LUIZ EGON RICHTER

O processo administrativo como garantia e como instrumento de governo

Fundamentos e justificativa do anteprojeto de lei complementar de processo administrativo do Município de Lajeado/RS



INSTAURAÇÃO · DEFESA · INSTRUÇÃO · RELATÓRIO · ALEGAÇÕES · DECISÃO · RECURSO

DIREITO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Lajeado · 2026

LUIZ EGON RICHTER

O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA E COMO INSTRUMENTO DE GOVERNO

fundamentos e justificativa do anteprojeto de lei complementar de processo administrativo do Município de Lajeado/RS

Lajeado
2026

© 2026 Luiz Egon Richter.

Edição digital de distribuição gratuita. Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0): é permitido copiar e redistribuir o material em qualquer meio ou formato, desde que seja atribuído o crédito ao autor, para fins não comerciais e sem modificações. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt-br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Richter, Luiz Egon
O processo administrativo como garantia e como instrumento de governo [livro eletrônico] : fundamentos e justificativa do anteprojeto de lei complementar de processo administrativo do município de Lajeado/RS / Luiz Egon Richter. -- Lajeado, RS : Ed. do Autor, 2026.
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-65-02-52036-9

1. Direito administrativo - Brasil
2. Direito municipal - Brasil 3. Lajeado (RS)
4. Processo administrativo - Brasil I. Título.

26-417881.3 CDU-35.077.3

Índices para catálogo sistemático:

1. Processo administrativo : Direito administrativo
35.077.3

Camila Aparecida Rodrigues - Bibliotecária CRB - SP-010133/O

À Bernadete, meu amor e companheira
de vida, com quem também compartilho,
dia após dia, o exercício da advocacia.

Sobre o autor

Luiz Egon Richter é advogado administrativista, sócio-fundador do escritório Richter & Lazzeron Advogados Associados, com sede em Lajeado/RS, e inscrito na OAB/RS sob o nº 123.819. É Mestre em Desenvolvimento Regional e Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Foi professor de Direito Administrativo de março de 1991 a dezembro de 2023.

Ao longo da carreira, lecionou em cursos de pós-graduação lato sensu de diversas universidades, ministrando aulas sobre temas de Direito Administrativo, Direito Notarial e Registral, e de desjudicialização e modernização da justiça. Sua produção acadêmica concentra-se no Direito Administrativo, no Direito Urbanístico e no Direito Notarial e Registral, com especial interesse nas relações entre a Administração Pública e os direitos fundamentais do cidadão.

É membro da Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), do Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/RS e da Comissão de Direito Administrativo, Tributário e Urbanístico da Subseção de Lajeado da OAB/RS, autor do anteprojeto aqui examinado.

Antes de ingressar na advocacia, em 2021, atuou no Registro de Imóveis de 1976 a 2018, e foi Tabelião de Notas entre 2018 e 2019, experiência que orienta sua produção no Direito Notarial e Registral e sua atenção à interface entre a atividade registral e a Administração Pública.

É autor, entre outros trabalhos, do livro *Um conceito sistêmico de propriedade privada na perspectiva das políticas públicas de acesso, proteção e uso: diretrizes a partir da teoria sistêmica de Niklas Luhmann* (Editora Sorian, 2024).

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5451-9914

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas 8

Apresentação 9

Introdução 11

Capítulo 1. O anteprojeto: natureza, origem e finalidade 14

1.1 A lacuna normativa e seus custos 14
1.2 A competência municipal para legislar sobre processo administrativo .. 16
1.3 A escolha da lei complementar 20
1.4 A dupla finalidade do processo administrativo 22

Capítulo 2. As disposições preliminares 26

2.1 Âmbito de aplicação e a técnica da subsidiariedade 26
2.2 Princípios, critérios e definições 30

Capítulo 3. Os sujeitos do processo 34

3.1 Direitos e deveres recíprocos 34
3.2 Interessados, advocacia e representação 35
3.3 Competência, delegação e o veto à criação de órgãos 36

Capítulo 4. O procedimento comum 38

4.1 Instauração, forma e linguagem 38
4.2 Comunicação dos atos e contagem dos prazos 39
4.3 A instrução: saneamento, prova e participação 40
4.4 O dever de decidir em prazo certo 41
4.5 Motivação e silêncio administrativo 43
4.6 Medidas cautelares, extinção e prioridade 46
4.7 As soluções consensuais 47

Capítulo 5. O processo administrativo eletrônico 50

5.1 Da plataforma ao regime jurídico 50
5.2 Identificação, assinaturas e tempestividade 51
5.3 A intimação eletrônica e o problema da adesão 52

5.4 Documentos, acesso aos autos e inclusão digital 53
5.5 Rastreabilidade, segurança, proteção de dados e inteligência artificial.. 53
Capítulo 6. Invalidação, convalidação e revogação..... 57
6.1 Autotutela com contraditório 57
6.2 Invalidação com consequências e modulação 58
6.3 A graduação dos vícios de competência..... 58
6.4 Revogação, decadência e proteção da confiança..... 61
6.5 A regularização dos atos de licença urbanística 64
Capítulo 7. Recursos e revisão 69
7.1 Recurso sem depósito e em duas instâncias 69
7.2 A reformatio in pejus no processo sancionador 71
7.3 Revisão e relação com a via judicial 72
Capítulo 8. O processo administrativo sancionador 73
8.1 Um rito comum para um poder disperso 73
8.2 As fases do processo e sua função no regime da prescrição 75
8.3 A prescrição da pretensão punitiva 76
8.4 A prescrição intercorrente e o conceito de ato de impulso efetivo..... 78
8.5 Prescrição executória e efeitos da prescrição 80
Capítulo 9. Os procedimentos especiais 82
Capítulo 10. Controle e responsabilização..... 85
10.1 Controle interno e transparência dos tempos 85
10.2 A responsabilização funcional pela demora..... 86
Capítulo 11. Disposições finais e transitórias 89
Considerações finais..... 91
Referências 93
Apêndice: Precedentes citados..... 101
Anexo I: Anteprojeto de Lei Complementar 106

Lista de abreviaturas e siglas

Sigla	Significado
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPC	Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 2015)
CTN	Código Tributário Nacional
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei Complementar
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 2018)
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942)
LOM	Lei Orgânica do Município de Lajeado
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SV	Súmula Vinculante

Apresentação

Este livro nasceu de uma tarefa prática. A Comissão de Direito Administrativo, Tributário e Urbanístico da Subseção de Lajeado da Ordem dos Advogados do Brasil tomou a iniciativa de elaborar um anteprojeto de lei complementar sobre processo administrativo para o Município, e coube-me redigir, ao lado do texto normativo, a fundamentação de cada uma de suas escolhas. Concluído o trabalho, a Comissão o submeteu à Direção da Subseção, que o encaminhou à Chefe do Poder Executivo municipal.

A ocasião também pesou. Em dezembro de 2025, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, no Tema Repetitivo 1.294, que a prescrição intercorrente nos processos administrativos estaduais e municipais depende de lei local e que o Judiciário não pode suprí-la por analogia. A decisão transformou uma omissão antiga, tolerada por décadas com o empréstimo da lei federal, em um problema concreto para quem responde a processos sancionadores municipais sem prazo para se encerrar. Lajeado, como a maioria dos municípios brasileiros, não tem lei própria de processo administrativo. Por estas e outras razões, este trabalho procura mostrar por que deveria ter e como.

A tese que atravessa os capítulos, por um lado, é simples de enunciar e, por outro, trabalhosa de demonstrar: o processo administrativo serve, ao mesmo tempo, ao interesse público e à proteção dos direitos de quem se relaciona com a Administração, e uma boa lei de processo é aquela em que essa dupla finalidade pode ser verificada em cada dispositivo. Por isso, o livro não se limita a descrever o anteprojeto. Em cada título, expõe as alternativas consideradas, as objeções previsíveis e as razões da opção

adotada, inclusive quando esta diverge da lei federal ou de autores de peso. O leitor encontrará, assim, mais argumentação do que comentário.

A estrutura acompanha a do próprio anteprojeto. O primeiro capítulo trata da natureza, da origem e da finalidade da proposta, incluindo a competência municipal para legislar sobre a matéria, tema sobre o qual a doutrina ainda diverge. Os dez capítulos seguintes correspondem, um a um, aos dez títulos do texto normativo, desde as disposições preliminares até as disposições finais e transitórias. As considerações finais reservam espaço para aquilo que uma lei não resolve sozinha: a regulamentação, a capacitação dos servidores e a transparência dos indicadores de tempo, sem as quais o melhor texto produz mais litígios do que soluções.

Uma advertência sobre o método. Os precedentes citados foram conferidos em seu inteiro teor ou em repertório oficial, conforme indicado no apêndice, onde estão reunidos seus elementos de identificação; quando algum dado não pôde ser confirmado, o texto o declara. A numeração dos dispositivos corresponde à versão do anteprojeto submetida ao Executivo, reproduzida integralmente no Anexo I, de modo que eventuais alterações na tramitação legislativa poderão deslocar as remissões. É o preço de escrever sobre um texto que ainda não é lei.

Resta registrar os destinatários. Este livro foi escrito para os gestores e servidores municipais que aplicarão a lei, para os vereadores que a examinarão, para os advogados que a invocarão em favor de seus clientes e para os estudantes que queiram ver o Direito Administrativo funcionando na escala em que a maior parte dos cidadãos o encontra, a do município. Se servir a algum deles, terá cumprido seu propósito.

Lajeado, novembro de 2026.

O autor

Introdução

Quem protocola um pedido de licença na Prefeitura de Lajeado, apresenta defesa contra um auto de infração ou recorre de uma multa não encontra, hoje, uma lei municipal que lhe diga quanto tempo a Administração tem para decidir, a partir de quando corre o prazo para recorrer ou o que acontece se o processo ficar parado por anos em uma gaveta, física ou digital. As respostas estão espalhadas por códigos setoriais editados em épocas distintas, por decretos e, nas lacunas, pela aplicação subsidiária de uma lei federal que, por expressa delimitação em seu art. 1º, regula apenas o processo no âmbito da Administração Pública Federal.

Esse arranjo, que funcionou precariamente por mais de duas décadas, perdeu sustentação recentemente. Em dezembro de 2025, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça fixou, no Tema Repetitivo 1.294, a tese de que o Decreto nº 20.910, de 1932, não dispõe sobre a prescrição intercorrente e não pode ser utilizado, nem por analogia, para reconhecê-la em processos administrativos estaduais e municipais (BRASIL, 2025a). A consequência prática é severa para o cidadão: um processo sancionador municipal pode permanecer paralisado indefinidamente sem que se extinga a pretensão punitiva, porque não há lei local que o impeça. O próprio acórdão indica o caminho, ao registrar que não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais na ausência de lei local, sob pena de comprometer a autonomia dos estados e municípios.

É nesse contexto que se insere o anteprojeto de lei complementar elaborado pela Comissão de Direito Administrativo, Tributário e

Urbanístico da Subseção de Lajeado da Ordem dos Advogados do Brasil. Concluído o trabalho, a Comissão o submeteu à Direção da Subseção, que o encaminhou à Prefeita Municipal, a quem compete, se o acolher, remetê-lo à Câmara de Vereadores. O texto tem 146 artigos, distribuídos em dez títulos, e alcança a Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, bem como as empresas estatais quando exercem função administrativa. A Câmara Municipal ficou deliberadamente fora de seu âmbito, em respeito à autonomia do Poder Legislativo na organização de seus próprios serviços. Também ficaram de fora os consórcios públicos dos quais o Município participa, cujos processos seguem os respectivos atos constitutivos.

O objetivo deste livro é duplo. Em primeiro lugar, pretende-se explicar o que é o anteprojeto, sua origem e a que se destina, demonstrando a competência do Município para editá-lo e as razões da opção pela lei complementar. Em seguida, examinam-se, título por título, as soluções adotadas, com indicação de seus fundamentos constitucionais, legais e doutrinários, bem como das alternativas descartadas. A hipótese que orienta a análise é a de que o processo administrativo não é uma formalidade a serviço apenas do administrado, nem um rito de conveniência da Administração, mas um instrumento que cumpre simultaneamente as duas finalidades, e que essa dupla vocação deve ser verificável em cada artigo, sob pena de o texto pender para a burocracia defensiva ou para o garantismo inexequível.

Quanto ao método, a pesquisa é qualitativa e procede por dedução a partir do texto constitucional, das normas gerais da União e da legislação municipal efetivamente vigente, todos examinados em suas versões integrais. A bibliografia reúne a doutrina clássica do processo administrativo, sobretudo a de Odete Medauar, e estudos mais recentes sobre federalismo, consensualidade, coisa julgada administrativa e duração razoável. Os precedentes citados foram conferidos em seu inteiro teor; quando algum dado não pôde ser confirmado, o texto o declara. Um quadro

com os elementos de identificação de cada precedente encontra-se no Apêndice A. O trabalho foi concebido para acompanhar o anteprojeto em sua tramitação, de modo que a numeração dos dispositivos mencionados corresponde à versão submetida ao Executivo.

CAPÍTULO 1

O anteprojeto: natureza, origem e finalidade

1.1 A lacuna normativa e seus custos

A primeira pergunta que um legislador municipal deve responder é se a lei proposta é necessária. A resposta, no caso de Lajeado, decorre de um diagnóstico da legislação vigente. O Município dispõe de leis setoriais que preveem processos próprios: o Regime Jurídico dos Servidores (Lei Complementar nº 1, de 2016), o Código Tributário (Lei nº 2.714, de 1973), o Código de Posturas (Lei nº 5.840, de 1996), o Código de Edificações (Lei nº 5.848, de 1996), o Código do Meio Ambiente (Lei nº 5.835, de 1996), a lei de vigilância sanitária (Lei nº 6.114, de 1998), a lei de licenciamento ambiental (Lei nº 9.677, de 2014), o Plano Diretor (Lei nº 11.052, de 2020) e o recente Código Municipal de Limpeza Urbana (Lei nº 12.219, de 2026). Cada uma delas regula, com maior ou menor detalhe, a autuação, a defesa e o recurso em sua respectiva esfera. Nenhuma estabelece um regime geral, e várias deixam sem resposta questões que apenas uma lei geral pode enfrentar.

O exame desses diplomas revela lacunas de três ordens. A primeira é temporal: os Códigos de Posturas, de Edificações, do Meio Ambiente e de Limpeza Urbana preveem multas, mas nenhum deles fixa prazo para que o Município conclua a apuração, nem disciplina a prescrição da pretensão punitiva. A segunda é de garantia: o art. 207 do Código de Edificações condiciona o recurso ao depósito prévio, exigência que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional na Súmula Vinculante nº 21, e a Lei nº 9.677, de 2014, prevê a suspensão e o cancelamento da

licença ambiental sem mencionar o contraditório. A terceira é estrutural: o processo eletrônico foi implantado no Município por decreto, em 2020, sem lei que defina o valor dos atos praticados no sistema, a forma da intimação eletrônica ou as consequências da indisponibilidade da plataforma.

Diante desse cenário, a solução tradicional tem sido a aplicação subsidiária da Lei Federal nº 9.784, de 1999. O Superior Tribunal de Justiça consolidou essa prática na Súmula 633, segundo a qual a lei federal, especialmente quanto ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos, pode ser aplicada subsidiariamente aos estados e municípios, na ausência de norma local específica. A súmula resolve um problema e esconde outro. Resolve o problema imediato da decadência, mas pressupõe o que o Município não tem, isto é, uma omissão a ser colmatada, caso a caso, pelo intérprete. O cidadão fica sujeito a um regime que só se revela no momento do litígio, e a própria Administração não sabe, de antemão, quais regras federais serão consideradas aplicáveis pelo Judiciário.

O Tema 1.294 expôs o limite dessa estratégia. Ao recusar a analogia com o Decreto nº 20.910, de 1932, o Superior Tribunal de Justiça deixou claro que certos institutos, notadamente a prescrição intercorrente, dependem de escolha legislativa local: prazo, marco inicial e causas interruptivas não podem ser inventados pelo juiz (BRASIL, 2025a). Se é assim, a inércia legislativa do Município deixa de ser neutra. Ela significa, na prática, que o administrado autuado não tem proteção contra a paralisação indefinida do processo que o acusa, o que é incompatível com o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

1.2 A competência municipal para legislar sobre processo administrativo

Admitida a necessidade, cumpre verificar se o Município pode legislar sobre a matéria. A questão não é trivial, pois, por algum tempo, parte da doutrina defendeu a conveniência de uma lei nacional de processo administrativo que vinculasse todos os entes federados. O ponto de partida está no conteúdo da autonomia municipal, que, na síntese de Luciano Ferraz, assenta-se em quatro aspectos: a autonomia política, expressa na elaboração da lei orgânica; o autogoverno; a autonomia legislativa, isto é, a elaboração das próprias leis; e a autoadministração, que compreende a administração própria e a prestação de serviços de interesse local (FERRAZ, 2018, p. 36).

Uma lei de processo administrativo é, a um só tempo, exercício de autolegislação e instrumento de autoadministração, porque disciplina o modo como o Município decide sobre os direitos de quem com ele se relaciona. Vítor Monteiro enfrentou o problema e chegou à conclusão oposta: a forma federativa do Estado brasileiro impede que a União imponha a estados e municípios um código de processo administrativo, pois a matéria integra a competência de cada ente para organizar a própria Administração (MONTEIRO, 2012, p. 94-115). Para o autor, a extensão da Lei nº 9.784, de 1999, a outros entes só é legítima quando estes a adotam, como fez o Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 2.834, de 2001. Nessa hipótese, observa:

> Ao admitir em seu sistema normativo a Lei Federal nº. 9.784/99, o ente federado nada mais faz do que exercitar, com autodeterminação e independência, a sua autonomia. Portanto, trata-se de uma decisão política do ente absolutamente condizente com a forma federativa de Estado. (MONTEIRO, 2012, p. 113).

Essa leitura encontrou respaldo no Supremo Tribunal Federal. Isso porque no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019, que examinou o prazo decenal de decadência previsto na lei paulista de

processo administrativo, o Tribunal afirmou que a disciplina do prazo para o exercício da autotutela pela Administração local não ofende a competência da União para legislar sobre direito civil, por se tratar de matéria inserida na competência dos estados para legislar sobre direito administrativo (BRASIL, 2021). O raciocínio aplica-se com igual força aos municípios, cuja autonomia está assegurada pelos arts. 18 e 30, I e II, da Constituição Federal, pelo art. 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e pela Lei Orgânica de Lajeado.

Essa conclusão, contudo, não é unânime, e a divergência mais consistente merece exame, pois dela depende o grau de liberdade do legislador municipal. Bernardo Strobel Guimarães sustentou, em estudo publicado poucos anos após a edição da Lei nº 9.784, de 1999, que o alcance da lei federal não se limita à Administração da União. Seu argumento parte da distinção entre processo e procedimento: o processo nasce do conflito entre o cidadão e a Administração e exige o contraditório e a ampla defesa, ao passo que o procedimento corresponde à atuação administrativa ordinária, sem essa dimensão litigiosa (GUIMARÃES, 2004, p. 240-246). Como o devido processo legal não admite duas formas distintas de operar no território nacional, as normas da lei federal que disciplinam o processo, nesse sentido estrito, incidiriam diretamente sobre estados e municípios, e não por analogia ou aplicação subsidiária; apenas as normas de procedimento ficariam restritas à esfera federal, em respeito à autonomia dos entes, que não admitiria ingerência nessa matéria (GUIMARÃES, 2004, p. 238-239, 246-248).

A tese é sofisticada e tem o mérito de levar a sério a uniformidade das garantias constitucionais. Todavia, não parece ter sido acolhida pela jurisprudência, pois o Superior Tribunal de Justiça, ao editar a Súmula 633, tratou a aplicação da Lei nº 9.784, de 1999, aos demais entes como subsidiária e condicionada à inexistência de norma local, e o Supremo Tribunal Federal, na ADI 6.019, reconheceu a competência estadual para disciplinar a decadência da autotutela, matéria que, pela distinção proposta

pelo autor, teria natureza processual. A própria premissa, por sua vez, enfrenta uma dificuldade conceitual. A distinção de que parte o autor, que reserva o nome 'processo' às situações litigiosas, corresponde à acepção tradicional que a doutrina posterior abandonou, como se verá no exame das definições do art. 7º, e a própria Constituição emprega o termo "processo" para a licitação (art. 37, XXI), o que não pressupõe conflito entre o cidadão e a Administração.

O mais relevante, contudo, é que o anteprojeto não depende do desfecho dessa controvérsia. Ele reproduz e amplia as garantias de contraditório, ampla defesa, motivação e duração razoável que a lei federal consagra, sem restringir nenhuma delas. Mesmo o limite de duas instâncias recursais (art. 100) é compatível com o art. 57 da lei federal, que fixa em três o número máximo, e não mínimo, de instâncias. Se prevalecer a leitura de Strobel Guimarães, as normas municipais conviverão com as normas processuais federais sem conflito, pois nada dispõem em sentido contrário; se prevalecer a orientação jurisprudencial, serão elas próprias o regime aplicável. Em ambos os cenários, a lei municipal é válida e útil.

Entre os dois polos situa-se a posição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que reconhece expressamente a competência dos estados e municípios para promulgar suas próprias leis de processo administrativo, mas atribui âmbito nacional às normas da Lei nº 9.784, de 1999, de caráter principiológico, por aplicarem princípios constitucionais pertinentes aos direitos do cidadão perante a Administração. Para a autora, a existência de lei local não exclui a lei federal, que passa a ter, em relação às leis estaduais e municipais, aplicação subsidiária, à semelhança do que ocorre com as leis federais sobre procedimentos específicos (DI PIETRO, 2023).

Mais próximos de Monteiro do que de Di Pietro, Maria Marconiete Fernandes Pereira e Glauco Salomão Leite afirmam que legislar sobre processo administrativo se inscreve na autonomia constitucional de cada pessoa política, por se tratar de instituto de direito administrativo, matéria afeta a todos os entes da Federação. Daí se extrai que a Lei nº 9.784, de

1999, aplica-se apenas à Administração Pública Federal e não possui natureza de lei nacional (PEREIRA; LEITE, 2018, p. 435). A aproximação com Di Pietro existe, mas recai sobre outro objeto. Os autores também reconhecem um núcleo comum a todos os entes, porém o localizam nos princípios constitucionais que resguardam os direitos e garantias individuais, e não nas normas principiológicas da lei federal; tais princípios, observam, vinculam tanto a elaboração quanto a aplicação das leis locais, de modo que a autonomia dos entes não pode chegar ao ponto de afastar a incidência das garantias constitucionais (PEREIRA; LEITE, 2018, p. 436).

A convergência dessas leituras é o dado mais relevante para o legislador de Lajeado. Seja a lei federal inaplicável sem adesão, como sustenta Monteiro, de incidência direta quanto às normas de processo em sentido estrito, como propõe Strobel Guimarães, ou nacional apenas quanto aos princípios, como entende Di Pietro, nenhuma delas impede o Município de legislar, desde que não reduza as garantias que a lei federal assegura. É exatamente esse o limite que o anteprojeto respeita.

O próprio Estado do Rio Grande do Sul seguiu esse caminho. A Lei estadual nº 15.612, de 6 de maio de 2021, disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração estadual (art. 1º), sem pretensão de alcançar os Municípios, e não se limita a reproduzir a lei federal: incorpora as regras da Lei de Introdução sobre as consequências das decisões, o regime de transição e o compromisso, e indica os precedentes a que as decisões administrativas devem observância (RIO GRANDE DO SUL, 2021, arts. 55 a 60).

O exemplo confirma, em escala regional, que cada ente organiza o próprio processo. Encerra, ao mesmo tempo, uma advertência a Lajeado. Justamente por ter âmbito de aplicação definido, a lei estadual não pode suprir a falta de lei municipal, e a razão de decidir do Tema 1.294, que exige lei local e recusa a integração por analogia, alcança igualmente a tentativa de empregá-la para esse fim.

O mesmo acórdão, contudo, traz uma advertência que o anteprojeto levou a sério. Embora reconhecesse a competência estadual, o Supremo declarou inconstitucional o prazo de dez anos, por entender que o prazo quinquenal se consolidou como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e os particulares, e que não há fundamento constitucional para que um ente trate seus cidadãos de modo mais gravoso do que os demais, em ofensa à isonomia (BRASIL, 2021). Portanto, a autonomia, não é um cheque em branco. O Município pode legislar sobre o seu processo, mas não pode reduzir garantias que a Constituição e a jurisprudência já tornaram padrão nacional. Por essa razão, o anteprojeto adota o prazo quinquenal para a decadência (art. 94) e para a prescrição da pretensão punitiva (art. 121), e o prazo trienal para a prescrição intercorrente (art. 124), em simetria com a Lei Federal nº 9.873, de 1999.

Há ainda matérias sobre as quais a União detém competência para editar normas gerais, as quais os Municípios devem observar. É o caso das licitações e contratos (Constituição Federal, art. 22, XXVII), do trânsito, da defesa do consumidor, do licenciamento ambiental (Lei Complementar nº 140, de 2011) e do parcelamento do solo (Lei nº 6.766, de 1979). O anteprojeto não disputa esses espaços. Seu art. 3º determina a observância das normas gerais federais e, supletivamente, do Código de Processo Civil, cujo art. 15 já prevê sua aplicação supletiva e subsidiária aos processos administrativos. O art. 2º, por sua vez, preserva expressamente os ritos setoriais, como se verá adiante.

1.3 A escolha da lei complementar

Superada a questão da competência, a Comissão enfrentou a escolha de uma técnica legislativa com repercussões políticas. A Lei Orgânica de Lajeado submete as leis complementares, no art. 55, à discussão e votação em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e à aprovação por maioria absoluta, e enumera, em seu parágrafo único, as matérias que dependem dessa espécie normativa, entre elas o Código Tributário, o

Código de Obras, o Plano Diretor, o Código de Posturas e o regime jurídico único dos servidores. Uma lei ordinária de processo administrativo poderia disciplinar o procedimento comum, mas encontraria um obstáculo formal sempre que pretendesse alterar as regras dos códigos ou do processo disciplinar.

A primeira versão do anteprojeto foi concebida como lei ordinária, justamente para facilitar sua aprovação, já que a lei complementar exige maioria absoluta. Essa opção, porém, obrigava o texto a recuar em dois pontos centrais. Não seria possível estender a prescrição intercorrente ao processo administrativo disciplinar, regido pela Lei Complementar nº 1, de 2016, nem qualificar diretamente como infração disciplinar o descumprimento injustificado de prazos pelo servidor. A Comissão optou, por isso, pela lei complementar, assumindo conscientemente o ônus político de um quórum mais exigente. A justificativa é coerente com o papel institucional da Ordem: o que importa é apresentar uma proposta tecnicamente completa, cabendo ao Executivo e à Câmara avaliar sua viabilidade política.

A opção traz um efeito adicional, nem sempre percebido. O parágrafo único do art. 55 da Lei Orgânica não atribui natureza complementar a toda lei que verse sobre as matérias nele enumeradas; delimita as matérias que somente lei aprovada pelo rito qualificado do caput pode disciplinar. A espécie normativa resulta, assim, da conjugação entre a matéria reservada e o processo legislativo efetivamente observado, e a lei aprovada pelo rito ordinário em matéria reservada padece de vício formal que a mera previsão do rol não supre.

