2016 e nº 992/2023 no microsistema de processo administrativo municipal

O panorama das Leis Complementares Municipais nº 790/2016 e nº 992/2023 acima apresentado possibilita compreender que Porto Alegre instituiu – nos moldes da legislação federal (Lei nº 9.784/1999) – uma lei que funciona como centro de um sistema.¹⁶ Um sistema de processo administrativo municipal, e muito voltado ao interesse local de Porto Alegre, com suas necessidades e características próprias. Ambas reuniram definições e regras abrangentes, conceitos e regras gerais que permitem identificar as conexões entre as normas. Com isso, são capazes de unificar as práticas administrativas usuais da Administração Municipal, sem adentrar nas peculiaridades temáticas dos variados tipos de processos administrativos. A título de exemplo, podemos citar que a LCM 992/2023 tanto regerá um processo administrativo em que o particular pleiteia a autorização da remoção de um vegetal nativo que ameaça cair sobre o passeio público, como outro de caráter sancionador, como a expedição de auto de infração em razão de uma clínica médica não respeitar requisitos sanitários mínimos para seu funcionamento regular. Mesmo que existam normas específicas para reger a temática subjacente de cada um dos casos (vegetais e vigilância sanitária), as regras sobre anulação, prescrição ou a notificação sobre os atos praticados se reportará à lei central do sistema, que é a lei de processo administrativo municipal (LCM 992/2023).¹⁷

¹⁶ A sistematização das normas facilita a aplicação de conceitos e regras gerais, e, com isso, garante uma certa previsibilidade dos seus efeitos jurídicos e a identificação das conexões existentes entre as normas. Ao jurista cabe efetuar a sistematização que exprime a organização das normas de forma lógica e que demonstre da forma mais fiel possível a coerência e as funções dos conceitos e das regras que integram o sistema (LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 531; MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 42).

¹⁷ Rafael Maffini afirma, ao comentar sobre a Lei nº 9.784/99 (LFPA), que esta traz as *normas básicas* sobre processo administrativo cuja aplicabilidade cede em face de normas mais específicas, contidas em lei própria. Porém, se normas infralegais e que acabem por conflitar com as regras básicas da LFPA que

A unificação feita também traz aos agentes públicos o dever de remeter as práticas gerais do cotidiano aos conceitos e às normas estabelecidas na lei de processo administrativo, criando padrões de procedimento que vão assegurar aos administrados mais segurança e impessoalidade. A obediência a prazos, ao dever de informar e cientificar o cidadão das decisões e a motivação destas exige a adoção de fluxos mais claros e definidos, inclusive para os servidores que manejam esses processos. Por isso, do mesmo modo que a lei de processo federal, a lei municipal quando bem aplicada permite mais transparência, celeridade e eficiência, o que vai reduzir o número de demandas levadas ao Judiciário.¹⁸

5 O impacto da ausência de norma central e unificadora do processo para a constituição do crédito não tributário

Antes de Porto Alegre editar a sua própria lei de processo administrativo, uma outra área administrativa carecia de um conjunto normativo capaz de funcionar como eixo central de um sistema, capaz de disciplinar a temática comum a todos os casos: a constituição do crédito não tributário.

Como apurado por Maren Taborda:¹⁹ “O processo administrativo para a constituição regular dos créditos tributários está, de modo geral, definido e limitado pelas leis tributárias brasileiras, mas o processo para a constituição das multas (créditos não tributários) não o está”.²⁰ A autora relata que em Porto Alegre a necessidade de estabelecer um processo regular de constituição de créditos não tributários ficou evidente em 2009, quando a realização de uma Tomada de Contas Especial apurou desvio no emprego de recursos públicos em um Termo de Parceria, e havia a necessidade de providenciar seu ressarcimento. Não havia um processo previsto em lei para viabilizar a ampla defesa e tornar o crédito passível de inscrição em Dívida Ativa.