Situação diversa é a do Código Tributário, de 1973, anterior à Lei Orgânica: compatível em seu conteúdo, foi por ela recepcionado e passou a admitir alteração apenas por lei complementar. Não cabe ao anteprojeto verificar o rito de aprovação de cada código, tarefa que dependeria do exame dos respectivos processos legislativos, mas a escolha da lei complementar afasta qualquer dúvida quanto à validade das normas de

prescrição que passam a incidir sobre esses processos, seja qual for a natureza que lhes seja atribuída.

Uma lei complementar pode dispor sobre matéria de lei ordinária, mas o inverso não é verdadeiro, e essa assimetria tem uma consequência que convém explicitar. Não há hierarquia entre as duas espécies normativas: a distinção é de campo material, e a lei complementar que disciplina matéria não reservada é apenas formalmente complementar, sendo materialmente ordinária nessa parte e, por isso, passível de alteração por lei ordinária posterior. O Supremo Tribunal Federal assentou esse entendimento no Recurso Extraordinário nº 377.457, ao afirmar que a Lei Complementar nº 70, de 1991, era apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, quanto à contribuição por ela instituída (BRASIL, 2008), e a doutrina constitucional o acompanha (NOVELINO, 2014; STRECK, 2018). Aplicado ao anteprojeto, o entendimento significa que apenas as normas que abrangem matérias do rol do art. 55, como o regime disciplinar e os códigos, dependerão de lei complementar para serem modificadas; as demais, embora aprovadas com quórum qualificado, poderão ser revistas pelo rito ordinário. A escolha da lei complementar não confere ao texto uma rigidez que a Constituição não lhe atribui. Garante, isto sim, que o anteprojeto possa disciplinar, desde logo e por inteiro, também aquilo que apenas a lei complementar alcança.

1.4 A dupla finalidade do processo administrativo

O ponto de partida conceitual do anteprojeto está em seu art. 4º, segundo o qual o processo administrativo é instrumento de realização do interesse público municipal e de garantia dos direitos fundamentais do administrado, finalidades que se complementam e devem ser harmonizadas em cada decisão. A fórmula não é original no sentido de ser inédita. O art. 1º da Lei nº 9.784, de 1999, já estabelece que suas normas visam, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Ricardo Marcondes Martins

identificou nesse dispositivo a síntese de uma longa tradição, que remonta a García de Enterría e Fernández, a Marcelo Caetano e a López Rodó, e que associa o processo tanto ao princípio democrático quanto ao da eficiência (MARTINS, 2004, p. 351).

O que distingue o anteprojeto é a decisão de transformar essa síntese em norma operativa, com consequências interpretativas. Os parágrafos do art. 4º estabelecem que o interesse público não se confunde com a conveniência circunstancial do agente, nem com o interesse meramente patrimonial do Município, e que a proteção dos direitos do administrado não exime a Administração do dever de decidir, fiscalizar e adotar as medidas legítimas necessárias. O primeiro parágrafo protege o cidadão contra a invocação retórica do interesse público; o segundo protege a coletividade contra a paralisia administrativa a pretexto de garantismo. Nenhum dos dois é supérfluo.

Odete Medauar oferece o quadro teórico que sustenta essa construção. Para a autora, o processo administrativo cumpre uma função garantista, pois tutela direitos que o ato administrativo pode afetar e obriga a atividade administrativa a pautar-se por parâmetros determinados. Ao mesmo tempo, contribui para a melhor qualidade das decisões, já que os interessados, ao serem ouvidos, ampliam os pressupostos objetivos da decisão, e opera como legitimação do poder, uma vez que a imperatividade estatal, para não ser unilateral e opressiva, deve encontrar expressão em termos de paridade e imparcialidade (MEDAUAR, 2018, p. 161). A autora acrescenta outras finalidades, como a sistematização das atuações administrativas, a aproximação entre a Administração e os cidadãos e a facilitação do controle por parte da sociedade e do Poder Judiciário (MEDAUAR, 2018, p. 162).

Celso Antônio Bandeira de Mello sintetiza a mesma ideia ao afirmar que o procedimento administrativo atende a um duplo objetivo: resguarda os administrados e concorre para uma atuação administrativa mais clarividente (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 408). O autor acrescenta,

contudo, uma distinção que se revelou decisiva para a arquitetura do anteprojeto. Entre os procedimentos externos, a classificação realmente importante é a que os divide em ampliativos e restritivos, a qual deve servir como o grande divisor de águas, porque muitos dos princípios retores do procedimento foram concebidos em vista dos procedimentos restritivos e, particularmente, dos sancionadores (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 410).

O anteprojeto incorpora essa divisão sem a nomear. A aprovação tácita fica restrita aos atos públicos de liberação, que são ampliativos (art. 133); a vedação da *reformatio in pejus*, a presunção de inocência e a prescrição intercorrente concentram-se no processo sancionador (arts. 108, § 2º, 112 e 124); e os processos instaurados a pedido do interessado seguem lógica própria, como o arquivamento por inércia precedido de intimação (art. 65). A dupla finalidade, portanto, não se realiza da mesma forma em todo processo: sua dosagem depende de o processo ampliar ou restringir a esfera jurídica do administrado.

Essa pluralidade de finalidades ganha forma concreta no § 3º do art. 4º, que enumera seis destinações do processo, do contraditório prévio à solução consensual dos conflitos. A técnica tem uma razão prática. Em um município de porte médio, as decisões administrativas são tomadas, em sua maioria, por servidores sem formação jurídica, e a lei precisa oferecer-lhes critérios compreensíveis. Dizer apenas que o processo serve ao interesse público e aos direitos fundamentais seria correto e inútil; dizer que ele serve para assegurar o contraditório antes de uma decisão restritiva, para documentar as etapas de decisões complexas e para garantir previsibilidade mediante ritos e prazos conhecidos de antemão orienta a conduta do agente.

Cristiane Schwanka situa essa transformação em um movimento mais amplo, de passagem de um modelo de gestão pública autoritário para um modelo aberto e democrático, no qual o Direito Administrativo constitucionalizado se projeta de modo a conferir maior flexibilidade às

relações entre a Administração e os particulares (SCHWANKA, 2011, p. 69). A autora lembra que, por longo período, o administrador brasileiro exerceu suas prerrogativas de modo hegemônico e verticalizado, acobertado pelo manto da supremacia do interesse público, em uma perspectiva unidimensional de Estado-súdito (SCHWANKA, 2011, p. 81). A processualidade administrativa, nesse quadro, é o instrumento que densifica a Administração democrática. O anteprojeto aposta nessa direção, mas sem ingenuidade: os deveres do administrado, a disciplina da má-fé processual e a preservação dos poderes de fiscalização mostram que a consensualidade não substitui a autoridade, mas apenas a qualifica.

No plano constitucional, a tese encontra respaldo na chamada dimensão organizatória e procedimental dos direitos fundamentais. Ingo Wolfgang Sarlet observa que os direitos fundamentais são, ao mesmo tempo, dependentes da organização e do procedimento e capazes de atuar sobre eles, e que os deveres de proteção do Estado se concretizam, em muitos casos, por meio de normas que dispõem sobre o procedimento administrativo ou judicial (SARLET, 2018). Sob essa ótica, a lei de processo administrativo não é mero regulamento do expediente da repartição. É uma das formas pelas quais o Município cumpre o dever de proteger os direitos fundamentais de quem se relaciona com ele, sem renunciar à eficiência prevista no art. 37 da Constituição igualmente lhe impõe.

C A P Í T U L O 2

As disposições preliminares

Título I do anteprojeto

2.1 Âmbito de aplicação e a técnica da subsidiariedade

Definida a premissa, o primeiro problema concreto que o texto precisa resolver é o seu próprio alcance. O art. 1º delimita o âmbito subjetivo à Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. As empresas públicas e as sociedades de economia mista só são alcançadas quando exercerem atividade administrativa delegada, poder de polícia ou prestação de serviço público sob regime de direito público, ficando sua atividade econômica sob o regime da Lei Federal nº 13.303, de 2016. O § 2º estende a lei aos particulares que, por delegação, exerçam função administrativa municipal, no tocante aos atos praticados nessa condição. O critério, portanto, não é orgânico, mas funcional: onde houver exercício de autoridade pública sobre o cidadão, haverá processo administrativo. A escolha coincide com a proposta interpretativa de Bernardo Strobel Guimarães para o art. 1º da lei federal, segundo a qual apenas o exercício da função administrativa determina a incidência da lei, servindo os critérios orgânico e subjetivo como meramente auxiliares (GUIMARÃES, 2004, p. 250-251).

O critério funcional ajuda a compreender uma particularidade local. O Município de Lajeado não instituiu, até o momento, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista próprias, de modo que a incidência imediata da lei recairá sobre a Administração direta. A menção à Administração indireta, ainda assim, não é ociosa. A criação dessas entidades depende de lei específica (CF, art. 37, XIX) e pode

ocorrer a qualquer tempo. Com a cláusula já posta, a entidade que vier a ser instituída ficará submetida ao regime processual comum, sem exigir alteração do diploma nem remissão expressa na lei que a criar.

Situação diversa é a do Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari (CONSISA), sediado em Lajeado e constituído como associação pública. Por força do art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 11.107, de 2005, o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes consorciados, inclusive a de Lajeado. Daí não se segue, porém, que esteja submetido à lei municipal. Trata-se de entidade interfederativa, organizada a partir do protocolo de intenções ratificado por lei de cada consorciado, e nenhum dos entes pode, isoladamente, impor-lhe o seu regime processual, sob pena de sujeitar os demais Municípios à vontade legislativa de um só. Poder-se-ia objetar que o próprio critério funcional conduziria à conclusão oposta, já que o consórcio exerce atividades como o licenciamento ambiental e a inspeção sanitária. A objeção não procede, pois a função que o CONSISA desempenha não é exclusiva de Lajeado, mas comum aos consorciados, e o modo de exercê-la é disciplinado pelos atos constitutivos do consórcio. Por essa razão, o § 3º do art. 1º torna expressa a exclusão dos consórcios públicos, ressalvando, de todo modo, os atos que os órgãos do próprio Município praticarem no âmbito da relação consorcial.

A escolha mais delicada do Título I, contudo, recai sobre o art. 2º, porque uma lei geral de processo pode adotar duas abordagens em relação às leis setoriais preexistentes. A primeira é a da prevalência, segundo a qual a lei geral revoga ou derroga as regras procedimentais incompatíveis. A segunda é a da subsidiariedade, segundo a qual as leis específicas continuam a reger seus próprios processos e a lei geral apenas preenche as lacunas. A Lei nº 9.784, de 1999, adotou a segunda, em seu art. 69, e o anteprojeto seguiu o mesmo caminho, pelas razões que a experiência federal confirmou: a prevalência geraria incerteza quanto a quais regras

setoriais teriam sobrevivido, e o intérprete seria obrigado a confrontar artigo por artigo.

Ocorre que a subsidiariedade, em sua forma pura, tem um custo conhecido. Ela permite que leis setoriais antigas mantenham em vigor regras incompatíveis com a Constituição até que o Judiciário as afaste. Para evitar esse efeito, o anteprojeto introduz duas correções. A primeira é a enumeração expressa, nos doze incisos do art. 2º, das leis municipais que continuam a reger seus processos, com indicação, em cada caso, do ponto em que a lei geral incide. Assim, o inciso I preserva o processo disciplinar da Lei Complementar nº 1, de 2016, mas a ele estende a prescrição intercorrente; o inciso III preserva os ritos dos Códigos de Posturas e de Edificações, mas aplica a lei geral naquilo em que forem omissos; e o inciso IX submete o processo sanitário municipal ao regime de prescrição do Título VII, afastando a regra da Lei Federal nº 6.437, de 1977, adotada por remissão pela Lei Municipal nº 6.114, de 1998, segundo a qual não corre o prazo prescricional enquanto houver processo administrativo pendente de decisão (art. 38, § 2º).

Esta última opção merece uma justificação mais detalhada, pois poderia dar a entender que o Município está afastando uma norma federal, o que não é o caso. A Lei nº 6.437, de 1977, configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as respectivas sanções; sua aplicação ao processo sanitário municipal decorre da remissão feita pela lei municipal. O que o legislador municipal adotou por remissão pode ser por ele modificado, e o anteprojeto o faz expressamente para impedir que um processo sanitário municipal permaneça pendente por tempo indeterminado. A regra federal de suspensão da prescrição durante todo o processo, se transplantada para o âmbito local, anularia a própria utilidade da prescrição intercorrente.

A segunda correção está no § 1º do art. 2º, segundo o qual as disposições que concretizam garantias constitucionais do administrado aplicam-se aos processos regidos por lei específica naquilo em que esta for

omissa, sem prejuízo da aplicação direta da Constituição e das súmulas vinculantes. Uma versão anterior do texto previa que a lei geral prevaleceria sobre a lei específica sempre que esta fosse menos protetiva; a fórmula foi abandonada porque produziria exatamente a incerteza que a subsidiariedade procura evitar, e porque a prevalência da Constituição sobre lei municipal incompatível não depende de previsão legal. A cautela não é teórica. No julgamento do REsp 1.138.206/RS, sob o rito dos recursos repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça recusou a aplicação da Lei nº 9.784, de 1999, ao processo administrativo fiscal federal, regido pelo Decreto nº 70.235, de 1972, e reconheceu o dever de decidir em prazo certo apenas com base no art. 24 da Lei nº 11.457, de 2007. A cláusula de subsidiariedade, isoladamente, pode não bastar. Por isso, o § 1º declara que as disposições concretizadoras de garantias constitucionais, entre elas a razoável duração do processo, alcançam os ritos especiais naquilo em que forem omissos. Finalmente, o § 2º exclui da lei geral a prescrição e a decadência no processo tributário, matérias reservadas à lei complementar nacional pelo art. 146, III, b, da Constituição Federal, conforme reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 8.

A exclusão tem também razão prática: no processo administrativo tributário, a impugnação produz efeitos próprios sobre a exigibilidade e a cobrança do crédito, disciplinados pelo Código Tributário Nacional e pela Lei de Execução Fiscal (PORTELLA; BORGES, 2018, p. 471), regime que uma regra municipal de prescrição intercorrente não poderia alterar. A separação, contudo, não retira do Município o domínio sobre o rito de seu processo tributário. A Constituição não contém regra específica sobre a competência para legislar acerca do processo administrativo tributário, e Rodrigo Dalla Pria o situa no campo do direito tributário, sujeito à competência concorrente prevista nos arts. 24, I, e 146, III. Como a União jamais editou a lei complementar de normas gerais sobre a matéria, cada ente disciplina o próprio contencioso (DALLA PRIA, 2020, item 4.5).

Nos Municípios, essa competência se exerce pela via do art. 30, II, e é nela que o Código Tributário Municipal regula a impugnação e o recurso. O que escapa à lei local é o regime de extinção do crédito, reservado à lei complementar nacional. O § 3º, em sentido inverso, afasta qualquer dúvida quanto aos códigos que preveem multas sem prazo prescricional: os arts. 121 a 126 aplicam-se aos processos sancionadores dos Códigos de Posturas, de Edificações, do Meio Ambiente e de Limpeza Urbana, salvo se a lei específica dispuser de forma diversa. A enumeração expressa evita a leitura que a menção isolada a um único código favoreceria, segundo a qual os demais ficariam à margem do regime prescricional.

2.2 Princípios, critérios e definições

Delimitado o âmbito, o Capítulo III enuncia, no art. 5º, os princípios que regem o processo administrativo municipal. Ao lado dos princípios do art. 37 da Constituição, figuram a dignidade da pessoa humana, a participação, a proteção da confiança legítima e a boa-fé, entre outros. Não se trata de um exercício retórico. A enunciação legal de princípios cumpre função interpretativa e, sobretudo, de controle: uma decisão administrativa que desconsidere a proteção da confiança passa a violar não apenas um princípio implícito do sistema, mas também uma norma expressa da lei municipal, o que facilita sua revisão pela própria Administração e pelo Judiciário.

O art. 6º, por sua vez, segue a técnica do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, traduzindo os princípios em critérios de atuação. Dois incisos foram acrescentados por exigência da legislação posterior à lei federal. O inciso XIV incorpora a consideração das consequências práticas da decisão e dos obstáculos reais do gestor, nos termos dos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzidos pela Lei nº 13.655, de 2018. O inciso XVII impõe a comunicação em linguagem simples, nos termos da Lei Federal nº 15.263, de 2025, que

instituiu a política nacional de linguagem simples. Esse último critério, como se verá no exame do Título III, não é meramente ornamental.

O inciso IX do art. 6º merece menção à parte, pois positiva o que Odete Medauar denomina princípio do formalismo moderado. A autora recusa a expressão informalismo, porque daria a entender que não há ritos no processo administrativo, e explica que o princípio se traduz, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar certeza e respeito aos direitos, e, em segundo lugar, na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas (MEDAUAR, 2018, p. 168).

A autora adverte, contudo, que exigências decorrentes do contraditório, como prazo para alegações, notificação e motivação, não são filigranas dispensáveis, e que o formalismo moderado não pode ser invocado para sanar nulidades ou escusar o cumprimento da lei. O anteprojeto incorpora as duas faces da lição: simplifica as formas (arts. 27 e 28) e, ao mesmo tempo, comina nulidade pela intimação irregular (art. 33, § 5º) e pela ausência de intimação do advogado constituído (art. 13, § 2º).

As definições do art. 7º, por fim, cumprem um papel operacional. Conceitos como sistema oficial, documento nato-digital, intimação eletrônica, ato público de liberação e dia útil são empregados ao longo de todo o texto e, se deixados à interpretação, gerariam controvérsias previsíveis. Uma dessas definições, porém, vai além da função operacional: ao conceituar processo administrativo como sucessão ordenada de atos, praticados com a participação dos interessados, destinada à produção de decisão administrativa, o anteprojeto toma posição, ainda que de forma sintética, numa das discussões terminológicas mais antigas do Direito Administrativo brasileiro.

A controvérsia tem origem conhecida. Por muito tempo, a doutrina nacional reservou o nome de processo aos casos contenciosos, resolvidos por julgamento administrativo, como os tributários e os disciplinares, e

chamou de procedimento toda a atuação administrativa restante. Essa acepção restrita persiste na doutrina tributária: Rodrigo Dalla Pria reserva o termo processo ao regime em que a administração tributária resolve conflitos, como o que se instaura com a impugnação do lançamento, e chama de procedimento a ritualística da constituição do crédito, da fiscalização, dos pedidos de isenção e das consultas (DALLA PRIA, 2020, item 4.4). Celso Antônio Bandeira de Mello registra essa tradição e, embora advirta que não é o caso de armar um "cavalo de batalha" em torno de rótulos, conclui que a terminologia adequada é "processo", sendo 'procedimento' a modalidade ritual de cada processo (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 401).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro chega a um resultado próximo por outro caminho. Para a autora, o processo existe sempre como instrumento indispensável ao exercício da função administrativa, ao passo que o procedimento é o conjunto de formalidades a observar na prática de certos atos, equivale a um rito e se desenvolve dentro do processo (DI PIETRO, 2023). O critério mais útil ao legislador, contudo, é o de Odete Medauar, pois identifica o que o processo tem e o procedimento não tem. Procedimento significa, basicamente, a sucessão encadeada de atos; processo implica, além do vínculo entre os atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, que englobam direitos, deveres, poderes e faculdades, e, sobretudo, a atuação desses sujeitos sob o prisma do contraditório (MEDAUAR, 2018, p. 160). A autora observa, ainda, que a Constituição de 1988 consagrou o termo "processo" para a processualidade administrativa, no art. 5º, LV, no art. 37, XXI, ao tratar da licitação, e no art. 41, § 1º, ao tratar da perda do cargo do servidor estável.

Sob essa ótica, a definição do art. 7º não é neutra. Ao incluir a participação dos interessados no próprio conceito, o anteprojeto adota o critério relacional de Medauar e o nome que a Constituição empregou, de modo que a participação deixa de ser uma concessão da autoridade e passa a ser um elemento sem o qual não há processo. Nem por isso a distinção

desaparece do texto. Ela reaparece sob a forma de rito: quando o anteprojeto fixa as fases do processo sancionador (art. 113), ou quando preserva, no art. 2º, os ritos das leis setoriais, que disciplinam os procedimentos, isto é, o modo de desenvolvimento de cada processo.

A consequência prática é a que Di Pietro extrai dessa distinção. Quando a lei impõe uma sucessão de atos que devem preceder o ato final, a inobservância desse procedimento gera a ilegalidade do ato, e o rigor é maior quando, além do interesse público, estão em jogo os direitos dos administrados, como nos processos disciplinares e na licitação (DI PIETRO, 2023). A supressão de uma fase do art. 113 não se reduz, portanto, à irregularidade de forma, e o formalismo moderado do art. 6º, IX, não pode ser invocado para suprimi-la, como adverte a própria Medauar ao recusar que o princípio sirva para sanar nulidades.

CAPÍTULO 3

Os sujeitos do processo

Título II do anteprojeto

3.1 Direitos e deveres recíprocos

Se o Título I fixa as premissas, o Título II define quem participa do processo e em que condições. A estrutura dos três primeiros capítulos é intencionalmente simétrica em seu enunciado, ainda que não em sua extensão: direitos do administrado (art. 8º), deveres do administrado (art. 9º) e deveres da Administração (art. 10). A Lei nº 9.784, de 1999, tratou dos direitos e deveres do administrado, mas não reuniu em um único dispositivo os deveres da Administração, que ficaram dispersos ao longo do texto. O anteprojeto preferiu concentrá-los, porque é mais fácil exigir o cumprimento de um dever quando ele está escrito em um só lugar.

O rol de direitos do art. 8º amplia o modelo federal em pontos de grande repercussão no cotidiano. O inciso VI garante ao administrado o direito de não apresentar documento ou informação que a Administração Municipal já detenha ou possa obter de outro órgão público, nem de produzir prova de fato já comprovado, regra alinhada à Lei nº 13.726, de 2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos. O inciso VIII assegura o direito de ser orientado quanto aos requisitos, documentos e prazos, bem como de ser oportunamente informado sobre a necessidade de correção de defeito formal. O inciso XII, talvez o mais significativo, estabelece o direito de não ter o processo paralisado por inércia da Administração, o qual encontra respaldo nos Títulos VII e IX. O inciso XIII garante atendimento presencial ou assistido a quem não dispuser de meios para utilizar o processo eletrônico, e o inciso XIV obriga o

encaminhamento, por ofício, do pedido protocolado em órgão incompetente.

Em contrapartida, o art. 9º impõe ao administrado os deveres de expor os fatos conforme a verdade, proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé, não agir de modo temerário, colaborar para o esclarecimento dos fatos e manter atualizados seus dados de contato. A previsão desses deveres expressa a convicção, desenvolvida por Diego Vivian Leite, de que a boa-fé no direito administrativo é uma via de mão dupla: protege o cidadão contra comportamentos contraditórios da Administração, mas também impõe ao particular padrões de lealdade na relação jurídico-administrativa (LEITE, 2006). O parágrafo único do art. 9º estabelece um limite necessário: o dever de colaboração não alcança a produção de prova contra si mesmo no processo sancionador, garantia que decorre do direito ao silêncio e da presunção de inocência.

O art. 10, por sua vez, enumera seis deveres da Administração. Dois deles merecem destaque. O inciso IV obriga a Administração a registrar no processo os atos praticados e a justificativa de eventual demora, regra que se relaciona diretamente ao regime de responsabilização do art. 139, já que a ausência de justificativa registrada é o fato típico da infração disciplinar ali prevista. O inciso V impõe a observância dos precedentes administrativos e dos enunciados vinculantes, ressalvada a superação motivada. Trata-se de dever de coerência, que concretiza a isonomia e a segurança jurídica: casos iguais não podem receber decisões diferentes conforme a secretaria ou o servidor que os examinar.

3.2 Interessados, advocacia e representação

O Capítulo IV disciplina a legitimidade, a capacidade e a representação. O art. 11 reproduz, com ajustes, o rol de legitimados da Lei nº 9.784, de 1999, incluindo a tutela de interesses coletivos e difusos por parte de organizações e associações. O art. 13 trata da atuação do advogado e estabelece três regras que a Comissão considerou indispensáveis. O § 1º

assegura ao advogado o exame dos autos de qualquer processo, inclusive eletrônico, mesmo sem procuração, ressalvados os processos sob sigilo, em consonância com as prerrogativas do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994. O § 2º determina que, constituído advogado, as intimações sejam dirigidas também a ele, sob pena de nulidade. E o § 3º prevê a designação de defensor dativo no processo sancionador, em caso de revelia.

Esta última regra é uma opção política e, assim, foi registrada na nota técnica que acompanha o anteprojeto. A Súmula Vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal estabelece que a ausência de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição, de modo que o defensor dativo não é exigência constitucional. O anteprojeto o prevê, ainda assim, por entender que o processo sancionador em que o acusado não se defende tende a produzir decisões frágeis, mais facilmente anuladas em juízo, e que a garantia reforça a legitimidade da sanção. A preferência por advogado é expressa, mas não absoluta, a fim de não inviabilizar a regra em órgãos com poucos servidores.

3.3 Competência, delegação e o veto à criação de órgãos

O Capítulo V segue de perto os arts. 11 a 17 da Lei nº 9.784, de 1999, quanto à irrenunciabilidade da competência e aos limites da delegação e da avocação. A inovação está no art. 18, segundo o qual as competências previstas no anteprojeto serão exercidas pelos órgãos e entidades já existentes, cabendo ao regulamento indicar as autoridades responsáveis, vedada a criação de órgãos ou cargos. A regra tem dupla função. Do ponto de vista jurídico, afasta-se a alegação de vício de iniciativa, pois a criação de órgãos e cargos no âmbito do Executivo é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, aplicável aos municípios por simetria). Do ponto de vista financeiro, demonstra-se que a proposta não gera nova despesa obrigatória, o que dispensa a estimativa de impacto exigida pelo art. 113

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Capítulo VI completa o Título com as hipóteses de impedimento e suspeição. A única alteração relevante em relação ao modelo federal é o inciso IV do art. 19, que impede que a autoridade que proferiu a decisão recorrida julgue o recurso. A regra parece óbvia, mas não é: em municípios com estrutura enxuta, é comum que a mesma autoridade decida e reexamine, o que esvazia o duplo grau de jurisdição. O parágrafo único do art. 20 sujeita à responsabilização o agente que deixar de comunicar o impedimento.

CAPÍTULO 4

O procedimento comum

Título III do anteprojeto

4.1 Instauração, forma e linguagem

O Título III é o núcleo do anteprojeto e o que mais diretamente afeta a vida do cidadão. Seu primeiro capítulo trata da instauração e combate uma prática que a experiência forense registra com frequência: a recusa informal de protocolo. O art. 24 veda a recusa imotivada do recebimento de requerimento ou documento e determina que o requerimento seja protocolado com a emissão imediata de comprovante, ainda que incompleto, hipótese em que o interessado será intimado para complementá-lo no prazo de dez dias. A razão é simples. Sem protocolo, não há data; sem data, não há como contar prazos, nem os do cidadão nem os da Administração. O § 2º acrescenta que o pedido protocolado em órgão incompetente será encaminhado de ofício, valendo, para todos os efeitos, a data do protocolo original.

No mesmo espírito, o parágrafo único do art. 23 estabelece que o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas é suficiente para identificar o interessado pessoa natural, vedada a exigência de outros documentos para esse fim, salvo justificativa expressa. Os arts. 27 e 28 completam a disciplina da forma, ao dispensar o reconhecimento de firma, salvo dúvida fundada e motivada, ao proibir o indeferimento por defeito formal sanável, sem prévia oportunidade de correção, e ao consagrar a regra de que não se declara a nulidade de ato que não tenha causado prejuízo.

O Capítulo III, dedicado à clareza das comunicações, é uma das inovações mais visíveis do texto. O art. 32 determina que comunicações, intimações e decisões dirigidas ao administrado sejam redigidas em linguagem simples, clara e objetiva, e seu § 1º exige que a intimação e a decisão indiquem, de forma destacada, o que foi decidido, as providências exigidas do interessado, o prazo para cumpri-las ou para recorrer e as consequências do não atendimento. Quem já leu uma notificação administrativa redigida em fórmulas padronizadas, com remissões a artigos de leis que o destinatário não conhece, entende a utilidade da regra. Um direito de defesa que o titular não compreende que possui é, na prática, inexistente.

4.2 Comunicação dos atos e contagem dos prazos

A disciplina da intimação, no Capítulo IV, mantém a estrutura da lei federal, com uma alteração de ordem. O § 3º do art. 33 estabelece a intimação eletrônica para quem a ela aderir, nos termos do art. 79, e, nos demais casos, a via postal com aviso de recebimento, a ciência pessoal nos autos ou outro meio que assegure a certeza da ciência. A intimação por publicação oficial fica reservada aos interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido. O art. 34, reproduzindo regra federal, estabelece que o desatendimento da intimação não importa reconhecimento da verdade dos fatos nem renúncia a direito: no processo administrativo, ao contrário do processo civil, à revelia não produz presunção de veracidade.

O Capítulo V trata dos prazos e apresenta duas opções que se afastam do modelo federal. A primeira é a contagem em dias úteis (art. 36, § 1º). A Lei nº 9.784, de 1999, conta os prazos de forma contínua, o que o Código de Processo Civil de 2015 abandonou no processo judicial. A manutenção de dois sistemas de contagem obriga o advogado e o cidadão a lembrarem-se de qual regra se aplica a cada processo, e a dissonância é uma fonte frequente de perda de prazos. A uniformização em dias úteis

reduz esse risco e, como o próprio texto define dia útil como aquele em que há expediente regular nos órgãos municipais (art. 7º, XII), evita discussões sobre feriados locais.

A segunda escolha é a suspensão dos prazos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro para a prática de atos pelo interessado assistido por advogado (art. 37), ressalvados os processos urgentes declarados de forma motivada. A regra reproduz, no processo administrativo municipal, a lógica do art. 220 do Código de Processo Civil e responde a uma reivindicação antiga da advocacia. Foi registrada como opção política na nota técnica, pois não decorre de imposição constitucional e poderia ser suprimida sem prejuízo da coerência do texto. Seu alcance é limitado: aplica-se apenas aos prazos do interessado, não aos da Administração, e não abrange processos urgentes.

4.3 A instrução: saneamento, prova e participação

A instrução é a fase em que o processo administrativo mais se aproxima do processo judicial, e o Capítulo VI incorpora deliberadamente técnicas que o Código de Processo Civil de 2015 consolidou. O art. 39 fixa o prazo de sessenta dias para a conclusão da instrução, prorrogável por igual período mediante decisão motivada. O art. 40 introduz, para os processos de maior complexidade, a decisão de saneamento e organização, na qual a autoridade resolve questões processuais pendentes, delimita as questões de fato e de direito, especifica os meios de prova, fixa o cronograma e designa, quando necessário, audiência de instrução concentrada para colheita de depoimentos e esclarecimentos técnicos em uma única assentada.

A importação dessa técnica tem uma justificativa que vai além da mera analogia com o processo civil. Os processos administrativos complexos, como os que envolvem licenciamento de empreendimentos ou apuração de danos ambientais, costumam arrastar-se porque cada nova manifestação gera um novo pedido de diligência, sem que ninguém tenha

definido o que precisa ser provado. O saneamento obriga a autoridade a fazer esse recorte no início, e os interessados podem pedir esclarecimentos ou ajustes no prazo de cinco dias (§ 1º). O efeito esperado é a redução do tempo e do custo da instrução, com ganhos para ambas as partes.

A Seção III trata do ônus da prova e das provas ilícitas. O art. 41 mantém a regra federal de que cabe ao interessado provar os fatos que alegar, mas o parágrafo único estabelece que, no processo sancionador, cabe à Administração o ônus de provar a infração e sua autoria, observada a presunção de inocência. O art. 44 proíbe as provas obtidas por meios ilícitos e as delas derivadas, em aplicação direta do art. 5º, LVI, da Constituição, e admite a prova emprestada de outro processo administrativo ou judicial, desde que assegurado o contraditório sobre ela no processo em que for utilizada. A prova produzida em processo judicial sob sigilo depende de autorização do juízo competente (§ 2º).

As Seções IV e V reproduzem, com ajustes, as regras federais sobre pareceres, laudos técnicos, consultas públicas e audiências públicas. A Seção VI assegura o acesso aos autos e remete o acesso de terceiros à Lei de Acesso à Informação e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Seus §§ 2º a 4º, examinados adiante no processo eletrônico, limitam o tratamento de dados ao necessário e conciliam a publicidade dos atos com a privacidade, sem prejuízo da defesa. No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 42 submete ao contraditório os dados pessoais que a Administração obtiver de ofício em bases públicas e utilizar como fundamento da decisão, regra que impede a decisão baseada em informação que o interessado sequer conhece. A Seção VII encerra a instrução com as alegações finais, em dez dias, e com o relatório do órgão instrutor, quando este não for o competente para decidir.

4.4 O dever de decidir em prazo certo

Concluída a instrução, o Capítulo VII enfrenta o problema que talvez seja o mais sensível de toda a relação entre cidadão e Administração:

o tempo da decisão. O art. 55 reafirma o dever de decidir explicitamente, e o art. 56 fixa o prazo de até trinta dias, contado da conclusão da instrução, prorrogável por igual período mediante motivação. A regra repete a do art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999, mas o parágrafo único acrescenta um elemento que a lei federal não tem: o processo será concluído no prazo máximo de seis meses, contado da instauração, prorrogável uma única vez por igual período, salvo prazo diverso em lei específica.

A importância desse acréscimo decorre de uma fragilidade do modelo federal. O prazo de trinta dias para decidir só começa a correr com o fim da instrução e, na prática, essa instrução pode se arrastar indefinidamente. Um prazo de decisão sem prazo global de conclusão é, em grande parte, ilusório. O anteprojeto fecha esse circuito: sessenta dias para instruir, prorrogáveis; trinta para decidir, prorrogáveis; seis meses para concluir, prorrogáveis uma vez. Odete Medauar, ao tratar do princípio da razoável duração do processo administrativo, aponta como mecanismos de concretização a exigência do cumprimento de prazos, para particulares e agentes públicos, com previsão de consequências pelo descumprimento; a fixação de efeitos da inércia ou do silêncio; e a perda, para a Administração, da possibilidade de atuar após o decurso do prazo para decidir (MEDAUAR, 2018, p. 167). O anteprojeto adota os três mecanismos, cada um em seu lugar: as consequências funcionais no Título IX, os efeitos do silêncio no art. 60 e a perda da possibilidade de punir na prescrição intercorrente do Título VII.

A preocupação não é nova no constitucionalismo brasileiro. Samuel Miranda Arruda lembra que a Constituição de 1934 já dispunha, no art. 113, item 35, que a lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, e justifica a extensão expressa do direito à razoável duração ao âmbito administrativo, promovida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, com um argumento prático: muitas vezes a demora judicial não passa de reiteração da morosidade de um procedimento administrativo anterior, o que castiga duplamente o cidadão (ARRUDA, 2018). Alexandre

de Moraes, por sua vez, sustenta que a garantia já estava contida no devido processo legal e no princípio da eficiência do art. 37 (MORAES, 2016). Em qualquer das leituras, o prazo global de conclusão fixado no parágrafo único do art. 56 não é concessão do legislador municipal, mas concretização de um dever constitucional.

A mesma autora, contudo, adverte que a vigência do princípio da razoável duração não implica sacrifício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, devendo a conciliação de todos pautar-se pela proporcionalidade (MEDAUAR, 2018, p. 167). Essa advertência explica por que todos os prazos do anteprojeto admitem prorrogação motivada. A rigidez absoluta levaria a decisões apressadas e, portanto, vulneráveis. Os critérios para aferir se a demora é justificada podem ser encontrados na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, conforme demonstrou Alcides Saldanha Lima ao examinar os casos Ximenes Lopes e Nogueira de Carvalho, ambos contra o Brasil, adota três parâmetros: a complexidade do assunto, a atividade processual do interessado e a conduta das autoridades (LIMA, 2010, p. 7491). O § 2º do art. 139 do anteprojeto incorpora parâmetros equivalentes ao enumerar as justificativas plausíveis para o descumprimento de prazo.

4.5 Motivação e silêncio administrativo

Os arts. 57 a 59 tratam da motivação. O art. 57 reproduz as hipóteses de motivação obrigatória da lei federal, o art. 58 incorpora o art. 20 da Lei de Introdução, vedando decisões baseadas em valores jurídicos abstratos, sem considerar as consequências práticas, e o art. 59 enumera, à semelhança do art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil, as hipóteses em que a decisão não se considera motivada. Esta última regra combate a motivação genérica, que se limita a invocar o interesse público ou a reproduzir o texto da norma sem relacioná-lo ao caso.

A exigência de enfrentar os argumentos capazes de infirmar a conclusão (art. 59, IV) traduz em regra aquilo que Irene Patrícia Nohara

denomina contraditório material: não basta oferecer ao interessado a oportunidade de alegar e apresentar documentos, é preciso que seus argumentos sejam efetivamente considerados pelo órgão competente, o que, na formulação acolhida pela autora, envolve o poder de influenciar o resultado final do processo e repele decisões preestabelecidas (NOHARA, 2019).

A formulação tem raiz constitucional reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.268, que discutia a anulação da pensão pelo Tribunal de Contas da União, o Tribunal acolheu a lição da Corte Constitucional alemã, segundo a qual a garantia do art. 5º, LV, compreende o direito à informação, o direito de manifestação e o direito de ver os argumentos considerados pelo órgão julgador (BRASIL, 2004). Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco acrescentam que este último direito envolve não só o dever de tomar conhecimento das razões apresentadas, mas também o de considerá-las seriamente e detidamente, e que dele decorre o próprio dever de fundamentar as decisões (MENDES; BRANCO, 2017). O art. 59, IV, do anteprojeto converte esse terceiro direito em critério verificável para a validade da decisão administrativa.

A Seção III disciplina o silêncio administrativo, tema sobre o qual o anteprojeto fez uma escolha que vale a pena explicitar. Havia três alternativas. A primeira era atribuir ao silêncio um efeito positivo, considerando deferido o pedido não decidido no prazo. A segunda era atribuir-lhe efeito negativo, abrindo ao interessado a via recursal. A terceira, adotada, foi atribuir-lhe efeito translativo: esgotado o prazo, o interessado pode requerer que o processo seja remetido à autoridade imediatamente superior, que decidirá no prazo de trinta dias (art. 60). O deferimento tácito generalizado foi descartado porque, em matérias como o licenciamento ambiental e o parcelamento do solo, a legislação federal o proíbe ou lhe atribui efeito diverso. A Lei Complementar nº 140, de 2011, estabelece, em seu art. 14, § 3º, que o decurso dos prazos de licenciamento

sem a emissão da licença não implica emissão tácita, e a Lei nº 6.766, de 1979, atribui ao silêncio no parcelamento do solo o efeito de rejeição, com direito à indenização (art. 16, § 1º). O § 1º do art. 60 ressalva expressamente essas hipóteses.

A aprovação tácita, por sua vez, foi mantida onde a legislação federal a impõe: nos atos públicos de liberação de atividade econômica, nos termos da Lei nº 13.874, de 2019 (art. 60, § 2º, e art. 133). Os §§ 3º a 5º do art. 60 completam a disciplina com três instrumentos de pressão institucional. A omissão reiterada sujeita o agente à apuração de responsabilidade. O atraso sistêmico em determinado órgão obriga seu titular a apresentar, no prazo de sessenta dias, um plano de ação, a ser publicado no sítio oficial. E o interessado pode representar à Controladoria-Geral do Município, criada pela Lei Municipal nº 12.162, de 2026, que encaminhará à autoridade omissa pedido de providências no prazo de quinze dias; se a autoridade omissa não tiver superior hierárquico, como ocorre com o Prefeito, a representação pode ser feita diretamente (§ 6º). A combinação desses instrumentos parte de um diagnóstico realista: a demora na decisão raramente é culpa exclusiva de um servidor, e a resposta precisa também atuar sobre a estrutura.

A mesma preocupação com o tempo explica a disciplina da decisão coordenada no art. 61, instituto introduzido na lei federal pela Lei nº 14.210, de 2021, para os casos em que a decisão depende da manifestação de três ou mais órgãos ou entidades. Maria Sylvia Zanella Di Pietro aproxima a decisão coordenada do ato complexo, que resulta da fusão das vontades de dois ou mais órgãos em um ato único (DI PIETRO, 2023), e é justamente essa natureza que recomenda cautela. Por excepcionar o fluxo ordinário, em que cada órgão se manifesta segundo sua competência e em sequência, o anteprojeto adota requisitos cumulativos, a relevância da matéria e a discordância que prejudique a celeridade, exclui os processos sancionadores e de licitação e exige a publicação da ata por extrato. O § 3º vai além da lei federal ao assegurar ao interessado o direito de participar

da reunião, formular alegações e apresentar documentos, e não apenas a condição de ouvinte: se a decisão se concentra em uma única assentada, é nela que o contraditório deve ocorrer.

4.6 Medidas cautelares, extinção e prioridade

Os Capítulos VIII a X tratam de situações que excepcionam o fluxo ordinário. O art. 62 admite medidas cautelares sem prévia manifestação do interessado em caso de risco iminente à vida, à saúde, à segurança, ao meio ambiente, ao patrimônio público ou à ordem urbanística. O contraditório não é suprimido, mas diferido: o interessado será intimado em dois dias úteis, poderá manifestar-se em cinco dias, e a autoridade reexaminará a medida em cinco dias. A medida perderá a eficácia se o processo principal não for instaurado no prazo de dez dias. A técnica corresponde ao que o Ministro Cezar Peluso, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 594.296, denominou "posposição" do devido processo legal (BRASIL, 2011, p. 36 do inteiro teor).

Pospor significa colocar depois: o devido processo legal não é dispensado, mas sua observância é postergada para momento posterior à medida, o que se admite quando a tutela do interesse público não pode aguardar a audiência prévia do interessado. O mesmo voto indica o limite da técnica. No caso julgado, o Ministro recusou a posposição porque a Administração "não teria nenhum dano ao ouvir a funcionária" antes de suprimir a vantagem, uma vez que poderia ressarcir-se depois, mediante descontos permitidos pela legislação (BRASIL, 2011, p. 37 do inteiro teor). A urgência que autoriza adiar o contraditório não se confunde, assim, com a conveniência administrativa; supõe um dano que a espera tornaria irreparável, e é esse o sentido do risco iminente exigido pelo art. 62. O desenho evita dois extremos, o da Administração impotente diante do risco e o da cautelar que se eterniza sem processo.

O Supremo Tribunal Federal já traçou o limite oposto. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.288, declarou inconstitucional a lei

estadual que tornava a suspensão preventiva de policiais civis consequência automática do recebimento da denúncia, por violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, e registrou, em contraste, a existência de outra lei estadual que admitia a mesma medida cautelar por até noventa dias, no curso de processo específico em que garantidos o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, 2010). É esse o modelo do art. 62: a cautelar não decorre automaticamente de fato algum; depende de risco iminente demonstrado; o contraditório fica apenas diferido; e perde a eficácia se o processo principal não for instaurado no prazo.

O Capítulo IX disciplina a desistência, a renúncia e a extinção, com destaque para o art. 65, que exige intimação prévia antes do arquivamento por inércia do interessado e ressalva que o arquivamento não prejudica o direito material. O Capítulo X assegura prioridade de tramitação a idosos, pessoas com deficiência, portadores de doença grave, crianças e adolescentes, em harmonia com o Estatuto da Pessoa Idosa e com o art. 227 da Constituição.

4.7 As soluções consensuais

O Título III encerra-se com o Capítulo XI, dedicado às soluções consensuais. O art. 67 autoriza a celebração de compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, inclusive na expedição de licença, após a oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, a consulta pública, desde que presentes razões de relevante interesse geral, demonstradas na motivação, nos termos do art. 26 da Lei de Introdução. O compromisso não pode conferir desoneração permanente de dever reconhecido por orientação geral e deve prever, com clareza, obrigações, prazos e sanções. No processo sancionador, pode implicar a suspensão do processo e, cumpridas as obrigações, sua extinção. O art. 68 prevê a mediação, nos termos da Lei nº 13.140, de 2015, e o art. 69 admite o ajuste

de procedimento entre a autoridade e os interessados, vedado o afastamento do contraditório e da ampla defesa.

A exigência de demonstrar as razões de relevante interesse geral não é uma formalidade. Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma observam que o art. 26 da Lei de Introdução funciona como permissivo genérico, autorizando qualquer órgão ou ente administrativo a celebrar compromisso sem necessidade de lei específica, decreto ou regulamentação interna (GUERRA; PALMA, 2018, p. 146-147). Justamente por isso, a motivação assume função de controle: ao expor as razões de interesse geral, a autoridade afasta a suspeita de captura ou de conluio com o compromissário e apresenta o plano do acordo, à luz do qual seus resultados poderão ser avaliados depois (GUERRA; PALMA, 2018, p. 157-158). Os autores recomendam, ainda, que o órgão jurídico participe desde as tratativas, já que seu parecer, embora seja requisito de validade, não vincula a autoridade, que deverá motivar eventual divergência (GUERRA; PALMA, 2018, p. 157). O art. 67 incorpora o requisito de forma expressa, de modo que o compromisso municipal não dependa de remissão à lei federal para ser exigido.

O art. 67 prevê, ainda, a compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, nos termos do art. 27 da Lei de Introdução, decidida motivadamente e com oitiva prévia das partes sobre seu cabimento, sua forma e seu valor, e admite que ela seja prevenida ou regulada por compromisso processual. A redação aproveita a da lei gaúcha de processo administrativo, que já havia incorporado o dispositivo (RIO GRANDE DO SUL, 2021, art. 60). O instituto completa o regime consensual: o processo não deve servir para transferir a uma das partes ganho que o direito não lhe reconhece, nem para impor à outra perda desproporcional decorrente da própria tramitação ou da conduta dos envolvidos.

A introdução desses instrumentos dialoga com a análise de Cristiane Schwanka, para quem a Administração consensual inaugura uma nova era

de relacionamento entre a Administração e os cidadãos, em contraposição ao tradicional antagonismo e ao autoritarismo do Direito Administrativo (SCHWANKA, 2011, p. 69). A autora recolhe, nesse ponto, a lição de Odete Medauar, segundo a qual, com a participação, forma-se uma ponte entre um mundo administrativo muito fechado e cidadãos muito esquecidos (SCHWANKA, 2011, p. 81). Há, contudo, um risco que o texto procura neutralizar. A consensualidade sem limites pode converter-se em instrumento de favorecimento e, por isso, o anteprojeto exige a oitiva prévia do órgão jurídico, a publicação oficial do compromisso e a vedação à desoneração permanente. O acordo é admitido como meio de promover o interesse público, não como alternativa a ele.

CAPÍTULO 5

O processo administrativo eletrônico

Título IV do anteprojeto

5.1 Da plataforma ao regime jurídico

O processo eletrônico já é realidade em Lajeado. O que lhe falta é base legal. A implantação por decreto resolveu a questão operacional, mas deixou em aberto pontos que um decreto não pode resolver com segurança, pois afetam direitos: o momento em que o ato eletrônico se considera praticado, a validade da intimação realizada pelo sistema, as consequências da indisponibilidade da plataforma e o valor probante dos documentos digitalizados. O Título IV preenche essa lacuna em oito capítulos e parte de uma regra geral simples: os processos tramitam em meio eletrônico (art. 70), admitida a prática de ato em meio físico quando o meio eletrônico for inviável ou indisponível, ou quando o interessado não dispuser de condições para utilizá-lo.

A escolha estruturante do Título está no art. 71, pelo qual o Município adota, no âmbito do Poder Executivo, os comandos da Lei Federal nº 14.129, de 2021, no que couber, nos termos de seu art. 2º, III. A lei federal do governo digital aplica-se aos estados e municípios apenas quando estes adotarem seus comandos por meio de atos normativos próprios. A técnica da adesão é exatamente aquela que Vítor Monteiro considera compatível com a forma federativa: o ente não se submete a uma lei alheia por imposição, mas a incorpora por decisão própria (MONTEIRO, 2012, p. 113). A vantagem prática é evidente. O Município não precisa reescrever conceitos e garantias já definidos pela lei federal e passa a beneficiar-se da interpretação que lhes for dada em âmbito

nacional. O parágrafo único do art. 71 esclarece que a adesão não implica a criação de órgãos, cargos ou estruturas, devendo a implementação ser progressiva conforme a disponibilidade orçamentária.

5.2 Identificação, assinaturas e tempestividade

Os Capítulos II e III abordam as questões de acesso e de tempo. O art. 74 admite o cadastro presencial ou pela internet, com identificação por CPF ou CNPJ, e o acesso por meio de plataforma governamental de identificação digital. O art. 75 admite as três modalidades de assinatura eletrônica previstas na Lei nº 14.063, de 2020, simples, avançada e qualificada, e estabelece que o nível mínimo exigido para cada interação será fixado por ato do Chefe do Executivo. O § 4º contém uma regra de proteção que merece destaque: a apresentação de defesa, de recurso e de requerimento pelo interessado não dependerá de assinatura qualificada. A assinatura qualificada exige certificado digital ICP-Brasil, que tem custo e que a maior parte da população não possui. Exigi-la para o exercício do direito de defesa equivaleria a criar uma barreira econômica ao contraditório.

A tempestividade é disciplinada no art. 77, que considera praticado o ato no dia e na hora do recebimento pelo sistema, com recibo automático, e admite a prática até as 23 horas e 59 minutos do último dia do prazo. O § 2º acrescenta que o prazo do interessado não depende de conferência ou de outro ato interno da Administração, o que impede que se considere intempestivo um recurso protocolado no prazo apenas porque foi conferido depois dele. O art. 78, por sua vez, prorroga automaticamente o prazo quando o sistema estiver indisponível no último dia e, no § 2º, inverte o ônus da prova: na falta de registro oficial da indisponibilidade, presume-se a indisponibilidade alegada pelo interessado. A inversão se justifica porque apenas a Administração controla os registros do sistema.

5.3 A intimação eletrônica e o problema da adesão

Entre as decisões do Título IV, a mais debatida durante a elaboração foi a da intimação eletrônica. A tentação de tornar obrigatória a intimação pelo sistema é compreensível: é mais barata, mais rápida e gera prova automática de entrega. O anteprojeto, contudo, condicionou-a à adesão expressa do interessado, revogável a qualquer tempo, nos termos do art. 42 da Lei nº 14.129, de 2021 (art. 79). A razão é que a intimação eletrônica obrigatória transfere ao cidadão o ônus de consultar periodicamente um sistema que ele pode nem saber que existe, e a intimação tácita por decurso de prazo, nesse contexto, transforma-se em uma armadilha.

Para quem adere, a disciplina é a seguinte. A intimação se considera realizada no dia do acesso ao seu teor; não havendo acesso no prazo de dez dias corridos contados da disponibilização, considera-se realizada ao término desse prazo (§§ 1º e 2º). Os avisos enviados por correio eletrônico, mensagem ou aplicativo têm caráter meramente informativo e não substituem a intimação (§ 4º). E, como garantia adicional, a intimação de ato que imponha sanção ou restrição de direito ao interessado que não tenha acessado o sistema nos últimos doze meses será acompanhada de comunicação por meio ordinário (§ 6º). Essa última regra resolve o caso do cidadão que, anos atrás, aderiu à intimação eletrônica em um processo já encerrado e que não imagina estar sujeito a ela em um novo processo sancionador.

Cabe registrar uma ressalva. O Código Municipal de Limpeza Urbana, Lei nº 12.219, de 2026, admite a intimação eletrônica sem exigir adesão. Como o art. 2º, X, do anteprojeto preserva o rito daquele código, prevalece, quanto a esses processos, a lei específica. A Comissão avaliou a conveniência de estender a exigência de adesão, mas preferiu não alterar uma lei recém-aprovada, pois sua aplicação não revelou problemas concretos.

5.4 Documentos, acesso aos autos e inclusão digital

O Capítulo IV atribui valor de original aos documentos nato-digitais e aos assinados eletronicamente (art. 80), presume a autenticidade dos documentos apresentados com assinatura eletrônica, nos termos do art. 26 da Lei nº 14.129, de 2021, e restringe a exigência de exibição do original a decisão motivada, fundada em dúvida concreta (art. 83). O Capítulo V assegura a gratuidade da vista e da cópia digital integral dos autos (art. 85), regra que parece evidente, mas afasta a cobrança de taxas de reprodução de documentos que não precisam ser reproduzidos.

O Capítulo VI, sobre inclusão digital, talvez expresse a preocupação mais importante do Título. O art. 86 assegura atendimento presencial e assistido nos órgãos municipais para protocolo, consulta, vista e prática de atos, nos termos do art. 14 da Lei nº 14.129, de 2021, e o § 2º estabelecem que ninguém sofrerá prejuízo processual em razão da falta de acesso a meios eletrônicos ou de dificuldade para utilizá-los. Essa garantia não é uma concessão retórica. A digitalização do processo administrativo é um instrumento de eficiência, mas, se não for acompanhada de canais alternativos, converte-se em fator de exclusão, justamente para os administrados mais vulneráveis, que também são os que mais dependem da Administração.

5.5 Rastreabilidade, segurança, proteção de dados e inteligência artificial

O Capítulo VII contém uma regra cuja importância só se percebe plenamente quando lida em conjunto com o Título VII. O art. 87 determina que o sistema oficial registre, de forma inalterável, todos os atos praticados, com data, hora, autor e conteúdo, e seu parágrafo único estabelece que esse registro constitui meio de prova da prática ou da ausência de atos, inclusive para fins de prescrição intercorrente. Em outras palavras, a prova de que um processo ficou paralisado por três anos sem ato de impulso efetivo passa a constar no próprio sistema, sem depender

da reconstrução de carimbos e despachos. O art. 88 completa a disciplina com a política de segurança da informação, cuja fiscalização cabe à Controladoria-Geral do Município.