Quanto às multas, havia clareza em relação à possibilidade de inscrição em Dívida Ativa para posterior execução fiscal, como prevê o art. 2º da Lei nº 6.830/1980. Mas a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 39, §§1º e 2º também inclui no conceito de

contenham regulamento próprio sobre processo administrativo devem ser consideradas inválidas em caso de conflito (HEINEN, Juliano; SPARAPANI, Priscilia; MAFFINI, Rafael. *Comentários à Lei Federal do Processo Administrativo* – Lei n. 9.784/99. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 10).

¹⁸ Nesse sentido: NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 44.

¹⁹ TABORDA, Maren Guimarães. Administração Fiscal na sociedade complexa – O caso da constituição dos créditos não tributários no Município de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*. Belo Horizonte, ano 15, n. 52, p. 167-188, abr./jun. 2014. A autora participou ativamente da concepção da primeira lei de processo administrativo de Porto Alegre, como referido na primeira parte deste artigo.

²⁰ TABORDA, M. G. *Op. cit.*, p. 177.

crédito não tributário as indenizações, reposições, restituições de contratos em geral ou outras obrigações legais.

Em ambas as situações inexistia um devido processo legal regrado para ser o antecedente à constituição de crédito não tributário.

A partir do primeiro caso (o da Tomada de Contas Especial) citado acima é que foi descrito pela PGM de Porto Alegre um rito processual para viabilizar a constituição do crédito não tributário. Da descrição desse rito decorreu a edição do Decreto nº 17.544/2011, específico para a constituição de crédito não tributário no Município de Porto Alegre.

E foi em um outro caso concreto – o da busca pela constituição de dívida não tributária do Instituto Ronaldinho Gaúcho – que teria sido empregado esse decreto pela primeira vez. A autora ainda relata a existência de um Grupo de Trabalho que já estudava a formulação de uma lei de processo administrativo geral. Uma das possibilidades previstas pelo grupo seria a inclusão nesta lei da parte de constituição de dívida não tributária para que esta deixasse de constar apenas em um decreto.

A ausência de regramento capaz de padronizar o processo da constituição do crédito não tributário é comum a várias outras unidades da Federação. Ainda que existam leis que prevejam a aplicação de sanções decorrentes do exercício do poder de polícia, sanções contratuais ou ainda, ressarcimentos ao poder público relacionados a pagamentos indevidos, é comum que suas disposições sejam aplicadas apenas aos casos de que tratam diretamente. Não há uma lei que estabeleça um padrão unificado para a tramitação de processos de cada uma das situações das quais pode se originar um crédito não tributário.

Portanto, salvo algumas exceções com características diversas da lei porto-alegrense,²¹ inexistem normas abrangentes de processo administrativo que também sirvam para viabilizar a cobrança ou a inscrição desses valores em dívida ativa, a fim de que seja constituído o crédito não tributário. Com isso, não é incomum que o ingresso desses créditos nos cofres públicos seja dotado de baixa eficiência, não constituindo receita significativa aos entes públicos.

Além da cobrança muitas vezes incipiente, a população acaba vendo as multas aplicadas por descumprimento da legislação ambiental, de posturas municipais, de

²¹ O Estado de Pernambuco editou lei específica para uniformizar o procedimento administrativo para a constituição de crédito não tributário pela Lei nº 13.178/2006. O Estado de Minas Gerais editou a Lei Estadual nº 21.735/2015 para dispor sobre a constituição de crédito estadual não tributário, mas esta não define questões afetas a prazo de recurso, aplicação proporcional das multas etc. Em Roraima, a Lei Estadual nº 1.025/2016 trouxe regramento bastante similar ao de Pernambuco. Em Belo Horizonte, o Decreto Municipal nº 17.994/2022 dispõe em um único texto sobre constituição e inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários.

vigilância sanitária e tantas outras com certo descrédito, visto que a ausência da sua cobrança efetiva gera sensação de impunidade.