O processo eletrônico amplia, ao mesmo tempo, a capacidade da Administração de reunir dados e o risco de expô-los. Autos digitais podem ser copiados integralmente, publicados em portais e cruzados com outras bases em segundos, o que torna a proteção de dados pessoais parte do próprio desenho do processo, e não um tema acessório. O anteprojeto enfrenta essa interseção com uma cautela de competência que convém explicitar. Desde a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, compete privativamente à União legislar sobre a proteção e o tratamento de dados pessoais (Constituição Federal, art. 22, XXX), de modo que o legislador municipal não pode redefinir as bases legais de tratamento nem as hipóteses de dispensa do consentimento, já disciplinadas nos arts. 7º e 11 da Lei nº 13.709, de 2018. O que lhe cabe é organizar o tratamento dentro do processo que ele próprio disciplina, e é isso que fazem os dispositivos acrescentados aos arts. 42, 52, 84 e 88.

Sob essa ótica, o § 2º do art. 52 transforma o princípio da necessidade em regra de procedimento, vedando a exigência de dados excessivos ou impertinentes ao objeto do processo. O § 3º enfrenta o conflito mais frequente na prática municipal, entre a publicidade dos atos e a privacidade dos envolvidos: a publicação de decisões, pareceres e atas não autoriza a divulgação de dados além do necessário à identificação do ato e de seus destinatários, cabendo ao órgão ocultar dados de terceiros e dados sensíveis que não sejam indispensáveis à compreensão ou ao controle da decisão. A ressalva final preserva a publicidade das sanções e das licenças, que perderiam sentido se o destinatário não pudesse ser identificado. O § 4º impede que a proteção de dados se volte contra a defesa: a ocultação não alcança os dados de que o interessado e seu advogado precisam para o contraditório, nem restringe o exame dos autos pelo advogado sem procuração, garantido pelo art. 13, § 1º, e pelo art. 7º,

XIII, da Lei nº 8.906, de 1994. Uma regra que restringisse o acesso aos autos que contêm dados pessoais das partes e dos procuradores constituídos converteria a exceção do sigilo em regra geral, pois praticamente todo processo administrativo contém dados pessoais.

A conservação dos dados exigiu uma solução igualmente cuidadosa. A eliminação dos dados após o encerramento do processo, solução intuitiva à luz da Lei Geral de Proteção de Dados, colidiria com o próprio sistema do anteprojeto, já que o registro imutável do art. 87 é a prova da prática ou da ausência de atos para fins de prescrição intercorrente. O parágrafo único do art. 84 resolve a tensão remetendo ao art. 16 da lei federal, que admite a conservação para cumprimento de obrigação legal, e à tabela de temporalidade do Município, após cujo prazo os dados serão eliminados. Por fim, os §§ 1º a 3º do art. 88 exigem o registro do compartilhamento de dados entre órgãos e entes, sujeitam o agente público que os utilizar indevidamente à responsabilidade disciplinar, sem prejuízo das responsabilidades civis e penais previstas em lei, e atribuem ao encarregado de dados do Município, cuja designação já é exigida pelo art. 41 da Lei nº 13.709, de 2018, a orientação dos órgãos e o atendimento aos titulares. Nenhuma dessas regras cria órgão ou cargo, em coerência com o art. 18.

O Capítulo VIII trata do uso de sistemas automatizados e de inteligência artificial, tema que nenhuma lei de processo administrativo poderia ignorar em 2026. O art. 89 exige informação ao interessado sobre o emprego desses sistemas, transparência quanto aos critérios, ressalvado o segredo comercial, revisão humana mediante requerimento, nos termos do art. 20 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, e prevenção de vieses discriminatórios. O § 1º estabelece uma vedação categórica: é proibida a decisão sancionadora ou restritiva de direitos tomada exclusivamente com base em tratamento automatizado, inclusive o juízo de admissibilidade de defesas e recursos. O § 2º, em contrapartida, admite a automação dos atos de mero expediente, sem conteúdo decisório.

A linha divisória adotada tem fundamento no próprio conceito de processo. Se o processo administrativo legitima o poder porque permite que os dados do problema, emergentes no processo, revelem se a solução é correta ou aceitável, então, para retomar a formulação de Odete Medauar (2018, p. 161), uma decisão restritiva produzida por um algoritmo, sem intervenção humana, suprime o momento em que o argumento do interessado é efetivamente considerado. A automação da triagem, da organização dos autos e dos atos de expediente, ao contrário, libera o servidor para a atividade que só ele pode desempenhar. A norma não é contrária à tecnologia; é contrária à substituição do juízo humano quando este é constitutivo da garantia.

C A P Í T U L O 6

Invalidação, convalidação e revogação

Título V do anteprojeto

6.1 Autotutela com contraditório

Se os Títulos anteriores disciplinam como a decisão é proferida, o Título V trata do que ocorre quando ela precisa ser desfeita. O art. 90 reproduz o dever de autotutela consagrado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal: a Administração deve anular seus atos ilegais e pode revogá-los por conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. O parágrafo único acrescenta a condição que o Supremo Tribunal Federal assentou no Recurso Extraordinário nº 594.296, julgado pelo Plenário, por unanimidade, sob a sistemática da repercussão geral. Segundo a ementa, ao Estado é facultado desfazer atos que repute ilegalmente praticados, mas, se deles já decorreram efeitos concretos, o desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo, com observância do contraditório e da ampla defesa (BRASIL, 2011). O anteprojeto estende a exigência à revogação, por identidade de razões: também ela suprime situação jurídica de que o interessado vinha usufruindo.

A positivação dessa exigência em lei municipal tem um destinatário concreto. A Lei nº 9.677, de 2014, que disciplina o licenciamento ambiental no Município, prevê a suspensão e o cancelamento de licença sem previsão de contraditório. Como o art. 2º, § 1º, do anteprojeto determina a aplicação das garantias constitucionais aos processos setoriais naquilo em que forem omissos, o parágrafo único do art. 90 passa a incidir diretamente sobre esses casos, sem necessidade de alterar a lei ambiental.

A suspensão cautelar, em situação de risco, continua possível, mas pelo regime do art. 62, com contraditório diferido. A distinção encontra apoio no próprio julgamento do Recurso Extraordinário nº 594.296: em seu voto, o Ministro Cezar Peluso ponderou que não ofende a Constituição a "posposição" do devido processo legal, isto é, a observância do contraditório depois da medida, e não antes dela, quando a tutela do interesse público não puder aguardar, como no caso de um prédio em ruínas que ameace a coletividade, desde que a via do contraditório permaneça aberta posteriormente (BRASIL, 2011, p. 36-37 do inteiro teor). A observação não integra a tese do julgado, mas descreve com precisão o modelo adotado pelo anteprojeto.

6.2 Invalidação com consequências e modulação

O art. 91 incorpora ao processo municipal o art. 21 da Lei de Introdução, exigindo que a decisão de invalidação indique expressamente suas consequências jurídicas e administrativas, bem como as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, sem impor aos atingidos ônus ou perdas anormais ou excessivos. O § 2º admite a modulação de efeitos por razões de segurança jurídica ou de relevante interesse social, e o § 3º estabelece que não se decretará a invalidação quando o vício for sanável e o ato puder ser convalidado. A regra traduz, no direito positivo, uma ideia que a doutrina sustenta há muito tempo: a invalidação não é um fim em si mesma, mas um meio de restaurar a legalidade, e deve ser evitada quando a convalidação alcança o mesmo resultado com menor custo para a segurança jurídica.

6.3 A graduação dos vícios de competência

O art. 92 contém a solução tecnicamente mais elaborada do Título e, talvez, de todo o anteprojeto. A questão posta durante a elaboração foi a seguinte: a decisão proferida por autoridade incompetente é nula de pleno direito? A resposta tradicional da doutrina distingue a competência

exclusiva, cujo vício é insanável, da competência não exclusiva, cujo vício admite convalidação por ratificação. A Lei nº 9.784, de 1999, limita-se a prever, em seu art. 55, a convalidação de atos com defeitos sanáveis, sem definir quais são.

O anteprojeto adotou uma graduação em três níveis. Em primeiro lugar, não são convalidáveis os atos praticados com desvio de finalidade, os de objeto ilícito ou impossível e os praticados por autoridade incompetente em matéria de competência exclusiva (§ 1º). Em segundo lugar, o ato praticado por autoridade incompetente, fora da competência exclusiva, pode ser convalidado por ratificação expressa e motivada da autoridade competente, desde que não tenha imposto sanção, dever ou restrição de direito ao administrado (§ 2º). Em terceiro lugar, e aqui está a inovação, a decisão que impuser sanção, dever ou restrição de direito, proferida por autoridade incompetente, é nula de pleno direito e não admite ratificação, cabendo à autoridade competente proferir nova decisão, aproveitando-se dos atos de instrução regularmente praticados, salvo se consumada a prescrição ou a decadência (§ 3º).

A razão da distinção é que a ratificação de uma decisão restritiva proferida por autoridade incompetente equivale, na prática, a permitir que a autoridade competente decida sem examinar o processo. A ratificação de um ato favorável não prejudica ninguém; a de um ato sancionador transforma a competência em mera formalidade. Ao exigir nova decisão, o anteprojeto obriga a autoridade competente a assumir a responsabilidade pelo juízo, sem desperdiçar a instrução já realizada. O § 4º do art. 92 completa a disciplina, determinando que a incompetência seja reconhecida de ofício e possa ser alegada em qualquer fase. E o § 4º do art. 122, já no Título VII, retira o efeito interruptivo da prescrição da notificação e da decisão praticadas por autoridade incompetente, impedindo que um ato nulo produza, contra o administrado, o efeito de prolongar a pretensão punitiva.

A solução encontra respaldo na doutrina que mais se dedicou ao tema. Celso Antônio Bandeira de Mello, acompanhando o estudo monográfico de Weida Zancaner, sustenta que, perante ato suscetível de convalidação e não impugnado, a Administração tem o dever, e não a faculdade, de convalidá-lo, com uma única ressalva: o vício de competência em ato de conteúdo discricionário, hipótese em que cabe à autoridade competente decidir se o confirma ou o invalida (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 389-391). O mesmo autor estabelece dois limites que iluminam o § 3º do art. 92: a Administração não pode convalidar ato já impugnado, administrativa ou judicialmente, e a convalidação não pode expor a sanções os administrados que, no passado, descumpriram o ato viciado, pois esse descumprimento equivale à impugnação por via de resistência (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 389).

Di Pietro, por sua vez, afirma que a convalidação é, em regra, obrigatória, mas não admite a ratificação quando se trata de competência exclusiva, nem quando a incompetência decorre da matéria, em razão da exclusividade das atribuições envolvidas (DI PIETRO, 2023). O anteprojeto positiva essa orientação em três frentes. O art. 91, § 3º, veda a invalidação de ato que possa ser convalidado. O art. 92, §§ 1º a 3º, gradua os vícios de competência e exclui da ratificação tanto a competência exclusiva quanto a incompetência em razão da matéria. O § 5º do mesmo artigo, por fim, proíbe a convalidação de ato já impugnado administrativamente ou judicialmente, ressalvada a motivação superveniente de ato vinculado cujos pressupostos já existiam, exatamente a exceção admitida por Bandeira de Mello; sem essa vedação, a impugnação do interessado poderia ser neutralizada por uma ratificação posterior, e o vício deixaria de depender do dever de obediência à ordem jurídica e passaria a depender da vontade da Administração.

6.4 Revogação, decadência e proteção da confiança

O art. 93 exige motivação para a revogação e determina que, quando atingir situação individual constituída de boa-fé, indique eventual direito à indenização. O art. 94 fixa em cinco anos o prazo decadencial para a anulação de atos favoráveis, salvo comprovada má-fé, em simetria com o art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999, e com o que o Supremo afirmou na ADI 6.019 sobre a consolidação do prazo quinquenal como marco geral (BRASIL, 2021). O § 3º estabelece que o prazo de decadência não se suspende nem se interrompe, salvo pelo exercício do direito de anular com ciência do interessado.

A escolha do prazo e da técnica encontra fundamento seguro na obra de Almiro do Couto e Silva, que examinou o art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999, poucos anos após sua edição. O autor sustenta que a regra federal não se aplica aos Estados e Municípios, pois a União não tem competência para legislar sobre o processo administrativo das demais entidades da Federação, mas que nada impede estes de editarem regra de decadência do direito de anular os próprios atos, de conteúdo idêntico ou semelhante (COUTO E SILVA, 2004a, p. 74 e 77). Na falta dessa regra, prossegue, a solução teria de ser buscada diretamente no princípio constitucional da segurança jurídica, ponderado caso a caso com o da legalidade, servindo o prazo federal apenas como parâmetro (COUTO E SILVA, 2004a, p. 74 e 78). O art. 94 elimina essa incerteza. Tratando-se de regra, a ponderação entre legalidade e segurança jurídica já foi feita pelo legislador, e ao aplicador cabe apenas verificar se os pressupostos do preceito estão presentes (COUTO E SILVA, 2004a, p. 73 e 77).

Duas outras lições do autor esclarecem o alcance dos parágrafos do art. 94. A primeira diz respeito ao ato que impede a decadência. Para Couto e Silva, só a medida de quem está investido do poder de decidir sobre a anulação produz esse efeito, de modo que pareceres e informações, enquanto não aprovados pela autoridade, não o alcançam (COUTO E SILVA, 2004a, p. 72). O § 2º incorpora a lição ao exigir medida de

autoridade competente e acrescenta a cientificação do interessado, sem a qual a medida não produz efeito em relação a ele. A segunda diz respeito à boa-fé. A exigida para a estabilização é a dos destinatários do ato, e não a da Administração ou das autoridades que o praticaram, salvo quando estas sejam também beneficiárias da medida ilegal (COUTO E SILVA, 2004a, p. 77). É o mesmo critério que orienta a regularização das licenças urbanísticas examinada na seção seguinte.

O autor admitia uma única exceção à decadência: os atos nulos, assim entendidos não os que ofendem norma de hierarquia superior, mas os marcados por vícios gravíssimos, desde logo reconhecíveis pelo homem comum, como a aposentadoria concedida a quem nunca foi servidor público (COUTO E SILVA, 2004a, p. 77). O anteprojeto não reproduz essa categoria, nem a exceção mais ampla da lei gaúcha, que afasta a decadência nas situações flagrantemente inconstitucionais (RIO GRANDE DO SUL, 2021, art. 68, § 1º). A ressalva da má-fé já alcança a maior parte desses casos, e uma exceção aberta permitiria anular, a qualquer tempo e sob a alegação de vício grave, exatamente as situações que o prazo pretende estabilizar. Cabe registrar, por fim, que Couto e Silva distinguia os prazos decadenciais, que Estados e Municípios poderiam instituir, dos prescricionais, sobre os quais só a lei federal poderia dispor (COUTO E SILVA, 2004a, p. 74). A restrição não alcança o art. 94 e, quanto à prescrição, não foi acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça, que, no Tema 1.294, afirmou depender de lei local a prescrição intercorrente nos processos administrativos estaduais e municipais (BRASIL, 2025a).

O Capítulo VI, dedicado à segurança jurídica e à proteção da confiança, incorpora os arts. 23, 24 e 30 da Lei de Introdução. O art. 95 exige regime de transição quando uma nova interpretação impuser novo dever ou condicionamento. O art. 96 veda a invalidação de situações plenamente constituídas com base em mudança posterior na orientação geral. O art. 97 autoriza a edição de enunciados vinculantes a partir de

decisões reiteradas, e o art. 98 institui a consulta com efeito vinculante em relação ao consulente.

O art. 95 tem respaldo direto na doutrina constitucional. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco observam que, em muitos sistemas jurídicos, a ausência de cláusulas de transição em caso de mudança radical de regime jurídico pode configurar omissão legislativa inconstitucional, e que, mesmo quando não se possa invocar direito adquirido a um regime, o Poder Público não pode fazer tábula rasa de situações consolidadas ao longo do tempo (MENDES; BRANCO, 2017). O anteprojeto aplica essa exigência às mudanças de interpretação, no art. 95, e a si próprio, nas regras de transição das disposições finais.

Ao remeter ao art. 24 da Lei de Introdução, o art. 96 incorpora também a definição de orientações gerais do parágrafo único daquele dispositivo, que abrange as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral, na jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e nas interpretações adotadas pela prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. Camila Castro Neves observa que o dispositivo confere às interpretações gerais o valor de normas gerais, de modo que a validade de um ato do passado deve ser aferida em confronto com a interpretação vigente à época de sua edição, e não diretamente com a norma abstrata; a ideia, segundo a autora, já constava do art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784, de 1999, que vedou a aplicação retroativa de nova interpretação (NEVES, 2025, p. 120).

A técnica difere da adotada pela lei gaúcha. Enquanto a Lei estadual nº 15.612, de 2021, transcreve em seu próprio texto as regras dos arts. 20 a 24, 26 e 27 da Lei de Introdução (RIO GRANDE DO SUL, 2021, arts. 55, 56, 59, 60, 66 e 67), o anteprojeto, em regra, remete aos dispositivos federais. A remissão tem uma vantagem prática. As normas da Lei de Introdução são nacionais e incidem sobre o Município independentemente de reprodução; ao remeter a elas, a lei local evita criar versão própria, eventualmente divergente, e acompanha as alterações que a lei federal vier

a sofrer. A transcrição, por sua vez, facilita a leitura pelo servidor, que encontra a regra completa num único diploma. O anteprojeto combina as duas técnicas: reproduz o conteúdo operacional, como os incisos do compromisso, e remete à Lei de Introdução quanto aos conceitos e critérios.

Esses instrumentos dialogam com a tese de Felipe Klein Gussoli sobre a coisa julgada administrativa. Para o autor, a coisa julgada administrativa é um limite formal ao dever de invalidar que, à semelhança da coisa julgada jurisdicional, não tem vínculo necessário com a justiça ou adequação da decisão, mas privilegia a segurança das relações jurídicas e a proteção da confiança dos destinatários do ato (GUSSOLI, 2017, p. 80).

Em sua proposta de definição, a coisa julgada administrativa consistiria na imutabilidade da parte declaratória da decisão proferida em processo administrativo litigioso, não mais sujeita a recurso, ressalvados os atos decorrentes de má-fé do destinatário e os qualificados como crimes (GUSSOLI, 2017, p. 83). O anteprojeto não adota expressamente a categoria, que permanece controvertida, mas a combinação entre o prazo decadencial, a vedação de invalidação por mudança de orientação e o efeito vinculante dos enunciados e das respostas a consultas produz, em larga medida, os efeitos que o autor lhe atribui.

A doutrina clássica oferece o fundamento dessa estabilidade. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a chamada coisa julgada administrativa compreende, além da irrevogabilidade, uma irretratabilidade que impede a própria Administração de questionar o ato em juízo, embora sua definitividade não alcance terceiros, e tem como fundamento mais evidente os princípios da segurança jurídica e da lealdade e da boa-fé na esfera administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 377-378).

6.5 A regularização dos atos de licença urbanística

A disciplina geral da convalidação deixa sem resposta adequada uma situação que a prática municipal conhece bem. A obra é licenciada,

executada sob fiscalização e vistoriada, e o Município expede o habite-se. Anos depois, descobre-se que a edificação não corresponde ao conteúdo da licença, às vezes nem sequer ao imóvel nela indicado, pois foi erguida no lote contíguo. A reação habitual é cassar a licença e cancelar o habite-se. Os §§ 6º a 9º do art. 92 abre outro caminho, e a escolha precisa ser justificada, pois contraria uma lição difundida.

Segundo essa lição, o licenciado que age em desconformidade com o conteúdo da licença sujeita-se, em regra, à cassação. A premissa é correta no caso típico, em que o titular se afasta do projeto aprovado e é surpreendido pela fiscalização. Perde força, contudo, quando a própria Administração acompanhou a obra e atestou sua conformidade, sem apontar qualquer irregularidade. A cassação tem feição sancionatória, e aplicá-la nessas condições significa punir o administrado por uma divergência que o poder de polícia examinou e chancelou. Há, ainda, um equívoco de qualificação. O ato efetivamente viciado é o habite-se, que certificou como conforme uma obra que não o era; seu desfazimento não é cassação, mas anulação de ato ampliativo por erro de fato, dependente do contraditório prévio exigido no Recurso Extraordinário nº 594.296 (BRASIL, 2011) e submetida à decadência do art. 94.

O anteprojeto não transforma a omissão fiscalizatória em direito do licenciado, e essa razão orientou a redação do dispositivo. Durante a elaboração, cogitou-se condicionar a regularização à comprovação da falta de diligência funcional do agente responsável pela fiscalização. A ideia foi abandonada. Exigir a demonstração de culpa do servidor converteria cada pedido de regularização em uma apuração de responsabilidade, e o agente, exposto ao art. 28 da Lei de Introdução, teria todos os incentivos para resistir. Mais relevante ainda, não é a culpa do agente que fundamenta a proteção do administrado, mas a confiança gerada por um ato estatal concreto de verificação. Por isso, o inciso II do § 6º se contenta com um fato objetivo: a Administração verificou a obra, por vistoria ou pela expedição do habite-se, sem apontar a divergência.

A escolha tem respaldo em lição clássica, formulada no Rio Grande do Sul. Almiro do Couto e Silva, com apoio em Otto Bachof, registra que a doutrina e a jurisprudência alemãs substituíram, nos anos 1950, o princípio da possibilidade de anulamento pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa-fé e à segurança jurídica, e que a legalidade só prevalece sobre a proteção da confiança "quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade" (COUTO E SILVA, 2004b, p. 25). Daí extrai uma conclusão que vai além da mera faculdade de não anular: quando o interesse público indica a prevalência da segurança jurídica, a autoridade "terá o dever (e não o poder) de não anular", porque se deu a sanatória do inválido "pela conjunção da boa fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o razoável lapso de tempo transcorrido" (COUTO E SILVA, 2004b, p. 33). O Supremo Tribunal Federal incorporou a mesma ideia ao reconhecer a segurança jurídica como subprincípio do Estado de Direito aplicável aos atos administrativos inválidos (BRASIL, 2004). O critério que decide a proteção é, portanto, a conduta do destinatário do ato, e não a do agente que o praticou, e é exatamente esse o critério dos incisos I e II do § 6º.

Raciocínio semelhante explica o inciso I. O texto não exige boa-fé objetiva. Este é o padrão de conduta e compreende deveres de cuidado, de modo que quem edifica no lote errado, por não conferir sua localização, descumpriu, em alguma medida, esse padrão; um requisito assim formulado excluiria justamente os casos que a regra pretende alcançar. Basta que o licenciado não tenha agido de má-fé nem dado causa dolosa à divergência.

São os incisos III e IV que impedem que a regra se converta em anistia urbanística. A conformidade da edificação com a legislação aplicável ao local onde efetivamente se encontra distingue a divergência documental, que se corrige, da ilegalidade material, que não se convalida. Se o prédio construído no lote vizinho excede o coeficiente de

aproveitamento daquele lote ou invade seus recuos, não há vício sanável, e as medidas de polícia permanecem disponíveis. Esse é o sentido da ressalva que abre o inciso II do parágrafo único do art. 126: a prescrição não impede o embargo, a demolição ou a cassação diante de situação ilegal que persista, mas a obra que preenche os requisitos do § 6º não constitui situação ilegal que persista.

O inciso IV transpõe, para o caso, a exigência já contida no caput do art. 92 e no art. 55 da Lei nº 9.784, de 1999, de que a convalidação não cause prejuízo a terceiros. Quando a obra ocupa terreno alheio, o Município não pode regularizar o que não poderia licenciar. A regularização depende, então, de título, de anuência do proprietário ou da aquisição do imóvel, inclusive por acessão inversa prevista no art. 1.255, parágrafo único, do Código Civil. Como essa aquisição costuma demandar tempo, o § 7º admite a celebração de compromisso nos termos do art. 67, com prazo e garantias, suspendendo-se, enquanto vigorar, os efeitos de eventual decisão de anulação ou de cassação.

O § 8º remove dois obstáculos que a própria estrutura do art. 92 criaria. O primeiro é dogmático. A doutrina resiste à convalidação de vícios de objeto, e a troca do imóvel poderia ser interpretada como objeto ilícito ou impossível para os fins do § 1º. O anteprojeto afasta essa leitura de modo expresso e, ao mesmo tempo, evita depender da classificação: o que se prevê não é a ratificação do ato tal como editado, mas a sua retificação, com efeitos desde a origem, para que passe a corresponder à realidade que a Administração verificou. O segundo obstáculo é o § 5º, que veda a convalidação de ato já impugnado. Na prática, a questão quase sempre surge depois que o Município inicia o desfazimento, e a vedação, lida literalmente, tornaria a regra inútil. Sua razão de ser, porém, não está presente. Bandeira de Mello justifica o limite como proteção do administrado, cuja impugnação não pode ser neutralizada por ratificação posterior (BANDEIRA DE MELLO, 221, p. 389). Aqui, a impugnação parte da Administração e a regularização favorece o administrado. Manter

a vedação seria voltar-se contra o destinatário uma garantia concebida em seu benefício.

O § 9º fixa os limites do instituto. Os núcleos urbanos informais seguem o regime próprio da Regularização Fundiária Urbana, instituído pela Lei nº 13.465, de 2017, e não se confundem com a divergência pontual entre um ato de licença e uma obra. A regularização tampouco resolve a questão dominial: o habite-se retificado atesta a conformidade urbanística da edificação, mas não transfere a propriedade nem dispensa os atos de registro. Por fim, a regra não concorre com a decadência. Consumado o prazo do art. 94 sem má-fé, a Administração já não pode anular o ato. Ainda assim, a retificação conserva utilidade, pois o ato estabilizado continua a descrever uma obra e um imóvel que não correspondem à realidade, e é sobre essa descrição que se apoiarão o registro imobiliário e os licenciamentos futuros.

CAPÍTULO 7

Recursos e revisão

Título VI do anteprojeto

7.1 Recurso sem depósito e em duas instâncias

O Título VI disciplina os meios de impugnação na esfera administrativa. A estrutura segue a Lei nº 9.784, de 1999: recurso por razões de legalidade e de mérito, dirigido à autoridade que decidiu, que poderá reconsiderar no prazo de cinco dias, antes de encaminhá-lo à autoridade superior (art. 99, § 1º). A primeira inovação relevante é o § 2º do art. 99, que veda a exigência de caução, depósito prévio ou arrolamento de bens como condição de admissibilidade, inclusive quando prevista em lei municipal anterior, nos termos da Súmula Vinculante nº 21. A cláusula final tem destinatário certo: o art. 207 do Código de Edificações, que condiciona o recurso a depósito prévio. Uma versão anterior do texto previa a vedação ressalvada a exigência legal, fórmula que acabaria por validar a regra inconstitucional do código.

A redação final afasta expressamente essa leitura. O § 3º do mesmo artigo acrescenta um dever que a Lei nº 9.784, de 1999, prevê desde a Lei nº 11.417, de 2006: se o recorrente alegar contrariedade a súmula vinculante, a autoridade que não reconsiderar a decisão deve explicitar as razões de sua aplicabilidade ou inaplicabilidade, dever que o § 3º do art. 108 estende ao órgão julgador. A regra tem consequência prática conhecida, pois a reclamação ao Supremo Tribunal Federal contra ato administrativo só é admitida após o esgotamento das vias administrativas (Lei nº 11.417, de 2006, art. 7º, § 1º), de modo que o recurso administrativo é o primeiro momento em que a Administração deve enfrentar a alegação.