Para ilustrar esse cenário podemos referir exemplos das dívidas decorrentes da fiscalização em matéria ambiental. Em uma reportagem de 2022, a BBC apurou que até o final daquele ano pelo menos 2.297 multas ambientais poderiam prescrever, fazendo o Estado brasileiro deixar de arrecadar cerca de R\$298 milhões, segundo estimativa do IBAMA. A matéria jornalística também refere que a empresa que mais recebeu multas ambientais no país foi a Petrobras, cujas sanções aplicadas desde 2009, e não pagas, somavam em 2022 mais de 1 bilhão de reais.²²

Todos esses valores poderiam compor créditos não tributários cobrados por execução fiscal, caso houvesse uma legislação que possibilitasse uma gestão unificada da cobrança, um fluxo processual mais eficiente e de rápida tramitação.

6 A Lei Complementar nº 790/2016 e a criação de um rito específico para a constituição dos créditos não tributários

A percepção de que os créditos não tributários mereceriam maior atenção no Município de Porto Alegre resultou na finalização das tarefas do Grupo de Trabalho mencionado por Taborda.²³ Tanto que, em 10.02.2016, foi sancionada a Lei Complementar nº 790 que estabeleceu as normas gerais para o processo administrativo na administração municipal e normas especiais para a constituição da dívida não tributária no Município de Porto Alegre.

Nessa lei, a partir do Título III foram expostas as “disposições especiais para a constituição de dívida²⁴ não tributária”, que pode ter as seguintes origens: I) aplicação de penalidades em razão do exercício do poder de polícia municipal; II) pagamentos indevidos a servidores, ex-servidores ou terceiros; e III) interpelação judicial, para os demais casos, inclusive os previstos pelo art. 39 da Lei nº 4.320/1964. Segundo cada uma dessas origens, o processo tinha início diferenciado e tramitava inicialmente em uma instância de primeiro nível denominada de “comissão julgante”. Em caso de recurso, o processo era submetido à instância de segundo nível, representada pelo titular da secretaria, da autarquia ou da fundação municipal.

²² TOLEDO, Luiz Fernando. “Quase R\$ 300mi em multas ambientais podem prescrever em 2022; valor perdido vem subindo desde 2017”. *BBC News Brasil*, 12 agosto 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62429583>. Acesso em 03 set. 2024.

²³ TABORDA, Maren Guimarães. *Op cit.*, p. 184-185.

²⁴ A LC nº 790/2016 referia a expressão “dívida não tributária”, o que foi corrigido na LC nº 992/2023 para melhor adequação técnica, passando-se a contemplar a expressão “crédito não tributário”.

A lei também se dedicava a prever agravantes, atenuantes e critérios para a graduação das penalidades, bem como estabelecia o dever de lançar as penalidades em um sistema municipal de registro de infrações administrativas. Por fim, a lei se ocupou do fluxo das três espécies de processo até que, caso não fosse pago o valor devido, ocorresse sua inscrição em dívida ativa. E, para os casos em que a penalidade constituísse obrigação de fazer ou não fazer, previa a sua conversão em penalidade pecuniária, ou seu encaminhamento para propositura de ação judicial. A dívida pecuniária podia, no entanto, deixar de ser objeto de cobrança judicial nos casos em que o valor não fosse significativo, nos mesmos moldes da linha de corte aplicada aos créditos tributários do Município.

Ainda que tenha se constituído em um marco no conjunto das normas municipais e estivesse munida de disposições relevantes para disciplinar o tema, a LC nº 790/2016 foi desafiada pelas transformações digitais e pela realidade administrativa que nem sempre favorecia a incidência de suas regras da forma devida. A avaliação da sua eficiência ao cenário administrativo dos anos que se sucederam se impunha.

7 Diagnóstico da aplicação da lei aos créditos não tributários (2016-2021): a necessidade de promover ajustes e atualizações na Lei Complementar nº 790/2016

As Comissões Judicantes (“CJs”) previstas pela LC nº 790/2016 foram estabelecidas como um órgão existente em cada uma das secretarias municipais dotadas de atividade de fiscalização. A área de fiscalização lavrava os autos de infração e estes davam início a um processo administrativo que passava a ser objeto de instrução e análise pelas comissões, sempre presididas por um procurador municipal. Importante destacar que a composição da comissão previa ainda a participação de um agente de fiscalização e mais um servidor de carreira. A cada integrante deveria corresponder um substituto de mesmo cargo e função.