O art. 100 limita o recurso a duas instâncias administrativas, salvo disposição legal em contrário, em contraste com as três instâncias previstas no art. 57 da lei federal. A escolha leva em conta a realidade do Município. Em uma estrutura administrativa de porte médio, a terceira instância costuma coincidir com o próprio Prefeito, que não tem condições de examinar pessoalmente todos os recursos, de modo que a instância adicional prolonga o processo sem acrescentar qualidade ao julgamento. Carolina Dalla Pacce, ao examinar a sistematização dos recursos na legislação federal, demonstrou a heterogeneidade de regimes recursais que coexistem mesmo no âmbito da Administração da União (DALLA PACCE, 2015), o que reforça a conveniência de uma regra geral clara no âmbito municipal. Das decisões originárias do Prefeito cabe pedido de reconsideração com caráter de recurso (parágrafo único do art. 100).

A opção não encontra obstáculo constitucional. O Supremo Tribunal Federal afirmou que o duplo grau não é absoluto sequer no âmbito jurisdicional e que, por isso, a previsão legal de instância única no contencioso administrativo não viola a Constituição (BRASIL, 2014). Se a instância única é admissível, a limitação a duas instâncias situa-se com folga dentro da margem de conformação do legislador municipal.

Os arts. 101 a 107 disciplinam a legitimidade, o prazo de dez dias, a forma, os efeitos, as contrarrazões, as hipóteses de não conhecimento e o prazo de trinta dias para julgamento. O recurso dirigido a órgão incompetente não deixa de ser conhecido: o § 1º do art. 106 determina o encaminhamento, por ofício, à autoridade competente, em conformidade com o dever geral do art. 24, § 2º. O § 2º do art. 104 introduz uma exceção ao efeito apenas devolutivo: o recurso contra decisão que aplicar sanção terá efeito suspensivo, salvo quanto às medidas cautelares mantidas por decisão motivada. A regra impede que a sanção seja executada antes do exaurimento da via administrativa, o que poderia tornar o recurso inútil.

7.2 A *reformatio in pejus* no processo sancionador

O art. 108 contém uma das opções mais discutíveis do anteprojeto e, por isso, convém expô-la, bem como os contra-argumentos. O *caput* admite que o órgão julgador confirme, modifique, anule ou revogue, total ou parcialmente, a decisão recorrida, e o § 1º exige que o recorrente seja cientificado antes de qualquer decisão que possa agravar sua situação. Até aqui, o texto reproduz o art. 64 da Lei nº 9.784, de 1999. O § 2º, contudo, acrescenta que, no processo sancionador, é vedado o agravamento da sanção em recurso exclusivo do interessado.

A posição contrária conta com defensores qualificados e respaldo jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 641.054, afirmou que a possibilidade de a Administração, em fase recursal, anular, modificar ou extinguir os atos administrativos é corolário dos princípios da hierarquia e da finalidade, não havendo que se falar em reformatio in pejus no âmbito administrativo, desde que assegurados a ampla defesa, o contraditório e os prazos prescricionais (BRASIL, 2012).

Karla Virgínia Bezerra Caribé vai além e sustenta que não há previsão legal ou fundamento jurídico que justifique restringir a reforma prejudicial em qualquer espécie de processo administrativo, ainda que nos processos punitivos, já que a segurança do administrado decorreria apenas do pronunciamento definitivo, e quem recorre sabe, de antemão, que se sujeita ao agravamento (CARIBÉ, 2009). Irene Patrícia Nohara registra que, no processo administrativo, a *reformatio in pejus* é admitida como regra geral, com a única exceção da revisão de sanção, ao contrário do que ocorre no processo penal (NOHARA, 2019).

O anteprojeto diverge dessa orientação por três razões. A primeira é que o argumento da ausência de previsão legal dirige-se ao intérprete, não ao legislador: o próprio precedente do Supremo afirma a possibilidade da *reformatio*, não sua obrigatoriedade, e nada impede que o legislador municipal a restrinja. A segunda é que, no processo sancionador, a

possibilidade de agravamento produz um efeito inibidor sobre o exercício do direito de recorrer, garantido pelo art. 5º, LV, da Constituição, efeito que não se verifica com a mesma intensidade nos processos ampliativos. A terceira é a coerência sistêmica: o processo sancionador se aproxima do processo penal quanto às garantias, e a vedação da *reformatio in pejus* é uma delas. A Administração conserva, de todo modo, o poder de autotutela: se a decisão recorrida for ilegal por ser branda demais, poderá ser anulada de ofício, observada a decadência, mas não agravada em resposta ao recurso do acusado. A vedação foi registrada como opção política na nota técnica, para que o Executivo e a Câmara possam avaliá-la de forma consciente.

7.3 Revisão e relação com a via judicial

O art. 109 admite a revisão dos processos sancionadores a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes, vedado o agravamento. O Capítulo IV, por fim, afirma no art. 110 que a interposição de recurso administrativo não é condição para o acesso ao Judiciário, em respeito ao art. 5º, XXXV, da Constituição, e esclarece que a propositura de ação judicial com o mesmo objeto não impede a continuidade do processo administrativo, salvo decisão judicial ou disposição legal em contrário. A regra afasta uma prática equivocada: suspender o processo administrativo sempre que o interessado ingressa em juízo, o que só beneficia quem pretende ganhar tempo.

CAPÍTULO 8

O processo administrativo sancionador

Título VII do anteprojeto

8.1 Um rito comum para um poder disperso

O Título VII é a parte do anteprojeto que responde mais diretamente à motivação que deu origem à proposta. O poder sancionador do Município está distribuído em uma dezena de leis, cada uma com seu próprio rito, prazos e instâncias. Paulo Portuguez observou fenômeno análogo no plano federal: a despeito de sua relação com o direito penal, o processo sancionador não possui qualquer uniformidade, ora utilizando técnicas da seara criminal, ora mecanismos de origem processual civil, ora deixando sem disciplina aspectos essenciais da dinâmica processual, o que condiciona o administrado à álea de ser titular de determinadas garantias a depender da entidade que o fiscalize (PORTUGUEZ, 2020). Em escala municipal, a mesma dispersão significa que o morador autuado por uma infração de posturas tem garantias diferentes daquele autuado por uma infração sanitária, sem que nada justifique a diferença.

O anteprojeto não unifica os ritos setoriais, que o art. 2º preserva, mas estabelece um patamar comum de garantias e um rito supletivo. O art. 111 aplica o Título aos processos de apuração de infrações no exercício do poder de polícia municipal, quando a lei setorial não dispuser de forma diversa, e o parágrafo único o estende subsidiariamente ao processo disciplinar, excluindo o processo tributário. O art. 112 enumera as garantias: legalidade e tipicidade, presunção de inocência, culpabilidade, salvo a responsabilidade objetiva prevista em lei, proporcionalidade, vedação da dupla sanção da mesma natureza pelo mesmo fato,

irretroatividade da norma mais gravosa e retroatividade da mais benéfica, e vedação da autoincriminação.

A exigência de tipicidade (art. 112, I) merece comentário, pois não é consensual. Maria Sylvia Zanella Di Pietro inclui a atipicidade entre os princípios próprios do processo administrativo: muitas infrações, ainda que previstas em lei, não são descritas com precisão, como as de "falta grave" ou "procedimento irregular" dos estatutos funcionais, cabendo à autoridade julgadora enquadrá-las à luz das circunstâncias do caso, com discricionariedade limitada pelo exame dos motivos (DI PIETRO, 2023).

A objeção é procedente como descrição do direito vigente, mas não como modelo a ser adotado. A descrição imprecisa da infração transfere à autoridade que pune a tarefa de definir o que é punível, e é exatamente essa transferência que o processo sancionador garantista procura evitar. O anteprojeto não exige, contudo, tipicidade de feição penal: o art. 112, I, veda a sanção sem prévia previsão legal da infração e da penalidade, e o art. 115, II e III, exige a descrição clara e precisa do fato e a indicação do dispositivo infringido.

Eventuais cláusulas genéricas dos códigos municipais, como a cominação de multa por infração a qualquer de seus dispositivos, permanecem aplicáveis, desde que o auto identifique concretamente a regra de conduta violada. É nesse ponto que a exigência de tipicidade produz seu efeito prático, deslocando a precisão do texto legal, que o anteprojeto não pode reescrever, para o ato de imputação, que ele pode disciplinar.

A inclusão da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica merece comentário, pois a matéria é controvertida. Parte da doutrina sustenta que o art. 5º, XL, da Constituição, ao prever a retroatividade da lei penal benéfica, não se estende ao direito administrativo sancionador, e o Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alterações da Lei de Improbidade Administrativa no Tema 1.199, adotou solução intermediária,

negando a retroatividade da norma mais benéfica em relação às condenações já transitadas em julgado.

O anteprojeto, contudo, não depende dessa controvérsia: como o legislador municipal pode dispor sobre o regime das sanções que ele próprio comina, a retroatividade benéfica é aqui uma escolha legislativa, não uma dedução constitucional. A opção justifica-se pela coerência com o princípio da proporcionalidade. Se o próprio Município passou a considerar a conduta menos grave, não há interesse público em punir com a severidade anterior quem ainda não foi definitivamente sancionado. A doutrina municipalista registra a mesma orientação ao incluir, entre as causas de extinção da punibilidade, tanto nos ilícitos administrativos quanto nos criminais, a retroatividade da lei que deixa de considerar o fato ilícito (BRAZ, 2006, p. 531).

8.2 As fases do processo e sua função no regime da prescrição

O art. 113 define as fases do processo sancionador: instauração, defesa, instrução, relatório, alegações finais, decisão e recurso. A enumeração confere à defesa o status de fase autônoma, e essa opção encontra respaldo na evolução da própria doutrina. Maria Sylvia Zanella Di Pietro identificava, em todo processo que envolva a solução de controvérsia ou a decisão administrativa, pelo menos três fases: a instauração, a instrução e a decisão (DI PIETRO, 2014, p. 696-697); em edição posterior, passou a enumerar quatro, incluindo a defesa (DI PIETRO, 2023).

A autora situa a defesa após a instrução, enquanto o anteprojeto a antecipa e reserva, para as alegações finais, a manifestação do acusado sobre a prova produzida. O parágrafo único permite ao regulamento disciplinar a forma dos atos de cada fase, mas veda a criação de fases ou etapas obrigatórias não previstas no artigo. À primeira vista, a enumeração parece mera organização didática. Sua função real só se revela no art. 124, que define o ato de impulso efetivo, apto a afastar a prescrição

intercorrente, como o ato que realiza uma das fases do art. 113 ou promove a passagem de uma fase para a seguinte. A vedação de criar fases por regulamento impede que a Administração, por ato próprio, multiplique etapas para gerar atos de impulso artificiais.

Os arts. 114 a 120 disciplinam o rito. A apuração preliminar, de caráter investigativo e sem sanção, deve ser concluída em três meses, prorrogáveis uma vez (art. 114). O auto de infração deve conter a descrição clara e precisa do fato, com indicação do local, da data e das circunstâncias, bem como do dispositivo infringido e da sanção cabível, sob pena de nulidade (art. 115). A defesa escrita será apresentada em quinze dias, com até três testemunhas por fato (art. 116). Se o relatório propuser capitulação ou sanção diversa da constante do auto, o acusado será intimado para manifestar-se especificamente (art. 117, parágrafo único), o que impede a condenação por fato ou enquadramento sobre o qual o acusado não teve oportunidade de se defender. A dosimetria segue critérios expressos (art. 119), entre os quais o programa de integridade da pessoa jurídica como atenuante, e a decisão deve ser proferida em trinta dias, indicando os fatos provados, a infração caracterizada e os fundamentos da dosimetria (art. 120).

8.3 A prescrição da pretensão punitiva

O Capítulo VII, sobre a prescrição, é a razão de ser imediata do anteprojeto. O art. 121 fixa em cinco anos o prazo da prescrição da pretensão punitiva, contado da prática do ato ou, na infração permanente ou continuada, da cessação, e remete à lei penal quando o fato também constituir crime. O modelo é o art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, que regula a prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal. A opção pelo prazo quinquenal não é casual. Como visto, o Supremo Tribunal Federal afirmou, na ADI 6.019, que o prazo quinquenal se consolidou como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e os particulares, e que um município que adotasse prazo mais longo correria o

risco de ter sua regra declarada inconstitucional por ofensa à isonomia (BRASIL, 2021).

O art. 122 enumera as causas interruptivas: a notificação do acusado, inclusive por edital; o ato inequívoco que importe na apuração do fato, assim entendido o ato de instrução que produza ou determine a produção de prova sobre a infração; e a decisão condenatória recorrível. Dois parágrafos afastam-se do modelo federal. O § 1º estabelece que cada causa interrompe a prescrição uma única vez no mesmo processo, impedindo a sucessão indefinida de atos interruptivos da mesma espécie. O § 3º, por sua vez, dispõe que tais causas não se aplicam à prescrição intercorrente, regida pelo art. 124.

Essa última regra incorpora ao direito positivo municipal a orientação firmada pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 2.223.324, julgado em 16 de dezembro de 2025. Naquele caso, o acórdão, redigido pelo Ministro Gurgel de Faria, assentou que a interpretação conjunta do art. 1º, § 1º, e do art. 2º, II, da Lei nº 9.873, de 1999, permite compreender que as hipóteses de interrupção da prescrição punitiva quinquenal são distintas e não se aplicam à prescrição intercorrente trienal (BRASIL, 2025b). A distinção é fundamental. Se o mesmo ato que interrompe a prescrição quinquenal também afastasse a intercorrente, bastaria à Administração praticar periodicamente um ato de apuração para manter o processo vivo por tempo indefinido, e a prescrição intercorrente perderia sua razão de existir.

O art. 123 completa a Seção com as causas suspensivas, ambas ligadas às soluções consensuais: a vigência de termo formal de negociação, uma única vez no mesmo processo e pelo prazo máximo de cento e oitenta dias, e a vigência do compromisso celebrado nos termos do art. 67, retomando-se a contagem na data do vencimento da obrigação descumprida. Os dois limites seguem o critério que atravessa todo o Título: a Administração só ganha tempo por ato definido em lei, uma única vez e com termo certo. A vedação de termos sucessivos repete, quanto à

suspensão, a lógica do art. 122, § 1º, e a retomada no vencimento da obrigação, e não na data em que a Administração declarar o descumprimento, impede que a demora administrativa em reconhecê-lo prolongue a pretensão punitiva. A suspensão alcança expressamente a prescrição intercorrente, e a razão é prática: como o processo fica suspenso enquanto o acusado cumpre as obrigações assumidas, sem ela a pretensão punitiva poderia prescrever justamente no período em que o infrator se dispôs a reparar a ilegalidade.

A comparação com a lei gaúcha mostra que a lacuna não é exclusiva dos Municípios. A Lei estadual nº 15.612, de 2021, editada depois da reforma da Lei de Introdução, não prevê prazo para a pretensão punitiva nem disciplina a prescrição intercorrente; a única prescrição que regula é a da ação de cobrança dos créditos oriundos de prestações de contas (RIO GRANDE DO SUL, 2021, art. 70). Depois do Tema 1.294, os processos sancionadores estaduais que dependam apenas dessa lei geral, sem regra própria em lei específica, ficaram expostos à mesma objeção que o anteprojeto procura evitar em Lajeado. O exemplo reforça que a matéria não se resolve com a simples edição de uma lei de processo administrativo: é preciso que ela trate expressamente do prazo do processo sancionador.

8.4 A prescrição intercorrente e o conceito de ato de impulso efetivo

O art. 124 é o dispositivo central do Título. Incide a prescrição no processo sancionador paralisado por mais de três anos, sem ato de impulso efetivo, com arquivamento de ofício ou a requerimento, e na apuração da responsabilidade funcional pela paralisação. O prazo trienal coincide com o do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873, de 1999. O que o anteprojeto acrescenta, e que a lei federal não tem, é a definição legal do que interrompe a paralisação.

A ausência dessa definição é a principal fonte de litígio na aplicação da lei federal. A Lei nº 9.873, de 1999, refere-se ao procedimento paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou de despacho,

sem esclarecer qual espécie de despacho afasta a paralisação. A jurisprudência construiu uma resposta caso a caso. No mesmo Recurso Especial nº 2.223.324, o Superior Tribunal de Justiça distinguiu os processos paralisados, nos quais não há despachos ou os atos praticados são meramente protelatórios, como encaminhamentos ao arquivo sem fundamento e remessas para digitalização sem relação com o andamento, dos processos em andamento, nos quais são proferidos despachos previstos em lei e necessários ao regular desenvolvimento do feito, como o encaminhamento à Procuradoria para parecer e os relatórios de instrução exigidos em norma. E concluiu que a prática de despachos de impulsionamento legalmente previstos afasta a paralisação e, por conseguinte, a ocorrência da prescrição intercorrente (BRASIL, 2025b).

O anteprojeto converte esses critérios jurisprudenciais em norma. O § 1º do art. 124 enumera, de modo exemplificativo, os atos de impulso efetivo: a notificação ou intimação do acusado para a prática de ato de fase prevista em lei, o deferimento ou a produção de prova, o encaminhamento ao órgão jurídico para parecer, o relatório final, o encaminhamento à autoridade julgadora e a decisão. O § 2º enumera os atos que não constituem impulso efetivo, entre eles as certificações de estado do tipo aguardando providências, o encaminhamento ao arquivo sem fundamento, a remessa para digitalização, a redistribuição interna, a repetição de despacho anterior, a requisição de documento já constante dos autos e os atos relativos a etapas não previstas no art. 113. O inciso VIII funciona como cláusula de fechamento: não constitui impulso qualquer ato que não seja apto a conduzir o processo à decisão final.

Os atos excluídos pelo § 2º correspondem ao que a doutrina do direito à razoável duração do processo denomina "tempos mortos". Samuel Miranda Arruda, ao sistematizar os parâmetros de aferição da demora, aponta, ao lado da complexidade do caso e da conduta das partes, a conduta das autoridades, examinada sobretudo pela ocorrência de períodos de completa inércia, em que o processo deixa de ser impulsionado ou se

paralisa por falha dos serviços de apoio (ARRUDA, 2018). O § 2º confere a esses períodos um tratamento objetivo: certificações de estado, remessas e redistribuições internas não interrompem a contagem, pois não fazem o processo avançar em direção à decisão.

A técnica tem dupla vantagem. Para o administrado, oferece um critério objetivo para aferir se seu processo prescreveu, sem depender da interpretação de cada julgador. Para a Administração, oferece segurança: o servidor sabe quais atos mantêm o processo vivo e pode organizar o trabalho para praticá-los. Os §§ 3º e 4º determinam o reconhecimento, de ofício, da prescrição intercorrente e atribuem ao registro no sistema eletrônico, previsto no art. 87, a função de prova da prática de atos de impulso. Mais uma vez, os Títulos se comunicam.

O disposto nos §§ 5º e 6º do art. 124 é consequência da escolha pela lei complementar. O § 5º estende a prescrição intercorrente ao processo administrativo disciplinar e à sindicância disciplinar, considerando, para esse fim, as fases previstas no regime jurídico dos servidores, com prazo de paralisação de três anos ou o prazo da prescrição da pretensão punitiva cominado à infração, se inferior. A ressalva final evita uma incoerência: seria absurdo que o processo de uma infração punível com advertência, cuja prescrição ocorre em prazo menor, pudesse permanecer paralisado por três anos. O § 6º estabelece que o reconhecimento da prescrição intercorrente implicará a instauração obrigatória de apuração da responsabilidade funcional pela paralisação. A prescrição deixa de ser apenas um benefício para o acusado e passa a ser também um alerta para a Administração.

8.5 Prescrição executória e efeitos da prescrição

O art. 125 fixa em cinco anos o prazo prescricional para a pretensão de cobrança do crédito não tributário decorrente de sanção, contados da constituição definitiva do crédito. O art. 126 trata dos efeitos da prescrição e contém uma ressalva que responde à principal objeção que se poderia

opor ao regime proposto. A prescrição extingue a pretensão punitiva ou executória e as medidas cautelares acessórias, mas não alcança a obrigação de reparar o dano, inclusive o ambiental, a adoção, em novo processo, de medidas de polícia destinadas a fazer cessar situação ilegal que persista, como o embargo de obra, a demolição de construção irregular e a cassação de licença, nem a apuração de infração nova ou continuada. A ressalva que abre o inciso II do parágrafo único, relativa à regularização prevista no art. 92, § 6º, delimita o alcance dessas medidas: a obra que atende à legislação urbanística do local em que se encontra apresenta divergência documental, passível de retificação, e não uma situação ilegal que persista (item 6.5).

Essa ressalva é decisiva para o equilíbrio do texto. Uma objeção previsível à prescrição intercorrente é a de que ela premiaria o infrator e consolidaria situações ilegais, como uma construção irregular cuja multa prescreveu. O art. 126 responde à objeção ao separar duas coisas que a prática administrativa costuma confundir: a sanção, de natureza punitiva e sujeita à prescrição, e a medida de polícia, destinada a restaurar a legalidade, que não tem natureza punitiva e pode ser adotada enquanto a situação ilegal persistir. A obra irregular não se torna regular porque a multa prescreveu; apenas a multa deixa de ser exigível. Com isso, a prescrição cumpre sua função de garantia sem comprometer a função de polícia.

CAPÍTULO 9

Os procedimentos especiais

Título VIII do anteprojeto

A expressão "procedimentos especiais" deve ser lida à luz da terminologia examinada no item 2.2. Se processo é a relação que se estabelece entre a Administração e os interessados, com seus direitos, deveres e garantias, e procedimento é o rito pelo qual essa relação se desenvolve, os procedimentos especiais não são processos de outra natureza, nem estão fora da lei geral. São ritos diferenciados, disciplinados pelo próprio anteprojeto, para pretensões cuja finalidade não se acomoda ao procedimento comum do Título III. O anteprojeto segue, nesse ponto, a técnica do Código de Processo Civil, que separa o procedimento comum dos especiais e manda aplicar aquele a estes, subsidiariamente (art. 318, parágrafo único).

Daí a diferença em relação aos processos regidos por lei específica, de que trata o art. 2º. Naqueles, o rito diferenciado está na própria lei geral; nestes, está em lei setorial anterior, que o anteprojeto preserva e apenas complementa. A especialidade, por sua vez, decorre sempre de algum elemento que o procedimento comum não comportaria sem distorção. No direito de petição, é a legitimação aberta a qualquer pessoa (art. 127), e na denúncia, a admissão do denunciante não identificado (art. 128). Na consulta, pesam o prazo próprio e a eficácia geral da resposta publicada (art. 129); nas certidões, o prazo improrrogável fixado pela Lei Orgânica (art. 130); nos atos públicos de liberação, o efeito atribuído ao silêncio (art. 133). A reparação de danos exige a prévia manifestação do órgão jurídico e submete o pagamento à disciplina orçamentária (art. 134), o

ressarcimento ao erário depende da apuração da boa-fé do beneficiário (art. 135), e a elaboração de atos normativos abre a participação a qualquer interessado (art. 136). Em tudo o que esses dispositivos não regulam, como a forma dos atos, a intimação, a instrução, a motivação e os recursos, aplica-se o procedimento comum, nos termos do parágrafo único do art. 3º.

O Capítulo I trata do direito de petição, da reclamação e da denúncia. O art. 127 assegura o direito de petição nos termos do art. 5º, XXXIV, a, da Constituição e remete as manifestações sobre serviços públicos à Lei nº 13.460, de 2017, e à Ouvidoria-Geral do Município. O art. 128 admite a denúncia sem identificação do denunciante, desde que acompanhada de elementos mínimos, em harmonia com o art. 25 da Lei Municipal nº 12.162, de 2026, e o parágrafo único estabelece que a denúncia não constitui, por si só, fundamento para a aplicação de sanção.

Os Capítulos II e III tratam da consulta e das certidões. A consulta, prevista no art. 98, será respondida em trinta dias, e a resposta será publicada, preservados os dados pessoais do consulente (art. 129). A publicação transforma a resposta individual em orientação para todos os que se encontram na mesma situação, concretizando a isonomia. As certidões para defesa de direitos serão expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, nos termos do art. 107 da Lei Orgânica (art. 130). Cabe aqui uma observação sobre a legislação tributária: o art. 64, § 2º, do Código Tributário Municipal condiciona a expedição de certidões à quitação de débitos. Essa exigência não pode alcançar as certidões requeridas para a defesa de direitos e o esclarecimento de situações de interesse pessoal, asseguradas independentemente do pagamento de taxas, nos termos do art. 5º, XXXIV, b, da Constituição, e o anteprojeto, ao reafirmar o direito no art. 8º, V, e no art. 130, delimita o alcance daquela regra.

O Capítulo IV disciplina os atos públicos de liberação de atividade econômica, nos termos da Lei nº 13.874, de 2019. O art. 133 prevê que, apresentados todos os elementos necessários, o requerente será cientificado do prazo máximo para a decisão, cujo decurso implicará aprovação tácita,

nas hipóteses do art. 3º, IX, da lei federal. O parágrafo único exclui a aprovação tácita nas hipóteses vedadas pela legislação federal, inclusive no licenciamento ambiental, e esclarece que ela não dispensa o cumprimento das normas urbanísticas, ambientais, sanitárias e de segurança. A aprovação tácita autoriza o exercício da atividade, mas não torna lícito o que a lei proíbe.

Os Capítulos V a VII introduzem três procedimentos inexistentes na Lei nº 9.784, de 1999. O pedido administrativo de reparação de danos (art. 134) permite ao administrado lesado por ato ou omissão de agente municipal requerer a indenização na própria esfera administrativa, sem que isso seja condição para a ação judicial. O ressarcimento de valores pagos indevidamente pela Administração (art. 135) exige processo com contraditório, no qual se apurem o valor, a origem do pagamento e a boa-fé do beneficiário. E a elaboração de atos normativos que afetem, de modo relevante, direitos ou obrigações (art. 136) será precedida de consulta pública de no mínimo quinze dias, nos termos do art. 29 da Lei de Introdução, salvo urgência motivada. Este último dispositivo estende a lógica processual à produção normativa da Administração: decretos e instruções que impõem obrigações ao cidadão também devem ser elaborados com a participação do cidadão.

CAPÍTULO 10

Controle e responsabilização

Título IX do anteprojeto

10.1 Controle interno e transparência dos tempos

Uma lei de processo que fixa prazos sem prever consequências por seu descumprimento corre o risco de se tornar um catálogo de boas intenções. O Título IX enfrenta esse risco em duas frentes. A primeira é institucional. O art. 137 atribui à Controladoria-Geral do Município, órgão central do Sistema de Controle Interno criado pela Lei nº 12.162, de 2026, a fiscalização do cumprimento da lei, nos termos do art. 31 da Constituição, com poderes para requisitar informações e recomendar providências. O art. 138 obriga o Executivo a publicar, semestralmente, relatório com o número de processos instaurados e concluídos, o tempo médio de tramitação e de decisão por órgão, o número de processos com prazo excedido e o número de prescrições reconhecidas.

A importância do art. 138 não deve ser subestimada. Odete Medauar inclui entre as finalidades do processo administrativo a de facilitar o controle da Administração, observando que o conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrente do esquema processual, facilita o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e dos demais entes que fiscalizam a Administração (MEDAUAR, 2018, p. 162). Os indicadores de tempo cumprem essa finalidade em escala agregada. Sem eles, a demora é percebida apenas por quem a sofre, caso a caso; com eles, torna-se um dado público, que a Câmara, a imprensa e a própria Administração podem acompanhar e cobrar.