A composição das “CJs”²⁵ prevista pela LC nº 790/2016 se mostrou excessivamente rígida, o que gerou dificuldades para sua formação em algumas secretarias, em especial naquelas consideradas “transitórias”, e, portanto, sujeitas a sofrer alteração de competências ou mesmo a ser extintas com as mudanças de gestão a cada quatro anos.²⁶ Estas estruturas administrativas nem sempre possuíam

²⁵ Comissões Judicantes, o órgão colegiado que analisa.

²⁶ Diferentemente de secretarias de caráter permanente como as de Saúde, Educação e Fazenda, é comum que os governos, ao assumirem, alterem a estrutura da administração direta, nela incluindo órgãos como

servidores suficientes para compor a comissão, em especial, agentes de fiscalização para as autuações e também para compor a comissão e proferir decisões, observada a segregação de funções: quem fiscaliza, não julga. A inexistência de capacitações, treinamentos ou mesmo conhecimento da lei de processo administrativo nas secretarias de menor porte também contribuía para seu funcionamento precário.

Também não se mostrou racional e eficiente a obrigatoriedade de ter procuradores municipais presidindo comissões (órgãos integrantes das secretarias municipais e não da PGM) como atividade não exclusiva, em adição às atividades características do setor de sua lotação, sendo que, não raro, situações burocráticas – como resolver a falta de recursos para pagar as notificações a serem feitas por correspondência – lhes eram submetidas. O próprio fato de as notificações dependerem de um ato presencial ou do envio de uma carta em formato físico (de papel) já não mais se adequava ao processo digital implantado na prefeitura. Como decorrência, em várias secretarias passou a existir acúmulo de processos sem impulso ou sem decisão, e situações de prescrição.

Essas e várias outras questões foram levantadas a partir de um diagnóstico elaborado pela PMS10,²⁷ na qual esta procuradora municipal, coautora deste texto, foi lotada. O passivo de processos foi quantificado em todas as comissões, foram realizadas entrevistas e reuniões, e foi apurado junto à SMF o montante representado pelas multas previstas nos autos de infração lavrados pelos fiscais. As tarefas exercidas foram um embrião para a criação de um novo setor na PGM, a PCCJ,²⁸ que formalmente só veio a ser incluída no regimento interno da Procuradoria em março de 2023 (Decreto 21.893/2023). Algumas mudanças se fizeram necessárias a partir do diagnóstico, mas em muitos aspectos somente alterações legislativas poderiam contribuir para a maior fluidez do processo de constituição do crédito não tributário e a remoção de entraves burocráticos ou não mais adequados às transformações digitais que cada vez mais impactavam a gestão pública.

Como já mencionado no item 3 acima, foi constituído na PGM um grupo de trabalho destinado a atualizar e aperfeiçoar a Lei de Processo Administrativo nº 790/2016, e que culminou, como visto, não apenas numa revisão normativa, mas na edição de uma nova lei, a LC nº 992/2023.

Secretaria da Juventude, Secretaria de Mobilidade Urbana, Secretaria de Acessibilidade. São secretarias que dificilmente são mantidas com a mesma nomenclatura e competência em um governo seguinte.

²⁷ Procuradoria Municipal Setorial 10.

²⁸ Procuradoria de Controle das Comissões Judicantes.

8 Uma nova lei de processo administrativo para Porto Alegre e as alterações na constituição do crédito não tributário

Em muitos aspectos – alguns deles já citados no item 3 do texto – a nova lei editada em 2023 contribuiu para a racionalização dos procedimentos. Espera-se que, com isso, o processo administrativo ganhe mais velocidade, fluidez e exatidão.