10.2 A responsabilização funcional pela demora

A segunda frente é individual. O art. 139 estabelece que constitui dever funcional do agente responsável pela condução do processo impulsioná-lo, cumprir os prazos e registrar nos autos, antes do vencimento, a justificativa de eventual demora, e o § 1º qualifica como infração disciplinar o descumprimento de prazo sem justificativa registrada ou com justificativa manifestamente insuficiente, punível com advertência ou suspensão, nos termos da Lei Complementar nº 1, de 2016, mediante sindicância ou processo disciplinar.

A construção foi cuidadosa para evitar dois riscos. O primeiro é o da responsabilização objetiva do servidor por falhas estruturais que ele não controla. Por isso, o § 2º enumera justificativas plausíveis: a complexidade da matéria demonstrada nos autos, a dependência de manifestação de outro órgão ou de providência do interessado, o volume de processos incompatível com o prazo, comprovado por dados do sistema, e a força maior ou indisponibilidade do sistema. Os três primeiros critérios correspondem, com as adaptações necessárias, aos parâmetros da Corte Interamericana examinados por Alcides Saldanha Lima: a complexidade do assunto, a atividade processual do interessado e a conduta das autoridades (LIMA, 2010, p. 7491). O § 5º atribui a responsabilidade ao titular do órgão quando o atraso decorrer de deficiência estrutural e o titular deixar de apresentar o plano de ação previsto no art. 60, § 4º.

O segundo risco é o do chamado apagão das canetas, isto é, a paralisia decisória do servidor que, temendo ser responsabilizado, prefere não decidir. O § 8º do art. 139 responde a esse risco com base no art. 28 da Lei de Introdução: o agente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou de erro grosseiro. Duas escolhas de redação merecem registro. A primeira é a referência expressa à esfera disciplinar: há leitura doutrinária segundo a qual o art. 28 não alcança a instância administrativo-disciplinar, e a lei municipal, ao disciplinar o regime de seus próprios servidores, afasta a dúvida e estende

a eles o padrão do erro grosseiro. A segunda é a ressalva do § 7º, que preserva a ação regressiva em casos de dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição. A ressalva acompanha a orientação identificada pelo Observatório do TCU na jurisprudência do Tribunal de Contas da União: no Acórdão 2.391/2018, do Plenário, o erro grosseiro foi equiparado à culpa grave, mas o dever de indenizar o erário permaneceu condicionado à comprovação de dolo ou culpa, sem gradação. O mesmo levantamento mostra que o padrão de erro grosseiro não esvaziou a responsabilização, pois, em 84% dos casos em que o art. 28 foi aplicado, ao menos um agente foi responsabilizado (OBSERVATÓRIO DO TCU, 2021, p. 43-44). O § 9º completa o desenho ao exigir que a apuração considere as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei de Introdução. A combinação é intencional. O servidor é responsabilizado por não decidir sem justificativa, mas protegido quando decide de boa-fé. O incentivo que a norma cria aponta, portanto, para a decisão tempestiva, e não para a omissão defensiva.

A ressalva do § 7º é coerente com a leitura que o Supremo Tribunal Federal faz do art. 37, § 6º, da Constituição. O dispositivo consagra uma dupla garantia: em favor do particular, que pode demandar diretamente a pessoa jurídica objetivamente responsável, e em favor do agente público, que somente responde, administrativamente e civilmente, perante a pessoa jurídica à qual se vincula (BRASIL, 2006). O anteprojeto preserva os dois polos. A responsabilidade civil do servidor perante o Município, em ação regressiva, segue o regime constitucional de dolo ou culpa, e o padrão do erro grosseiro do § 8º opera sem prejuízo dela.

Os demais parágrafos completam o regime. O § 3º considera agravantes a reincidência e a ocorrência, em razão da demora, de prescrição ou de dano ao interessado ou ao erário. O § 4º sujeita o ocupante de cargo em comissão ou função gratificada que descumprir reiteradamente os prazos à destituição da posição de confiança. O § 6º

determina a instauração da apuração de ofício, mediante representação do interessado ou por recomendação da Controladoria.

CAPÍTULO 11

Disposições finais e transitórias

Título X do anteprojeto

O Título X resolve os problemas de direito intertemporal e de implementação. O art. 140 adota a regra do isolamento dos atos processuais: a lei aplica-se aos processos em curso, preservados os atos já praticados e os prazos iniciados sob a disciplina anterior. O art. 141 determina que os prazos decadenciais em curso continuem a correr sem interrupção nem reinício.

O art. 142 enfrenta a questão intertemporal mais delicada do anteprojeto. Se a prescrição intercorrente passasse a incidir sobre os processos em curso com contagem retroativa, todos os processos sancionadores paralisados há mais de três anos seriam extintos no dia da entrada em vigor da lei, sem que a Administração tivesse qualquer oportunidade de impulsioná-los. A consequência seria uma anistia indireta, não deliberada pelo legislador, e o risco de questionamento por ofensa à segurança jurídica.

O anteprojeto adota, por isso, a contagem a partir da vigência: nos processos em curso, o prazo de três anos será contado a partir da data em que a lei entrar em vigor. A solução coincide com a que o próprio Tema 1.294 sugere, ao afirmar que não existe prescrição intercorrente sem lei local que a institua: se, antes da lei, não havia prescrição intercorrente, o prazo não pode ter corrido antes dela. O parágrafo único do mesmo artigo completa a transição quanto à prescrição quinquenal: as causas interruptivas ocorridas antes da vigência produzem os efeitos da legislação

então aplicada, e o limite de uma interrupção por causa, previsto no art. 122, § 1º, considera apenas as ocorridas a partir dela.

Os arts. 143 a 146 tratam da implementação. Os processos em meio físico serão digitalizados em dois anos, e a adesão à intimação eletrônica será obtida no primeiro acesso ao sistema após a vigência do art. 143. O Executivo terá cento e oitenta dias para regulamentar a lei, permanecendo em vigor, até lá, o decreto que hoje disciplina o processo eletrônico, naquilo que não conflitar com ela (art. 144). O art. 145 impõe a capacitação dos servidores. E o art. 146 fixa a vigência em cento e oitenta dias após a publicação, prazo que coincide com o da regulamentação e permite que a Administração se prepare antes de as novas regras, especialmente as de prazo e de responsabilização, tornarem-se exigíveis. A cláusula de revogação foi suprimida, em atenção ao art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998, porque não há lei a ser revogada expressamente: as leis setoriais permanecem em vigor, com as complementações previstas no art. 2º.

Considerações finais

O exame dos dez títulos permite responder à hipótese formulada na introdução, mas a resposta requer qualificação. O anteprojeto cumpre a dupla finalidade do processo administrativo na maior parte de suas escolhas. Os deveres do administrado (art. 9º), a preservação do poder de polícia diante da prescrição (art. 126, parágrafo único), as medidas cautelares com contraditório diferido (art. 62) e a admissão da reformatio in pejus fora do processo sancionador (art. 108, caput) mostram que a proteção do cidadão não foi construída contra a Administração. Em sentido inverso, os prazos globais de conclusão (art. 56), a definição legal do ato de impulso efetivo (art. 124), a nulidade da decisão sancionadora proferida por autoridade incompetente (art. 92, § 3º) e a vedação da decisão automatizada restritiva (art. 89, § 1º) mostram que a eficiência administrativa não foi buscada à custa das garantias.

A qualificação está em outro lugar. Os pontos mais frágeis do texto não são jurídicos, mas de implementação. A responsabilização funcional pela demora só funcionará se o sistema eletrônico registrar de forma confiável os atos e os prazos e se os indicadores semestrais forem efetivamente publicados. A inclusão digital só será real se houver servidores disponíveis para o atendimento assistido. A regulamentação, a ser editada em cento e oitenta dias, terá de definir as autoridades responsáveis, os níveis de assinatura e a classificação de risco das atividades econômicas, tarefas que exigem trabalho técnico considerável. Uma lei bem escrita, mas mal regulamentada, pode gerar mais litígios do que a ausência de lei.

Restam, ainda, opções que dependem de juízo político e que o Executivo e a Câmara devem avaliar com conhecimento de causa: a suspensão dos prazos no fim de ano para interessados assistidos por advogado, a nomeação de defensor dativo no processo sancionador, a vedação da reformatio in pejus nos recursos sancionadores, a interrupção da prescrição uma única vez por causa e a própria escolha pela lei complementar, que exige maioria absoluta. Nenhuma delas compromete a constitucionalidade do texto, e todas podem ser revistas sem desfigurá-lo.

O que não pode ser adiado é a decisão de legislar. Depois do Tema 1.294, a ausência de lei municipal sobre processo administrativo deixou de ser uma lacuna tolerável e passou a ser uma escolha, com consequências concretas para quem responde a processos sancionadores sem prazo para sua conclusão. A proposta elaborada pela Comissão de Direito Administrativo, Tributário e Urbanístico e encaminhada pela Subseção de Lajeado da Ordem dos Advogados do Brasil oferece ao Município um ponto de partida tecnicamente fundamentado para essa decisão. O conteúdo final, como deve ser em uma democracia, caberá aos representantes eleitos.

Referências

ARRUDA, Samuel Miranda. Comentário ao artigo 5º, LXXVIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35ª. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 109, de 15.3.2021 e a Lei 14.133, de 1.4.2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). – São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 fev. 1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 9 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 24 ago. 1977.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 5 jul. 1994.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 24 nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 9 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020. Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 24 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 1.138.206/RS**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 9 ago. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 set. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 2.002.589/PR (Tema Repetitivo 1.294)**. Relator: Min. Afrânio Vilela. Julgado em 16 dez. 2025. Diário de Justiça Eletrônico Nacional, 19 dez. 2025. [2025a].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 2.223.324/MT**. Relator: Min. Paulo Sérgio Domingues. Relator para o acórdão: Min. Gurgel de Faria. Julgado em 16 dez. 2025. [2025b].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. A Lei n. 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. Brasília, DF: STJ, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.288**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 13 out. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, 24 fev. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do

acórdão: Min. Roberto Barroso. Sessão virtual de 30 abr. 2021 a 11 maio 2021. [2021].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança nº 24.268/MG**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Diário da Justiça, 17 set. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 377.457/PR**. Repercussão geral. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 17 set. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 19 dez. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 594.296/MG**. Repercussão geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 21 set. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 13 fev. 2012. [2011].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 641.054/RJ**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 22 maio 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 26 jun. 2012. [2012].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 794.149**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 18 nov. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, 4 dez. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário nº 327.904**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 15 ago. 2006. Diário da Justiça, 8 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 21**. É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo. Brasília, DF: STF, 2009.

BRAZ, Petrônio. **Direito municipal na Constituição**. 6. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2006.

CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. Reformatio in pejus no processo administrativo brasileiro: fundamentos, condições e limites. **Revista Virtual da AGU**, Brasília, ano 9, n. 92, set. 2009. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=97461&ordenacao=4&id_site=1115. Acesso em: 20 jan. 2010.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**: Cadernos de Direito Público, Porto Alegre, v. 27, n. 57, supl., p. 35-78, 2004a.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**: Cadernos de Direito Público, Porto Alegre, v. 27, n. 57, supl., p. 13-33, 2004b. Publicado originalmente na mesma revista, v. 18, n. 46, p. 11-29, 1988.

DALLA PACCE, Carolina. **A sistematização dos recursos administrativos na legislação federal**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DALLA PRIA, Rodrigo. **Direito processual tributário**. São Paulo: Noeses, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book.

FERRAZ, Luciano. Município e federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Tratado de direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 27-42.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ed. especial, p. 135-169, nov. 2018.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99): para além da Administração Federal: uma proposta de interpretação conforme a Constituição de seu art. 1º. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 233-256, jan./mar. 2004. DOI: 10.12660/rda.v235.2004.45135.

GUSSOLI, Felipe Klein. A coisa julgada administrativa no Direito brasileiro. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 67-88, ene./jun. 2017. DOI: 10.14409/rr.v4i1.7119.

LAJEADO (RS). **Lei Orgânica do Município de Lajeado**. Lajeado: Câmara Municipal, [s. d.].

LAJEADO (RS). Lei Complementar nº 1, de 23 de março de 2016. Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Lajeado. Lajeado: Prefeitura Municipal, 2016.

LAJEADO (RS). Lei nº 2.714, de 31 de dezembro de 1973. Código Tributário do Município de Lajeado. Lajeado: Prefeitura Municipal, 1973.

LAJEADO (RS). Lei nº 5.835, de 12 de dezembro de 1996. Código do Meio Ambiente. Lajeado: Prefeitura Municipal, 1996.

LAJEADO (RS). Lei nº 5.840, de 17 de dezembro de 1996. Código de Posturas. Lajeado: Prefeitura Municipal, 1996.

LAJEADO (RS). Lei nº 5.848, de 20 de dezembro de 1996. Código de Edificações. Lajeado: Prefeitura Municipal, 1996.

LAJEADO (RS). Lei nº 6.114, de 29 de julho de 1998. Dispõe sobre a vigilância sanitária no Município. Lajeado: Prefeitura Municipal, 1998.

LAJEADO (RS). Lei nº 9.677, de 4 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município. Lajeado: Prefeitura Municipal, 2014.

LAJEADO (RS). Lei nº 11.052, de 26 de agosto de 2020. Plano Diretor de Lajeado. Lajeado: Prefeitura Municipal, 2020.

LAJEADO (RS). Lei nº 12.162, de 11 de junho de 2026. Institui o Sistema de Controle Interno e cria a Controladoria-Geral do Município. Lajeado: Prefeitura Municipal, 2026.

LAJEADO (RS). Lei nº 12.219, de 27 de agosto de 2026. Código Municipal de Limpeza Urbana. Lajeado: Prefeitura Municipal, 2026.

LEITE, Diego Vivian. **Moralidade e direito**: o princípio da boa-fé no direito administrativo. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LIMA, Alcides Saldanha. A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a razoável duração do processo: reflexões a partir de dois precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Ximenes Lopes e Nogueira de Carvalho (versus Brasil). In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais** [...]. [S. l.]: CONPEDI, 2010. p. 7479-7495. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3293.pdf. Acesso em: 11 nov. 2026.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 321-381, jan./mar. 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

MONTEIRO, Vítor. Desafio à codificação do processo administrativo no ordenamento brasileiro: a forma federativa de Estado. **Revista Digital de Direito Público**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 94-115, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. E-book.

NEVES, Camila Castro. **As bases da nova LINDB no direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019. E-book.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. E-book.

OBSERVATÓRIO DO TCU. **Aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**: relatório de pesquisa. São Paulo: FGV Direito SP; Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; LEITE, Glauco Salomão. Processo e sindicância administrativa. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Tratado de direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 433-450.

PORTELLA, André; BORGES, Daniela Andrade. Processo administrativo tributário. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Tratado de direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 469-490.

PORTUGUEZ, Paulo. Expansionismo penal e segurança jurídica em processos administrativos sancionadores. **JOTA**, São Paulo, 2 set. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/expansionismo-penal-e-seguranca-juridica-em-processos-administrativos-sancionadores-02092020. Acesso em: 11 nov. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.612, de 6 de maio de 2021. Dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado**: Porto Alegre, 7 maio 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas introdutórias ao sistema constitucional de direitos e deveres fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book.

SCHWANKA, Cristiane. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da administração pública democrática: a conformação da administração pública consensual. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 80, n. 3, p. 69-95, jul./set. 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Comentário ao artigo 69. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book.

Apêndice: Precedentes citados

Os elementos abaixo foram conferidos no inteiro teor dos acórdãos, salvo onde indicado. O grau de confiança expressa a segurança quanto à exatidão dos dados de identificação e da tese.

ADI 6.019/SP

Tribunal	STF, Plenário
Número do processo	ADI 6.019/SP
Relator	Min. Marco Aurélio; redator Min. Roberto Barroso
Data do julgamento	Sessão virtual de 30/04 a 11/05/2021
Tese jurídica	Lei estadual pode disciplinar o prazo decadencial da autotutela, mas o prazo de dez anos ofende a isonomia diante do padrão quinquenal
Trecho resumido	O prazo quinquenal consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e os particulares; efeitos modulados
Grau de confiança	Alta: inteiro teor examinado

REsp 2.002.589/PR (Tema 1.294)

Tribunal	STJ, Primeira Seção
Número do processo	REsp 2.002.589/PR (Tema 1.294)
Relator	Min. Afrânio Vilela
Data do julgamento	16/12/2025 (DJEN 19/12/2025)
Tese jurídica	O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre prescrição intercorrente e não pode ser usado, nem por analogia, em processos estaduais e municipais
Trecho resumido	Na ausência de lei local, não compete ao Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais
Grau de confiança	Alta: inteiro teor examinado

REsp 2.223.324/MT

Tribunal	STJ, Primeira Turma
Número do processo	REsp 2.223.324/MT
Relator	Min. Paulo Sérgio Domingues; relator para o acórdão Min. Gurgel de Faria
Data do julgamento	16/12/2025
Tese jurídica	Despachos de impulsionamento legalmente previstos afastam a paralisação; as causas interruptivas da prescrição quinquenal não se aplicam à intercorrente
Trecho resumido	Distinção entre processo paralisado (atos protelatórios, remessas sem fundamento) e processo em andamento (despachos previstos em lei); julgado por maioria
Grau de confiança	Alta: inteiro teor examinado

REsp 1.138.206/RS (recurso repetitivo)

Tribunal	STJ, Primeira Seção
Número do processo	REsp 1.138.206/RS (recurso repetitivo)
Relator	Min. Luiz Fux
Data do julgamento	09/08/2010 (DJe 01/09/2010)
Tese jurídica	O processo administrativo fiscal federal não se rege pela Lei 9.784/1999; o prazo de 360 dias do art. 24 da Lei 11.457/2007 tem natureza processual e aplica-se de imediato, inclusive aos pedidos anteriores à sua vigência
Trecho resumido	A ementa registra a impossibilidade de aplicação da Lei 9.784/1999 ao processo regido pelo Decreto 70.235/1972 e determina a observância do prazo de 360 dias contado do protocolo
Grau de confiança	Média-alta: ementa transcrita em DALLA PRIA (2020, item 4.3.6, nota 625); inteiro teor não examinado

ARE 641.054 AgR/RJ

Tribunal	STF, Primeira Turma
Número do processo	ARE 641.054 AgR/RJ
Relator	Min. Luiz Fux
Data do julgamento	22/05/2012 (DJe 26/06/2012)
Tese jurídica	Admite-se o agravamento da sanção em recurso administrativo, assegurados contraditório, ampla defesa e prazos prescricionais
Trecho resumido	A revisão em fase recursal é corolário da hierarquia e da finalidade
Grau de confiança	Alta: inteiro teor examinado

RE 594.296/MG (repercussão geral; Tema 138)

Tribunal	STF, Plenário
Número do processo	RE 594.296/MG (repercussão geral; Tema 138)
Relator	Min. Dias Toffoli
Data do julgamento	21/09/2011 (DJe 13/02/2012), unânime
Tese jurídica	Se do ato tido por ilegal já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo, com contraditório e ampla defesa
Trecho resumido	Revisão de quinquênios e devolução de valores só podem ser impostas ao servidor após o devido processo; voto do Min. Cezar Peluso admite a posposição do contraditório em situações de urgência
Grau de confiança	Alta: inteiro teor examinado; o número do tema não consta do documento

MS 24.268/MG

Tribunal	STF, Plenário
Número do processo	MS 24.268/MG
Relator	Min. Ellen Gracie; redator Min. Gilmar Mendes
Data do julgamento	Data do julgamento não confirmada (DJ 17/09/2004)
Tese jurídica	A anulação de ato benéfico exige contraditório, que compreende os direitos de informação, de manifestação e de ver os argumentos considerados; segurança jurídica como subprincípio do Estado de Direito diante de atos inválidos
Trecho resumido	Referido pelo próprio STF como precedente de aplicação do princípio da segurança jurídica em atos administrativos inválidos
Grau de confiança	Média: tese e publicação confirmadas no repertório oficial do STF e em Mendes e Branco (2017); data do julgamento e inteiro teor não examinados

RE 327.904

Tribunal	STF, Primeira Turma
Número do processo	RE 327.904
Relator	Min. Ayres Britto
Data do julgamento	15/08/2006 (DJ 08/09/2006)
Tese jurídica	O art. 37, § 6º, consagra dupla garantia: o particular demanda a pessoa jurídica; o agente responde somente perante a pessoa jurídica a cujo quadro se vincula
Trecho resumido	O servidor estatal somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular
Grau de confiança	Alta quanto à tese e aos dados indicados: conferidos no repertório oficial A Constituição e o Supremo (STF); inteiro teor não examinado

RE 377.457/PR

Tribunal	STF, Plenário (repercussão geral)
Número do processo	RE 377.457/PR
Relator	Min. Gilmar Mendes
Data do julgamento	17/09/2008 (DJe 19/12/2008)
Tese jurídica	Inexiste hierarquia entre lei ordinária e lei complementar; a distinção é de campo material
Trecho resumido	A LC 70/1991 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, quanto à contribuição por ela instituída
Grau de confiança	Alta quanto à tese e aos dados indicados: conferidos no repertório oficial A Constituição e o Supremo (STF); inteiro teor não examinado

ADI 3.288

Tribunal	STF, Plenário
Número do processo	ADI 3.288
Relator	Min. Ayres Britto
Data do julgamento	13/10/2010 (DJe 24/02/2011)
Tese jurídica	A suspensão preventiva automática, como consequência do recebimento da denúncia, viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa
Trecho resumido	Medida cautelar admitida em processo específico, por prazo máximo de noventa dias, garantidos o contraditório e a ampla defesa
Grau de confiança	Alta quanto à tese e aos dados indicados: conferidos no repertório oficial A Constituição e o Supremo (STF); inteiro teor não examinado

RE 794.149 AgR

Tribunal	STF, Primeira Turma
Número do processo	RE 794.149 AgR
Relator	Min. Dias Toffoli
Data do julgamento	18/11/2014 (DJe 04/12/2014)
Tese jurídica	O duplo grau não é absoluto; a instância única no contencioso administrativo não o viola
Trecho resumido	A previsão legal de instância única no contencioso administrativo não viola o alegado direito ao duplo grau
Grau de confiança	Alta quanto à tese e aos dados indicados: conferidos no repertório oficial A Constituição e o Supremo (STF); inteiro teor não examinado

Anexo I: Anteprojeto de Lei Complementar

Texto integral do anteprojeto, na versão submetida à Chefe do Poder Executivo municipal, à qual se referem as remissões feitas ao longo deste livro.

ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Proposta da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Lajeado/RS, à Chefe do Poder Executivo Municipal

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE DE DE 2026.

Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Município de Lajeado e dá outras providências.

A PREFEITA MUNICIPAL DE LAJEADO, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ela sanciona e promulga a seguinte Lei Complementar:

TÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I
DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Município de Lajeado.

§ 1º Esta Lei Complementar aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista municipais exclusivamente quando exercerem atividade administrativa delegada, poder de polícia ou prestação de serviço público sob regime de direito público, não alcançando a atividade econômica, regida pela Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

§ 2º Esta Lei Complementar aplica-se, ainda, aos particulares que exerçam, por delegação, função administrativa municipal, no que se refere aos atos praticados no exercício dessa função.

§ 3º Esta Lei Complementar não se aplica aos consórcios públicos de que o Município participe, cujos processos administrativos são regidos pelo contrato de consórcio e pelo respectivo estatuto, ressalvados os atos praticados pelos órgãos municipais no âmbito da relação consorcial.

Art. 2º Os processos administrativos regidos por lei específica continuam a reger-se por ela, aplicando-se-lhes esta Lei Complementar apenas subsidiariamente, em especial:

I - o processo administrativo disciplinar, a sindicância e os requerimentos, pedidos de reconsideração e recursos dos servidores relativos à relação funcional, disciplinados na Lei Complementar nº 1, de 23 de março de 2016 (Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Lajeado), aplicando-se ao processo administrativo disciplinar e à sindicância disciplinar a prescrição intercorrente prevista no art. 124;

II - o processo tributário, disciplinado na Lei nº 2.714, de 31 de dezembro de 1973 (Código Tributário do Município de Lajeado), observadas as normas gerais de direito tributário;

III - os processos de aplicação de penalidades previstos na Lei nº 5.840, de 17 de dezembro de 1996 (Código de Posturas), e na Lei nº 5.848, de 20 de dezembro de 1996 (Código de Edificações), aplicando-se esta Lei Complementar naquilo em que forem omissos;

IV - os processos de licitação e de contratação pública, observadas as normas gerais editadas pela União;

V - os processos relativos a infrações de trânsito, observada a legislação federal;

VI - os processos sancionadores de defesa do consumidor conduzidos pelo PROCON municipal, observados a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e o Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997;

VII - o licenciamento ambiental, disciplinado na Lei nº 9.677, de 4 de dezembro de 2014, observada a Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

VIII - os processos de apuração de infrações ambientais, disciplinados na Lei nº 5.835, de 12 de dezembro de 1996 (Código do Meio Ambiente);

IX - o processo administrativo sanitário, disciplinado na Lei nº 6.114, de 29 de julho de 1998, que adota a Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, aplicando-se, em qualquer caso, ao processo sanitário municipal, o disposto nos arts. 121 a 126 desta Lei Complementar, inclusive quanto à prescrição intercorrente, afastada a regra da legislação adotada por remissão que impeça a fluência da prescrição durante o processo;

X - os processos de apuração de infrações ao Código Municipal de Limpeza Urbana, instituído pela Lei nº 12.219, de 27 de agosto de 2026;

XI - os processos de aprovação de parcelamento do solo e de condomínio de lotes, disciplinados na Lei nº 11.052, de 26 de agosto de 2020 (Plano Diretor de Lajeado), observada a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XII - os demais processos regidos por lei municipal própria.

§ 1º As disposições desta Lei Complementar que concretizam garantias constitucionais do administrado aplicam-se aos processos regidos por lei específica naquilo em que esta for omissa, sem prejuízo da aplicação direta da Constituição Federal e das súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Esta Lei Complementar não se aplica ao processo tributário no que se refere à prescrição, à decadência e às demais matérias reservadas a lei complementar nacional.

§ 3º Os arts. 121 a 126 desta Lei Complementar aplicam-se aos processos sancionadores referidos nos incisos III, VIII e X do caput, salvo se a lei específica dispuser de forma diversa sobre a prescrição.

Art. 3º Observam-se, no processo administrativo municipal, as normas gerais editadas pela União no âmbito de sua competência constitucional e, supletivamente, as disposições do Código de Processo Civil, naquilo que forem compatíveis com a natureza do processo administrativo.

Parágrafo único. Aos procedimentos especiais previstos no Título VIII aplicam-se, naquilo em que não dispuserem de modo diverso, as normas do procedimento comum e as demais disposições desta Lei Complementar.

CAPÍTULO II
DAS FINALIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 4º O processo administrativo é instrumento de realização do interesse público municipal e de garantia dos direitos fundamentais do administrado, finalidades que se complementam e devem ser harmonizadas em cada decisão.

§ 1º O interesse público a que se refere o caput é o interesse da coletividade, que não se confunde com a conveniência circunstancial do agente público nem com o interesse meramente patrimonial do Município.

§ 2º A proteção dos direitos do administrado não exime a Administração do dever de decidir, fiscalizar e adotar as medidas legítimas necessárias ao atendimento das necessidades coletivas.

§ 3º Para a realização das finalidades previstas no caput, o processo administrativo destina-se a:

I - assegurar ao administrado o contraditório e a ampla defesa antes de decisão que lhe restrinja direitos ou lhe imponha dever ou sanção;

II - viabilizar o exercício do direito de petição, do acesso à informação e da participação na formação das decisões administrativas;

III - conferir legalidade, motivação e controlabilidade às decisões da Administração;

IV - documentar as etapas das decisões complexas, de modo a permitir sua reconstrução, revisão e controle;

V - assegurar previsibilidade e tratamento isonômico, mediante ritos, prazos e critérios conhecidos de antemão;

VI - propiciar a revisão das decisões na própria esfera administrativa e a solução consensual dos conflitos, reduzindo a necessidade de recurso ao Poder Judiciário.

CAPÍTULO III
DOS PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS DE ATUAÇÃO

Art. 5º A Administração Pública Municipal obedecerá, no processo administrativo, aos princípios da dignidade da pessoa humana, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade, da motivação, da transparência, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da boa-fé, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo, nos termos dos arts. 1º, inciso III, 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII, e 37 da Constituição Federal, do art. 19 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e do art. 89 da Lei Orgânica do Município.

Art. 6º Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal e em lei;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - vedação de cobrança de despesas processuais, sem prejuízo dos tributos instituídos em lei;

XII - impulsão de ofício do processo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação;

XIV - consideração das consequências práticas da decisão e dos obstáculos e dificuldades reais do gestor, nos termos dos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro);

XV - preferência pela solução consensual dos conflitos, quando cabível;

XVI - tratamento isonômico de casos semelhantes;

XVII - comunicação em linguagem simples, nos termos da Lei Federal nº 15.263, de 14 de novembro de 2025.

CAPÍTULO IV
DAS DEFINIÇÕES

Art. 7º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - processo administrativo: a sucessão ordenada de atos, praticados com a participação dos interessados, destinada à produção de decisão administrativa;

II - órgão: a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta;

III - entidade: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

IV - autoridade: o agente público dotado de poder de decisão;

V - interessado: a pessoa natural ou jurídica que integre o processo nos termos do art. 11;

VI - processo sancionador: o processo destinado à apuração de infração e à aplicação de sanção administrativa;

VII - sistema oficial: o sistema eletrônico adotado pelo Município para a tramitação dos processos administrativos;

VIII - documento nato-digital: o documento produzido originalmente em meio eletrônico;

IX - documento digitalizado: a representação digital de documento produzido em outro meio;

X - intimação eletrônica: a comunicação de ato processual realizada por meio do sistema oficial ao interessado que tenha aderido a essa modalidade;

XI - ato público de liberação: a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, o alvará, o cadastro e os demais atos exigidos como condição para o exercício de atividade econômica, nos termos da legislação federal;

XII - dia útil: o dia em que houver expediente regular no órgão ou na entidade em que tramitar o processo.

TÍTULO II
DOS SUJEITOS DO PROCESSO

CAPÍTULO I
DOS DIREITOS DO ADMINISTRADO

Art. 8º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação por força de lei;

V - obter, independentemente do pagamento de taxas, certidão para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, no prazo de quinze dias, nos termos do art. 107 da Lei Orgânica do Município;

VI - não ser obrigado a apresentar documento ou informação que a Administração Municipal já detenha ou possa obter de outro órgão público, nem a fazer prova de fato já comprovado;

VII - ter dispensados o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia, nos termos da Lei Federal nº 13.726, de 8 de outubro de 2018;

VIII - ser orientado sobre os requisitos, os documentos e os prazos necessários ao atendimento de seu pedido e oportunamente informado sobre a necessidade de correção de defeito formal;

IX - receber decisão motivada, em linguagem clara, no prazo estabelecido nesta Lei Complementar;

X - participar da avaliação dos serviços públicos e apresentar manifestações, nos termos do art. 37, § 3º, da Constituição Federal e da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017;

XI - ter seus dados pessoais tratados nos termos da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;

XII - não ter o processo paralisado por inércia da Administração;

XIII - receber atendimento presencial ou assistido quando não dispuser de meios ou de condições para utilizar o meio eletrônico;

XIV - ter o pedido encaminhado, de ofício, ao órgão competente quando protocolado em órgão incompetente.

CAPÍTULO II
DOS DEVERES DO ADMINISTRADO

Art. 9º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos;

V - manter atualizados seus dados de contato e, quando aderir à intimação eletrônica, acompanhar as comunicações no sistema oficial.

Parágrafo único. O dever de colaboração não abrange a produção de prova contra si mesmo no processo sancionador.

CAPÍTULO III
DOS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO

Art. 10. A Administração tem o dever de:

I - impulsionar o processo de ofício até a decisão final;

II - emitir decisão explícita, motivada e tempestiva nos processos administrativos e sobre as solicitações e reclamações em matéria de sua competência;

III - orientar o administrado e informá-lo sobre o andamento do processo;

IV - registrar no processo os atos praticados e a justificativa de eventual demora;

V - observar os precedentes administrativos e os enunciados vinculantes, ressalvada a superação motivada;

VI - abster-se de exigir formalidades desproporcionais e oportunizar a correção de defeitos sanáveis antes do indeferimento.

CAPÍTULO IV
DOS INTERESSADOS, DA CAPACIDADE E DA REPRESENTAÇÃO

Art. 11. São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - a pessoa natural ou jurídica que o inicie como titular de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aquele que, sem ter iniciado o processo, tenha direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - a organização e a associação representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - a pessoa ou a associação legalmente constituída, quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 12. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio, e os relativamente incapazes devidamente assistidos.

Art. 13. O interessado poderá ser representado ou assistido por advogado em qualquer fase do processo, observadas as prerrogativas previstas na Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

§ 1º O advogado poderá examinar os autos de qualquer processo, inclusive no meio eletrônico, mesmo sem procuração, ressalvados os processos sob sigilo, nos quais a vista dependerá de instrumento de mandato.

§ 2º Constituído advogado nos autos, as intimações serão dirigidas também a ele, sob pena de nulidade.

§ 3º No processo sancionador, verificada a revelia, a autoridade designará defensor dativo, preferencialmente advogado, que apresentará a defesa no prazo do art. 116, contado de sua designação.

Art. 14. A procuração poderá ser outorgada por instrumento particular, físico ou eletrônico, dispensado o reconhecimento de firma, e juntada aos autos pelo sistema oficial ou presencialmente.

CAPÍTULO V
DA COMPETÊNCIA, DA DELEGAÇÃO E DA AVOCAÇÃO

Art. 15. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos e entidades a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Parágrafo único. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo será instaurado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

Art. 16. A autoridade poderá, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

§ 1º Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou da autoridade.

§ 2º O ato de delegação especificará as matérias e os poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação, será publicado e poderá ser revogado a qualquer tempo.

§ 3º As decisões adotadas por delegação mencionarão explicitamente essa qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 17. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Art. 18. As competências previstas nesta Lei Complementar serão exercidas pelos órgãos e entidades já integrantes da estrutura administrativa municipal, cabendo ao regulamento indicar as autoridades responsáveis, vedada a criação de órgãos ou cargos por força desta Lei Complementar.

CAPÍTULO VI
DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO

Art. 19. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou a autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrerem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou com o respectivo cônjuge ou companheiro;

IV - tenha proferido a decisão recorrida, quando se tratar de julgamento de recurso, ressalvados o juízo de reconsideração previsto no art. 99, § 1º, e o pedido de reconsideração previsto no art. 100, parágrafo único.

Art. 20. A autoridade ou o servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento sujeita o agente à responsabilização, nos termos do regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Art. 21. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Parágrafo único. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

TÍTULO III
DO PROCEDIMENTO COMUM

CAPÍTULO I
DA INSTAURAÇÃO

Art. 22. O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido do interessado.

Art. 23. O requerimento inicial do interessado, salvo nos casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

I - órgão ou autoridade a que se dirige;

II - identificação do interessado e de quem o represente, com indicação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica;

III - endereço para recebimento de comunicações e, se houver, endereço eletrônico;

IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;

V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Parágrafo único. O número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas é suficiente para a identificação do interessado pessoa natural, vedada a exigência de outros documentos para esse fim, salvo justificativa expressa.

Art. 24. É vedada a recusa imotivada de recebimento de requerimento ou de documento, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

§ 1º O requerimento será protocolado com emissão imediata de comprovante, ainda que incompleto, hipótese em que o interessado será intimado para complementá-lo no prazo de dez dias.

§ 2º O requerimento protocolado em órgão incompetente será encaminhado, de ofício, ao órgão competente, com ciência ao interessado, considerando-se, para todos os efeitos, a data do protocolo original.

Art. 25. Os órgãos e entidades deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que envolvam pretensões equivalentes, os quais deverão ser disponibilizados no sistema oficial e no atendimento presencial.

Art. 26. Quando os pedidos de uma pluralidade de interessados tiverem conteúdo e fundamentos idênticos, poderão ser formulados em um único requerimento, salvo preceito legal em contrário.

CAPÍTULO II
DA FORMA, DO TEMPO E DO LUGAR DOS ATOS

Art. 27. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo serão produzidos preferencialmente em meio eletrônico, nos termos do Título IV, com a indicação da data e do local de sua realização, bem como a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida fundada quanto à autenticidade, devidamente motivada nos autos.

§ 3º O processo deverá ter suas páginas ou documentos numerados sequencialmente.

Art. 28. O defeito formal sanável não implicará o indeferimento do pedido, sem que, antes, seja concedida ao interessado a oportunidade de corrigi-lo, no prazo de dez dias.

Parágrafo único. Não será declarada a nulidade de ato processual que não tenha causado prejuízo ao interessado ou à finalidade do processo.

Art. 29. Os atos do processo devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo, ressalvados os atos praticados em meio eletrônico, que observarão o art. 77.

Parágrafo único. Serão concluídos, após o horário normal, os atos já iniciados cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração.

Art. 30. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou da autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até ao dobro, mediante justificação comprovada.

Art. 31. Os atos do processo devem realizar-se preferencialmente na sede do órgão, cientificando-se o interessado se outro for o local de realização.

CAPÍTULO III
DA CLAREZA DAS COMUNICAÇÕES E DECISÕES

Art. 32. As comunicações, intimações e decisões dirigidas ao administrado serão redigidas em linguagem simples, clara e objetiva, nos termos da Lei Federal nº 15.263, de 2025.

§ 1º A intimação e a decisão indicarão, de forma destacada, o que foi decidido, as providências exigidas do interessado, o prazo para cumpri-las ou para recorrer e as consequências de seu não atendimento.

§ 2º O uso de termos técnicos indispensáveis será acompanhado, sempre que possível, de uma explicação acessível ao interessado.

CAPÍTULO IV
DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS

Art. 33. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 1º A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer, se for o caso;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e dos fundamentos legais pertinentes.

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis em relação à data de comparecimento.

§ 3º A intimação será feita por meio eletrônico, ao interessado que tenha aderido a essa modalidade, nos termos do art. 79, ou, nos demais casos, por via postal, com aviso de recebimento, por ciência pessoal nos autos ou por outro meio que assegure a ciência do interessado.

§ 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação será efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre a falta ou a irregularidade.

Art. 34. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos nem a renúncia a direito pelo administrado.

Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido ao interessado o direito à ampla defesa.

Art. 35. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem, para o interessado, na imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, bem como os atos de outra natureza que sejam de seu interesse.

CAPÍTULO V
DOS PRAZOS

Art. 36. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Os prazos fixados em dias computam-se apenas em dias úteis.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou se o expediente for encerrado antes do horário normal.

§ 3º Os prazos expressos em meses ou anos contam-se de data a data; se no mês do vencimento não houver o dia correspondente àquele do início do prazo, tem-se por termo o último dia do mês.

§ 4º A contagem em dias úteis aplica-se também aos prazos fixados em lei específica que não disponha sobre a forma de sua contagem.

Art. 37. Os prazos processuais não se suspendem, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado.

Parágrafo único. Ficam suspensos, entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive, os prazos para a prática de atos pelo interessado assistido por advogado, ressalvados os processos urgentes, assim declarados de forma motivada, não se aplicando a suspensão aos prazos da Administração, nem aos prazos de prescrição e de decadência.

CAPÍTULO VI
DA INSTRUÇÃO

Seção I
Disposições gerais

Art. 38. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

Parágrafo único. Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se da forma menos onerosa para estes.

Art. 39. A instrução será concluída no prazo de sessenta dias, contado da instauração, prorrogável por igual período mediante decisão motivada, salvo prazo diverso previsto em lei específica.

Seção II
Do saneamento e da organização do processo

Art. 40. Nos processos de maior complexidade, assim considerados pela pluralidade de interessados, pela natureza técnica da matéria ou pela extensão das provas, a autoridade proferirá decisão de saneamento e organização, na qual:

I - resolverá as questões processuais pendentes;

II - delimitará as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória;

III - especificará os meios de prova admitidos;

IV - delimitará as questões de direito relevantes para a decisão;

V - fixará o cronograma da instrução;

VI - designará, quando necessário, audiência de instrução concentrada, presencial ou por meio eletrônico, para colheita de depoimentos e esclarecimentos técnicos em uma única assentada.

§ 1º Os interessados serão intimados da decisão de saneamento e poderão, no prazo de cinco dias, pedir esclarecimentos ou solicitar ajustes.

§ 2º A audiência de instrução concentrada poderá ser designada também fora das hipóteses do caput, sempre que contribuir para a celeridade do processo.

Seção III
Dos meios de prova, do ônus da prova e da prova ilícita

Art. 41. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 42.

Parágrafo único. No processo sancionador, cabe à Administração o ônus de provar a ocorrência da infração e sua autoria, observada a presunção de inocência.

Art. 42. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou de suas respectivas cópias.

Parágrafo único. Os dados pessoais obtidos em bases de dados municipais ou compartilhados por outros órgãos e entes, quando utilizados como fundamento da decisão, serão juntados ou indicados nos autos, com a identificação de sua origem, e submetidos ao contraditório.

Art. 43. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações relativas à matéria objeto do processo.

§ 1º Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.

§ 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Art. 44. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos e as delas derivadas, nos termos do art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal.

§ 1º Admite-se a utilização de prova produzida em outro processo administrativo ou judicial, desde que assegurado o contraditório sobre ela no processo em que for utilizada.

§ 2º A utilização de prova produzida em processo judicial sob sigilo dependerá de autorização do juízo competente.

Art. 45. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou por terceiros, serão expedidas

intimações para esse fim, mencionando-se a data, o prazo, a forma e as condições de atendimento.

Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir, de ofício, a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Art. 46. Em qualquer caso, a intimação para a produção de prova ou a realização de diligência ordenada será feita com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se a data, a hora e o local de realização.

Seção IV
Dos pareceres e laudos técnicos

Art. 47. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de prazo maior.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a sua respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá prosseguir e ser decidido com a dispensa desse parecer, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

Art. 48. Quando, por disposição de ato normativo, devam ser previamente obtidos laudos técnicos de órgãos administrativos e estes não cumprirem o encargo no prazo assinalado, o órgão responsável pela instrução deverá solicitar laudo técnico a outro órgão dotado de qualificação e capacidade técnicas equivalentes.

Seção V
Da consulta pública, da audiência pública e de outros meios de participação

Art. 49. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será divulgada pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para o oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si só, a condição de interessado no processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 50. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo, presencial ou por meio eletrônico, observada a legislação urbanística quanto às audiências nela exigidas.

Art. 51. Os órgãos e entidades poderão estabelecer outros meios de participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Parágrafo único. Os resultados da consulta, da audiência pública e de outros meios de participação deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Seção VI
Do acesso aos autos, do sigilo e da proteção de dados pessoais

Art. 52. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

§ 1º O acesso de terceiros aos autos observará a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Lei Federal nº 13.709, de 2018.

§ 2º O tratamento de dados pessoais no processo administrativo limitar-se-á ao necessário para a instrução, a decisão e o controle do processo, vedada a exigência de dados excessivos ou impertinentes ao seu objeto.

§ 3º A publicidade dos atos processuais não autoriza a divulgação de dados pessoais além do necessário à identificação do ato e de seus destinatários, cabendo ao órgão responsável, antes da publicação de decisões, pareceres e atas ou da concessão de vista a terceiros, ocultar os dados pessoais de terceiros e os dados pessoais sensíveis que não sejam indispensáveis à compreensão ou ao controle da decisão.

§ 4º A ocultação prevista no § 3º não alcança os dados necessários ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados e por seus advogados, nem restringe o exame dos autos nos termos do art. 13, § 1º.

Seção VII
Das alegações finais e do relatório

Art. 53. Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

Art. 54. O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

CAPÍTULO VII
DA DECISÃO

Seção I
Do dever de decidir e dos prazos

Art. 55. A Administração tem o dever de emitir, expressamente, decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência.

Art. 56. Concluída a instrução, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Parágrafo único. O processo será concluído, até a decisão de primeira instância, no prazo máximo de seis meses, contados da instauração, prorrogável uma única vez por igual período, mediante decisão motivada, salvo prazo diverso em lei específica.

Seção II
Da motivação e da consideração das consequências práticas

Art. 57. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão, enunciado vinculante ou precedente administrativo, ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores, os quais, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico ou eletrônico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique os direitos ou garantias dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados, comissões ou decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Art. 58. Não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, e a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas, nos termos do art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

Art. 59. Não se considera motivada a decisão que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com o caso;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada.

Parágrafo único. A ausência ou a insuficiência de motivação acarreta a invalidade do ato, observado o disposto no Título V.

Seção III
Do silêncio administrativo e seus efeitos

Art. 60. Esgotado o prazo previsto no art. 56, caput, ou o de sua prorrogação, sem pronunciamento da autoridade competente, o interessado poderá requerer que o processo seja remetido à autoridade imediatamente superior, que decidirá no prazo de trinta dias.

§ 1º O decurso do prazo sem decisão não implica deferimento nem indeferimento do pedido, ressalvada a hipótese do § 2º e os efeitos atribuídos ao silêncio pela legislação federal, como no parcelamento do solo urbano (art. 16, § 1º, da Lei Federal nº 6.766, de 1979).

§ 2º Nos atos públicos de liberação de atividade econômica, aplica-se a aprovação tácita nas hipóteses e condições previstas na legislação federal e no regulamento municipal, nos termos do art. 133.

§ 3º A omissão reiterada em decidir sujeita o agente responsável à apuração de responsabilidade, nos termos do Título IX, e não impede o acesso do interessado ao Poder Judiciário.

§ 4º Verificado atraso sistêmico em determinado órgão ou entidade, o titular do órgão apresentará, no prazo de sessenta dias, plano de ação com medidas e cronograma para regularizar o estoque de processos, o qual será publicado no sítio eletrônico oficial.

§ 5º Esgotado o prazo previsto no art. 56 ou no caput deste artigo sem decisão, o interessado poderá representar à Controladoria-Geral do Município, que, no prazo de quinze dias, encaminhará à autoridade omissa

pedido de providências, nos termos dos arts. 23 e 24 da Lei nº 12.162, de 11 de junho de 2026, e comunicará ao interessado as medidas adotadas.

§ 6º Sendo omissa autoridade sem superior hierárquico, o interessado poderá representar diretamente à Controladoria-Geral do Município, nos termos do § 5º.

Seção IV
Da decisão coordenada entre órgãos municipais

Art. 61. Quando a decisão de processo administrativo depender da manifestação de três ou mais órgãos ou entidades municipais, poderá ser adotada decisão coordenada, entendida como a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada, com a finalidade de simplificar o processo e garantir sua celeridade.

§ 1º A decisão coordenada será admitida quando justificada pela relevância da matéria e houver discordância que prejudique a celeridade do processo decisório administrativo.

§ 2º A decisão coordenada não exclui nem afasta a competência e a responsabilidade originária de cada órgão ou entidade, nem se aplica aos processos sancionadores e de licitação.

§ 3º O interessado poderá participar da reunião de decisão coordenada, formular alegações e apresentar documentos.

§ 4º Da decisão coordenada, lavrar-se-á ata que conterá o registro das manifestações de cada órgão e a decisão adotada, a qual será publicada por extrato no meio oficial, com indicação do local em que se encontra seu inteiro teor.

CAPÍTULO VIII
DAS MEDIDAS CAUTELARES E DO CONTRADITÓRIO DIFERIDO

Art. 62. Em caso de risco iminente à vida, à saúde, à segurança, ao meio ambiente, ao patrimônio público ou à ordem urbanística, a Administração poderá, motivadamente, adotar providências cautelares sem a prévia manifestação do interessado.

§ 1º A medida cautelar será proporcional ao risco, indicará expressamente o fato que a justifica e terá duração limitada ao estritamente necessário.

§ 2º O interessado será intimado da medida no prazo de dois dias úteis, podendo manifestar-se no prazo de cinco dias.

§ 3º A autoridade competente reexaminará a medida no prazo de cinco dias, contados da manifestação do interessado ou do decurso do prazo para apresentá-la, mantendo-a, modificando-a ou revogando-a, mediante decisão motivada.

§ 4º A medida cautelar perderá a eficácia se o processo principal não for instaurado no prazo de dez dias contados de sua adoção.

CAPÍTULO IX
DA DESISTÊNCIA, DA RENÚNCIA E DA EXTINÇÃO DO PROCESSO

Art. 63. O interessado poderá, mediante manifestação por escrito, desistir, total ou parcialmente, do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.

§ 1º Havendo vários interessados, a desistência ou a renúncia atinge somente quem a formulou.

§ 2º A desistência ou a renúncia do interessado não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Art. 64. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou quando o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

Art. 65. Paralisado o processo instaurado a pedido do interessado por falta de providência que lhe incumba, este será intimado para supri-la no prazo de dez dias, sob pena de arquivamento.

Parágrafo único. O arquivamento não impede a renovação do pedido nem prejudica o direito material do interessado.

CAPÍTULO X
DA PRIORIDADE NA TRAMITAÇÃO

Art. 66. Terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância, os processos administrativos em que figure como parte ou interessado:

I - pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos, assegurada prioridade especial às pessoas com idade igual ou superior a oitenta anos;

II - pessoa com deficiência, nos termos da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015;

III - pessoa com doença grave, assim considerada aquela prevista em lei federal para fins de isenção do imposto sobre a renda;

IV - criança ou adolescente, observada a prioridade absoluta prevista no art. 227 da Constituição Federal.

§ 1º A pessoa interessada na obtenção do benefício, juntando prova de sua condição, deverá requerê-lo à autoridade competente, que determinará as providências a serem cumpridas.

§ 2º Deferida a prioridade, os autos receberão identificação própria que evidencie o regime de tramitação prioritária.

CAPÍTULO XI
DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS

Art. 67. A Administração Municipal poderá, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, inclusive no caso de expedição de licença, celebrar compromisso com os interessados, após a oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após a realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, que serão demonstradas na motivação, observado o art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

§ 1º O compromisso:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

III - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento;

IV - produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 2º A celebração de compromisso em processo sancionador poderá implicar a suspensão do processo, enquanto forem cumpridas as obrigações assumidas, e, ao final, sua extinção, nos termos do regulamento.

§ 3º Considera-se termo formal de negociação, para os fins do art. 123, o instrumento firmado pela autoridade competente e pelo acusado que formalize o início das tratativas para a celebração de compromisso, com indicação de seu objeto.

§ 4º A decisão do processo poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, motivadamente e ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor, nos termos do art. 27 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

§ 5º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos, nos termos deste artigo.

Art. 68. Os conflitos entre particulares e a Administração Municipal poderão ser submetidos à mediação ou a outros meios consensuais, por meio do órgão competente indicado em regulamento, observada a Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

Art. 69. A autoridade e os interessados poderão, em processo que admita autocomposição, ajustar o procedimento para adequá-lo às especificidades da causa, inclusive quanto a prazos e meios de prova, vedado o afastamento das garantias do contraditório e da ampla defesa.

TÍTULO IV
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I
Do meio eletrônico como regra, do processo híbrido e das exceções

Art. 70. Os processos administrativos municipais tramitarão em meio eletrônico, por meio do sistema oficial.

§ 1º Admite-se a prática de ato em meio físico quando o meio eletrônico for inviável, estiver indisponível ou quando o interessado não

dispuser de condições para utilizá-lo, hipótese em que o documento será digitalizado pela Administração e incorporado aos autos eletrônicos.

§ 2º O processo poderá tramitar de forma híbrida quando a digitalização de determinado documento for impossível ou inviável, devendo os demais atos serem praticados em meio eletrônico.

Seção II
Da adesão à Lei Federal nº 14.129, de 2021, e dos princípios do governo digital

Art. 71. O Município de Lajeado adota, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, os comandos da Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, no que couber, nos termos de seu art. 2º, inciso III.

Parágrafo único. A adesão de que trata o caput não implica a criação de órgãos, cargos ou estruturas, cabendo ao regulamento disciplinar a implementação progressiva, conforme a disponibilidade orçamentária.

Art. 72. O processo administrativo eletrônico observará, além dos princípios do art. 5º:

I - a desburocratização, a simplificação e a eliminação de formalidades desnecessárias;

II - a vedação de exigência de prova de fato já comprovado por documento ou informação válida;

III - a interoperabilidade de sistemas e o compartilhamento de dados entre órgãos, observada a proteção de dados pessoais;

IV - a transparência na tramitação, com acompanhamento em tempo real pelo interessado;

V - a permanência da possibilidade de atendimento presencial;

VI - a acessibilidade, nos termos da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015;

VII - a segurança, a autenticidade, a integridade e a rastreabilidade das informações.

Seção III
Do sistema oficial

Art. 73. O sistema oficial, designado em regulamento, deverá oferecer, no mínimo:

I - protocolo eletrônico de requerimentos, defesas, recursos e documentos, com emissão de comprovante;

II - consulta à íntegra dos autos pelos interessados e por seus advogados;

III - acompanhamento da tramitação e dos prazos, com indicação do órgão em que o processo se encontra;

IV - registro de todos os atos, nos termos do Capítulo VII deste Título;

V - painel público de indicadores de tempo de tramitação e de decisão, por órgão.

Parágrafo único. Os sistemas desenvolvidos pela Administração Municipal observarão o art. 16 da Lei Federal nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

CAPÍTULO II
DO ACESSO E DA IDENTIFICAÇÃO

Seção I
Do cadastro e da identificação do usuário

Art. 74. O acesso identificado ao sistema oficial dar-se-á mediante cadastro, realizado presencialmente ou pela internet, com identificação pelo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

§ 1º Será admitido o acesso mediante conta de plataforma governamental de identificação digital ou outro meio de validação de identidade com segurança equivalente.

§ 2º A exigência de dados ou documentos além dos previstos no caput dependerá de justificativa expressa no regulamento, vedada a exigência de documento que a Administração possa obter em bases de dados públicas.