O novo texto legal manteve a previsão de análise e julgamento dos autos de infração por um colegiado, mas simplificou a sua composição, de modo a não designar de forma restritiva qual o cargo exercido pelos seus integrantes. Também contemplou este colegiado de forma mais abstrata, permitindo tanto a formação de vários colegiados em órgãos diversos, como a concentração destes em uma única secretaria, dando flexibilidade de modo a possibilitar suas adaptações a vários modelos administrativos que possam ser adotados no futuro. A análise dos processos pelos procuradores pode ocorrer, mas mediante o envio de consultas específicas, evitando com isso o acúmulo de processos para revisões nem sempre necessárias.

Outro aspecto que merece destaque foi a adaptação das regras de notificação às possibilidades oferecidas pelas vias digitais, o que além de ser mais sustentável, propicia velocidade e economia de recursos. A busca por desburocratizar o fluxo processual e de simplificar o texto foram uma constante nos trabalhos realizados, que perduraram com muitos debates e revisões do texto por quase dois anos.

O trabalho coletivo para tornar as normas mais consentâneas às transformações constantes da Administração Pública foi intenso. Ainda assim, não se pode compreender uma lei como uma norma perfeita e acabada. É no cotidiano de sua aplicação, no esforço do intérprete e nas ponderações da população destinatária que faz uso de suas previsões é que enxergamos a sua construção e a costura dos seus efeitos na sociedade e na Administração Pública que a editou. A capacitação permanente dos agentes públicos que devem aplicar as normas e a abertura dos gestores públicos a debates para seu aperfeiçoamento também são fatores que poderão contribuir com a eficiência buscada pelo aperfeiçoamento legislativo ora apresentado.

Referências

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei nº 9.784/99) – Para além da administração federal. *Revista de Direito Administrativo*, 235, p. 233-256, jan./mar. 2004.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; SOUZA, Caio Augusto Nazário de; MEDEIROS, Lucas Sipioni Furtado de. A nacionalização do processo administrativo brasileiro: uma alteração necessária. In: RAMOS, Rafael (Coord.). *O novo processo administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.
- MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. *Comentários à lei federal do processo administrativo: Lei nº 9.784/99*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- MARRARA, Thiago. *Manual de direito administrativo: atos, processos, licitações e contratos*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2024.
- MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de; CALIL, Ana Luíza. O discreto charme da lei de processo administrativo federal: sobriedade, generalidade, uniformidade federativa e imutabilidade nos vinte anos da Lei 9.784/99. In: MARRARA, Thiago; BITENCOURT NETO, Eurico. *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 263-275.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB)*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- NOHARA, Irene; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- RAMOS, Rafael (Coord.). *Comentários à nova LINDB: Lei 13.655/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUNOZ, Guillermo Andrés (Coord.). *As leis de processo administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 17-36.
- TABORDA, Maren Guimarães. Administração Fiscal na sociedade complexa – O caso da constituição dos créditos não tributários no Município de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Direito Municipal*. Belo Horizonte, ano 15, n. 52, p. 167-188, abr./jun. 2014.
- TABORDA, Maren Guimarães; BORGES, Gamaliel Valdovino. Transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública: exposição de motivos ao Projeto de Lei de processo administrativo no município de Porto Alegre. In: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires (Org.). *Bens jurídicos indisponíveis e direitos transindividuais: percursos em encruzilhadas*. Porto Alegre: FMP, 2015, p. 260- 282. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/Bens-juridicos-indisponiveis-e-direitos-transindividuais-percursos-em-encruzilhadas.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.
- TOLEDO, Luiz Fernando. “Quase R\$ 300mi em multas ambientais podem prescrever em 2022; valor perdido vem subindo desde 2017”. *BBC News Brasil*, 12 agosto 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62429583>. Acesso em: 03 set. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PREDIGER, Carin; RAMOS, Rafael. Uma nova lei de processo administrativo municipal: o exemplo da Lei de Processo Administrativo de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 25, n. 93, p. 87-102, jul./set. 2024.