§ 3º A consulta a protocolos e a abertura de requerimento para cadastro poderão ser realizadas sem identificação prévia.

Seção II
Das assinaturas eletrônicas

Art. 75. Os documentos produzidos no processo eletrônico serão assinados eletronicamente, admitidas as modalidades simples, avançada e qualificada, nos termos da Lei Federal nº 14.063, de 2020.

§ 1º Ato do Chefe do Poder Executivo estabelecerá o nível mínimo de assinatura exigido para cada espécie de interação, observado o art. 5º da Lei Federal nº 14.063, de 2020.

§ 2º A exigência de nível de assinatura superior ao mínimo dependerá de motivação vinculada às especificidades da interação.

§ 3º A exigência de nível mínimo de assinatura eletrônica não poderá fundamentar a recusa de assinatura realizada presencialmente ou derivada de procedimento presencial de identificação do interessado.

§ 4º A apresentação de defesa, de recurso e de requerimento pelo interessado não dependerá de assinatura qualificada.

Seção III
Da representação e da atuação do advogado

Art. 76. O advogado poderá cadastrar-se no sistema oficial nessa qualidade e praticar atos em nome do interessado, mediante a juntada eletrônica do instrumento de mandato, nos termos do art. 13.

CAPÍTULO III
DOS ATOS PROCESSUAIS ELETRÔNICOS

Seção I
Do protocolo, do recibo e da tempestividade

Art. 77. Considera-se praticado o ato processual eletrônico no dia e na hora de seu recebimento pelo sistema oficial, que emitirá recibo automático.

§ 1º Serão tempestivos os atos praticados até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do último dia do prazo, no horário oficial de Brasília.

§ 2º O prazo para o interessado conta-se da intimação, nos termos do art. 36, e não depende de conferência ou de outro ato interno da Administração.

§ 3º A conferência de documentos pela Administração não prejudica a tempestividade do ato praticado pelo interessado.

Seção II
Da indisponibilidade do sistema

Art. 78. Se o sistema oficial se tornar indisponível no último dia do prazo, este ficará automaticamente prorrogado até as vinte e três horas e

cinquenta e nove minutos do primeiro dia útil seguinte ao do restabelecimento.

§ 1º A indisponibilidade será registrada e divulgada no sítio eletrônico oficial, com indicação de seu início e de seu término.

§ 2º Na falta do registro previsto no § 1º, presume-se a indisponibilidade alegada pelo interessado, cabendo à Administração a prova em contrário.

§ 3º Durante a indisponibilidade, será assegurado um meio alternativo de protocolo, seja presencial ou por correio eletrônico institucional.

Seção III
Das comunicações e intimações eletrônicas

Art. 79. A intimação eletrônica dependerá de adesão expressa do interessado, que poderá revogá-la a qualquer tempo, nos termos do art. 42 da Lei Federal nº 14.129, de 2021.

§ 1º A intimação eletrônica considera-se realizada no dia em que o intimado acessar o seu teor no sistema oficial, certificando-se nos autos a data do acesso.

§ 2º Não havendo acesso no prazo de dez dias corridos contados da disponibilização, considera-se realizada a intimação na data do término desse prazo.

§ 3º O sistema registrará a data e a hora da disponibilização e do acesso, conservando esses dados por, no mínimo, cinco anos, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 14.129, de 2021.

§ 4º Os avisos enviados por correio eletrônico, mensagem ou aplicativo têm caráter meramente informativo e não substituem a intimação.

§ 5º Ao interessado que não aderir à intimação eletrônica aplicam-se os demais meios previstos no art. 33.

§ 6º A intimação de ato que imponha sanção ou restrição de direito ao interessado que não tenha acessado o sistema nos últimos doze meses será acompanhada de comunicação por meio ordinário, contando-se o prazo da última delas.

CAPÍTULO IV
DOS DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

Seção I
Do valor probante e da originalidade

Art. 80. Os documentos nato-digitais e os assinados eletronicamente na forma desta Lei Complementar são considerados originais para todos os efeitos legais.

Parágrafo único. Presume-se a autenticidade dos documentos apresentados pelo interessado por meio eletrônico com assinatura eletrônica, nos termos do art. 26 da Lei Federal nº 14.129, de 2021.

Art. 81. As reproduções em papel de documentos eletrônicos assinados na forma desta Lei Complementar presumem-se fiéis, desde que permitam a verificação de sua autenticidade no sistema oficial.

Seção II
Da digitalização e da conferência

Art. 82. Os documentos apresentados em papel serão digitalizados pela Administração e devolvidos ao interessado, registrando-se se foi apresentado o original, a cópia autenticada ou a cópia simples, observada a Lei Federal nº 12.682, de 9 de julho de 2012.

Parágrafo único. O teor e a integridade dos documentos digitalizados pelo interessado são de sua responsabilidade, respondendo, nos termos da lei, por eventual fraude.

Seção III
Da exigência de original e da impugnação de autenticidade

Art. 83. A exibição do original de documento digitalizado somente poderá ser exigida mediante decisão motivada, fundada em dúvida concreta sobre sua autenticidade ou integridade, ou quando a lei expressamente o exigir, fixando-se prazo não inferior a dez dias para a apresentação.

Parágrafo único. Impugnada a integridade de documento digitalizado mediante alegação motivada de adulteração, será instaurada diligência para sua verificação.

Seção IV
Da guarda, da preservação e da eliminação

Art. 84. A guarda, a preservação e a eliminação dos documentos e processos eletrônicos observarão a Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e o plano de classificação e a tabela de temporalidade do Município, adotando-se formatos abertos e interoperáveis sempre que possível.

Parágrafo único. Cumprida a finalidade do tratamento, os dados pessoais constantes de processos encerrados serão conservados nas hipóteses do art. 16 da Lei Federal nº 13.709, de 2018, observados o art. 79, § 3º, o registro previsto no art. 87 e a tabela de temporalidade do Município, e eliminados após o decurso dos prazos nela fixados.

CAPÍTULO V
DO ACESSO AOS AUTOS ELETRÔNICOS

Art. 85. A vista e a obtenção de cópia digital integral dos autos eletrônicos pelos interessados e por seus advogados são gratuitas e serão disponibilizadas pelo sistema oficial.

§ 1º Somente poderá ser cobrado o custo de reprodução física de documentos quando solicitado pelo interessado, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 12.527, de 2011, e da legislação tributária municipal.

§ 2º O acesso a informações sigilosas e a dados pessoais de terceiros observará a legislação de acesso à informação e de proteção de dados pessoais.

CAPÍTULO VI
DA INCLUSÃO DIGITAL E DO ATENDIMENTO PRESENCIAL

Art. 86. É assegurado ao administrado atendimento presencial e assistido nos órgãos e entidades municipais, para protocolo, consulta, vista dos autos e prática de atos processuais, nos termos do art. 14 da Lei Federal nº 14.129, de 2021.

§ 1º O atendimento assistido compreende a orientação para uso do sistema oficial e a digitalização, pela Administração, dos documentos de quem não disponha de meios para fazê-lo.

§ 2º Ninguém sofrerá prejuízo processual em razão da falta de acesso a meios eletrônicos ou de dificuldade para utilizá-los.

§ 3º O sistema oficial e o sítio eletrônico observarão os padrões de acessibilidade previstos na Lei Federal nº 13.146, de 2015.

CAPÍTULO VII
DA SEGURANÇA, DA RASTREABILIDADE, DA AUDITORIA E DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Art. 87. O sistema oficial registrará, de forma imutável, todos os atos praticados no processo, com indicação de data, hora, autor e conteúdo.

Parágrafo único. O registro de que trata o caput constitui meio de prova da prática ou da ausência de atos no processo, inclusive para os fins do art. 124, e será disponibilizado ao interessado mediante requerimento.

Art. 88. O Poder Executivo instituirá política de segurança da informação para o processo eletrônico, observada a Lei Federal nº 13.709, de 2018, cabendo à Controladoria-Geral do Município fiscalizar seu cumprimento.

§ 1º O compartilhamento de dados pessoais constantes de processos administrativos entre órgãos e entidades municipais, ou com outros entes federativos e órgãos de controle, observará o art. 26 da Lei Federal nº 13.709, de 2018, e será registrado no sistema oficial, com indicação da finalidade pública e do destinatário.

§ 2º O agente público que utilizar indevidamente, divulgar ou compartilhar, sem autorização, dados pessoais tratados no processo administrativo responderá nos termos do regime jurídico dos servidores públicos municipais, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal previstas em lei.

§ 3º Compete ao encarregado pelo tratamento de dados pessoais do Município, designado nos termos do art. 41 da Lei Federal nº 13.709, de 2018, orientar os órgãos e entidades quanto à aplicação deste artigo e atender às solicitações dos titulares relativas aos dados tratados nos processos.

CAPÍTULO VIII
DAS DECISÕES AUTOMATIZADAS E DO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Art. 89. O uso de sistemas automatizados ou de inteligência artificial no processo administrativo observará:

I - a informação ao interessado sobre seu emprego;

II - a transparência quanto aos critérios utilizados, ressalvado o segredo comercial e industrial;

III - a revisão humana da decisão, mediante requerimento do interessado, nos termos do art. 20 da Lei Federal nº 13.709, de 2018;

IV - a prevenção e a correção de vieses discriminatórios.

§ 1º É vedada a decisão sancionadora ou restritiva de direitos tomada exclusivamente com base em tratamento automatizado, inclusive o juízo de admissibilidade de defesas e recursos.

§ 2º Os atos de mero expediente, sem conteúdo decisório, poderão ser praticados de forma automatizada, com registro no sistema oficial.

TÍTULO V
DA INVALIDAÇÃO, DA CONVALIDAÇÃO E DA REVOGAÇÃO

CAPÍTULO I
DA AUTOTUTELA E DO CONTRADITÓRIO PRÉVIO

Art. 90. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Parágrafo único. A anulação ou a revogação de ato de que tenham decorrido efeitos concretos favoráveis ao interessado será precedida de

processo administrativo no qual se assegurem o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO II
DA INVALIDAÇÃO, DAS CONSEQUÊNCIAS E DA MODULAÇÃO DE EFEITOS

Art. 91. A decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas, nos termos do art. 21 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

§ 1º A decisão indicará, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas anormais ou excessivos.

§ 2º Por razões de segurança jurídica ou de relevante interesse social, a decisão poderá restringir os efeitos da invalidação ou fixar o momento a partir do qual ela produzirá efeitos.

§ 3º Não será decretada a invalidação quando o vício for sanável e o ato puder ser convalidado.

CAPÍTULO III
DA CONVALIDAÇÃO

Art. 92. Em decisão na qual se evidencie que não acarretam lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

§ 1º Não são convalidáveis os atos praticados com desvio de finalidade, os que tenham objeto ilícito ou impossível e os praticados por

autoridade incompetente em matéria de competência exclusiva ou por órgão sem competência em razão da matéria.

§ 2º O ato praticado por autoridade incompetente é inválido e poderá ser convalidado mediante ratificação expressa e motivada da autoridade competente, com efeitos desde a data de sua edição, quando não se tratar das hipóteses de incompetência previstas no § 1º e o ato não tiver imposto sanção, dever ou restrição de direito ao administrado.

§ 3º A decisão que impuser sanção, dever ou restrição de direito, proferida por autoridade incompetente, é nula de pleno direito e não admite ratificação, cabendo à autoridade competente proferir nova decisão, aproveitando-se dos atos de instrução regularmente praticados, salvo se consumada a prescrição ou a decadência.

§ 4º A incompetência será reconhecida de ofício e poderá ser alegada pelo interessado em qualquer fase do processo.

§ 5º Não se admite a convalidação de ato já impugnado, administrativa ou judicialmente, ressalvada a motivação superveniente de ato vinculado cujos pressupostos já existiam à época de sua prática.

§ 6º Os atos de licença urbanística e os atos deles decorrentes, como a aprovação de projeto e o habite-se, que apresentem divergência entre o seu conteúdo e a obra efetivamente executada, inclusive quanto ao imóvel em que foi edificada, poderão ser regularizados por ato de retificação, com efeitos desde a data de sua edição, em lugar da anulação ou da cassação, quando se demonstrar, em processo administrativo no qual se assegurem o contraditório e a ampla defesa e sejam intimados os adquirentes, os confrontantes e os titulares de direitos reais atingidos, que:

I - o licenciado não agiu com má-fé nem deu causa dolosa à divergência;

II - a Administração verificou a obra, por meio de vistoria, aprovação, expedição de habite-se ou ato equivalente, sem apontar a divergência;

III - a edificação atende à legislação urbanística, edilícia e ambiental aplicável ao local em que efetivamente se encontra;

IV - inexiste prejuízo a terceiros, ou este foi afastado mediante título, anuência do titular do direito real atingido ou aquisição do imóvel.

§ 7º Quando a condição prevista no inciso IV do § 6º depender de ato futuro, a retificação poderá ser precedida de compromisso celebrado nos termos do art. 67, que fixará prazo, garantias e consequências do descumprimento, ficando suspensos, durante sua vigência, os efeitos de eventual decisão de anulação ou de cassação dos atos a regularizar.

§ 8º À regularização prevista no § 6º não se aplica a vedação do § 5º, e a divergência entre o ato e a obra executada não caracteriza, por si só, objeto ilícito ou impossível para os fins do § 1º.

§ 9º A regularização prevista no § 6º:

I - não se aplica aos núcleos urbanos informais sujeitos à Regularização Fundiária Urbana, de que trata a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - não implica reconhecimento de domínio nem dispensa os atos de registro necessários;

III - não prejudica a estabilização dos atos pela decadência prevista no art. 94.

CAPÍTULO IV
DA REVOGAÇÃO

Art. 93. A revogação de ato administrativo será motivada, respeitará os direitos adquiridos e, quando atingir situação individual constituída de boa-fé, indicará eventual direito à indenização.

CAPÍTULO V
DA DECADÊNCIA

Art. 94. O direito da Administração de anular os atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á a partir da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade competente que importe na impugnação da validade do ato, desde que o interessado seja cientificado.

§ 3º O prazo de decadência não se suspende nem se interrompe, salvo na hipótese do § 2º.

CAPÍTULO VI
DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

Art. 95. A decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente, nos termos do art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

Art. 96. A revisão, nas esferas administrativa ou controladora, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas, nos termos do art. 24 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

Art. 97. A autoridade máxima do órgão ou entidade, após manifestação do órgão jurídico, poderá editar enunciados vinculantes para a respectiva estrutura administrativa, com base em decisões reiteradas sobre a mesma questão jurídica.

§ 1º Os enunciados serão publicados e disponibilizados no sítio eletrônico oficial e terão caráter vinculante até ulterior revisão.

§ 2º A decisão que aplicar ou deixar de aplicar enunciado vinculante será motivada pela demonstração da semelhança ou da distinção entre os casos.

Art. 98. O interessado poderá formular consulta à autoridade competente sobre a aplicação da legislação municipal a situação concreta e determinada, cuja resposta vinculará a Administração em relação ao consulente, enquanto não alterados os fatos ou o direito aplicável, nos termos do art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

TÍTULO VI
DOS RECURSOS E DA REVISÃO

CAPÍTULO I
DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E DO RECURSO HIERÁRQUICO

Art. 99. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 2º É vedada a exigência de caução, depósito prévio ou arrolamento de bens como condição de admissibilidade de recurso administrativo,

inclusive quando prevista em lei municipal anterior, nos termos da Súmula Vinculante nº 21 do Supremo Tribunal Federal.

§ 3º Se o recorrente alegar que a decisão contraria enunciado de súmula vinculante, a autoridade que a proferiu, se não a reconsiderar, explicitará, antes de encaminhar o recurso, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula.

Art. 100. O recurso administrativo tramitará, no máximo, em duas instâncias administrativas, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Das decisões originárias do Prefeito caberá pedido de reconsideração, que terá caráter de recurso.

Art. 101. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 102. Salvo disposição legal específica, o prazo para interposição de recurso administrativo é de dez dias, contado da intimação da decisão recorrida.

CAPÍTULO II
DO PROCESSAMENTO, DOS EFEITOS E DO JULGAMENTO

Art. 103. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 104. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

§ 1º Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

§ 2º O recurso contra decisão que aplicar sanção terá efeito suspensivo, salvo quanto às medidas cautelares mantidas por decisão motivada.

Art. 105. Interposto o recurso, o órgão competente intimará os demais interessados para que, no prazo de cinco dias, apresentem alegações.

Art. 106. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - por quem não seja legitimado;

III - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º O recurso interposto perante órgão incompetente será encaminhado, de ofício, à autoridade competente, nos termos do art. 24, § 2º, considerando-se tempestivo se protocolado no prazo.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever, de ofício, o ato ilegal, desde que não tenha ocorrido a decadência.

Art. 107. O recurso será decidido no prazo máximo de trinta dias, contados do recebimento dos autos pelo órgão competente, prorrogável por igual período, mediante justificativa expressa.

Art. 108. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

§ 1º Se da decisão puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

§ 2º No processo sancionador, é vedado o agravamento da sanção em recurso exclusivo do interessado.

§ 3º Alegada violação de enunciado de súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões de sua aplicabilidade ou inaplicabilidade, e, acolhida pelo Supremo Tribunal Federal reclamação fundada nessa violação, a autoridade prolatora e o órgão julgador adequarão as decisões futuras em casos semelhantes, sob pena de responsabilização, nos termos do art. 64-B da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e da Lei Federal nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006.

CAPÍTULO III
DA REVISÃO DOS PROCESSOS SANCIONADORES

Art. 109. Os processos administrativos dos quais resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. A revisão do processo não poderá resultar no agravamento da sanção.

CAPÍTULO IV
DA RELAÇÃO COM A VIA JUDICIAL

Art. 110. A interposição de recurso administrativo não é condição para o acesso ao Poder Judiciário, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Parágrafo único. A propositura de ação judicial com o mesmo objeto do processo administrativo não impede a continuidade do processo administrativo, salvo decisão judicial em sentido contrário ou disposição legal específica.

TÍTULO VII
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Art. 111. Este Título aplica-se aos processos destinados à apuração de infrações e à aplicação de sanções administrativas no exercício do poder de polícia municipal, quando a lei setorial não dispuser de forma diversa.

Parágrafo único. O disposto neste Título aplica-se subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, mas não ao processo administrativo tributário.

CAPÍTULO I
DAS GARANTIAS

Art. 112. No processo sancionador, serão observados:

I - a legalidade e a tipicidade, vedada a aplicação de sanção sem prévia previsão legal da infração e da penalidade;

II - a presunção de inocência, cabendo à Administração provar a ocorrência da infração e sua autoria;

III - a culpabilidade, salvo nas hipóteses de responsabilidade objetiva previstas em lei;

IV - a proporcionalidade entre a sanção e a gravidade da infração;

V - a vedação de dupla sanção da mesma natureza pelo mesmo fato;

VI - a irretroatividade da norma sancionadora mais gravosa e a retroatividade da mais benéfica;

VII - a vedação de autoincriminação.

CAPÍTULO II
DAS FASES DO PROCESSO SANCIONADOR

Art. 113. O processo sancionador compreende as seguintes fases:

I - instauração, com lavratura do auto de infração ou do ato de instauração e notificação do acusado;

II - defesa;

III - instrução;

IV - relatório;

V - alegações finais;

VI - decisão;

VII - recurso.

Parágrafo único. O regulamento poderá disciplinar a forma dos atos de cada fase, vedada a criação de fases ou etapas obrigatórias não previstas neste artigo.

CAPÍTULO III
DA APURAÇÃO PRELIMINAR

Art. 114. A autoridade competente poderá, antes da instauração do processo, determinar apuração preliminar, de caráter investigativo e sem sanção, destinada a verificar a existência de indícios de infração e de sua autoria.

§ 1º A apuração preliminar será concluída no prazo de três meses, prorrogável uma vez por igual período mediante decisão motivada.

§ 2º Concluída a apuração preliminar, a autoridade determinará o arquivamento ou a instauração do processo sancionador.

CAPÍTULO IV
DA INSTAURAÇÃO, DA ACUSAÇÃO E DA DEFESA

Art. 115. O auto de infração ou o ato de instauração conterá:

I - a identificação do acusado;

II - a descrição clara e precisa do fato imputado, com indicação de local, data e circunstâncias;

III - a indicação do dispositivo legal infringido e da sanção cabível;

IV - a identificação do agente autuante;

V - a indicação do prazo e do meio para apresentação de defesa;

VI - a indicação das medidas cautelares eventualmente adotadas.

Parágrafo único. O auto de infração que não contiver os requisitos dos incisos II e III será nulo, sem prejuízo da lavratura de novo auto, observado o prazo prescricional.

Art. 116. O acusado será notificado para apresentar defesa escrita no prazo de quinze dias, podendo juntar documentos, indicar provas e arrolar até três testemunhas por fato imputado.

Art. 117. Encerrada a instrução, será elaborado relatório e o acusado será intimado para apresentar alegações finais no prazo de dez dias.

Parágrafo único. Se o relatório propuser capitulação ou sanção diversa da constante do auto de infração, o acusado será intimado para manifestar-se especificamente sobre a nova proposta.

CAPÍTULO V
DAS MEDIDAS CAUTELARES

Art. 118. No processo sancionador, as medidas cautelares observarão o art. 62 e serão revistas por ocasião da decisão final, perdendo eficácia com o arquivamento do processo ou com o reconhecimento da prescrição, observado o art. 126.

CAPÍTULO VI
DA DOSIMETRIA E DA DECISÃO

Art. 119. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela decorrerem à Administração Pública ou à coletividade, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, a vantagem auferida pelo infrator, sua situação econômica e seus antecedentes, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

§ 1º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

§ 2º A adoção e a efetiva aplicação de programa de integridade pela pessoa jurídica serão consideradas circunstâncias atenuantes.

Art. 120. A decisão será proferida pela autoridade competente no prazo de trinta dias, contado do encerramento do prazo para alegações finais, e indicará os fatos considerados provados, a infração caracterizada, a sanção aplicada e os fundamentos de sua dosimetria.

CAPÍTULO VII
DA PRESCRIÇÃO

Seção I
Da prescrição da pretensão punitiva

Art. 121. Prescreve, em cinco anos, a pretensão punitiva da Administração Pública Municipal, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Seção II
Das causas interruptivas e suspensivas da prescrição da pretensão punitiva

Art. 122. Interrompe-se a prescrição da pretensão punitiva:

I - pela notificação do acusado, inclusive por meio de edital;

II - por ato inequívoco que importe apuração do fato, assim entendido o ato de instrução que produza ou determine a produção de prova sobre a infração;

III - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º Cada uma das causas previstas nos incisos do caput interromperá a prescrição uma única vez no mesmo processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr da data do ato que a interrompeu.

§ 3º As causas previstas neste artigo não se aplicam à prescrição intercorrente, regida pelo art. 124.

§ 4º Não interrompem a prescrição a notificação de auto de infração nulo, nos termos do art. 115, parágrafo único, nem a notificação e a decisão praticadas por autoridade incompetente, nos termos do art. 92.

Art. 123. Suspende-se a prescrição da pretensão punitiva, inclusive a intercorrente:

I - durante a vigência de termo formal de negociação, nos termos do art. 67, § 3º, uma única vez no mesmo processo e pelo prazo máximo de cento e oitenta dias;

II - durante a vigência de compromisso celebrado nos termos do art. 67, retomando-se a contagem na data do vencimento da obrigação descumprida.

Seção III
Da prescrição intercorrente

Art. 124. Incide a prescrição no processo sancionador paralisado por mais de três anos sem ato de impulso efetivo, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento do interessado, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

§ 1º Considera-se ato de impulso efetivo o ato que realiza uma das fases previstas no art. 113 ou promove a passagem do processo de uma fase para a seguinte, tais como:

I - a notificação ou a intimação do acusado para a prática de ato de fase prevista no art. 113;

II - o deferimento ou a produção de prova;

III - o encaminhamento ao órgão jurídico para emissão de parecer;

IV - o relatório final da instrução;

V - o encaminhamento à autoridade julgadora após a conclusão da instrução;

VI - a decisão.

§ 2º Não constituem ato de impulso efetivo, entre outros:

I - as certificações de estado do processo, como as do tipo "aguardando providências";

II - o encaminhamento ao arquivo sem fundamento;

III - a remessa para digitalização ou para conferência de cadastro;

IV - a redistribuição interna entre unidades do mesmo órgão;

V - a repetição de despacho anterior;

VI - a requisição de informação ou de documento já constante dos autos;

VII - os atos relativos a etapas não previstas no art. 113, ainda que estabelecidas em regulamento;

VIII - qualquer ato sem aptidão para conduzir o processo à decisão final.

§ 3º A prescrição intercorrente será reconhecida de ofício, em qualquer fase do processo.

§ 4º A prova da prática de ato de impulso efetivo será feita pelo registro previsto no art. 87.

§ 5º No processo administrativo disciplinar e na sindicância disciplinar, consideram-se fases, para os fins do § 1º, as previstas no regime jurídico dos servidores públicos municipais, e o prazo de paralisação será de três anos ou o prazo da prescrição da pretensão punitiva cominado à infração, se inferior.

§ 6º O reconhecimento da prescrição intercorrente implicará a instauração obrigatória de apuração da responsabilidade funcional pela paralisação, nos termos do art. 139.

Seção IV
Da prescrição da pretensão executória

Art. 125. Prescreve, em cinco anos, a pretensão de cobrança de crédito não tributário decorrente de sanção administrativa, contados da constituição definitiva do crédito, entendida como a data em que a decisão sancionadora se tornar irrecorrível na esfera administrativa.

Seção V
Dos efeitos da prescrição

Art. 126. A prescrição extingue a pretensão punitiva ou executória e as medidas cautelares acessórias do processo prescrito.

Parágrafo único. A prescrição não alcança:

I - a obrigação de reparar o dano, inclusive o ambiental;

II - ressalvada a regularização prevista no art. 92, § 6º, a adoção, em novo processo, com contraditório e ampla defesa, de medidas de polícia destinadas a fazer cessar situação ilegal que persista, como o embargo de obra em curso, a demolição de construção irregular e o indeferimento, a suspensão ou a cassação de licença;

III - a apuração de infração nova ou continuada.

TÍTULO VIII
DOS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS

CAPÍTULO I
DO DIREITO DE PETIÇÃO, DA RECLAMAÇÃO E DA DENÚNCIA

Art. 127. É assegurado a todos o direito de petição aos órgãos e entidades municipais em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal.

Parágrafo único. As reclamações, sugestões, elogios, solicitações e denúncias relativas à prestação de serviços públicos observarão a Lei Federal nº 13.460, de 2017, e serão recebidas pela Ouvidoria-Geral do Município.

Art. 128. A denúncia de irregularidade poderá ser apresentada sem identificação do denunciante, desde que acompanhada de elementos mínimos que permitam a análise preliminar dos fatos, cabendo à Administração preservar a identidade do denunciante, quando solicitado, observados os termos do art. 25 da Lei nº 12.162, de 2026, e, quanto à matéria disciplinar, o regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Parágrafo único. A denúncia não constituirá, por si só, fundamento para a aplicação de sanção.

CAPÍTULO II
DA CONSULTA À ADMINISTRAÇÃO

Art. 129. A consulta prevista no art. 98 será formulada por escrito, com descrição precisa da situação de fato e indicação das dúvidas, e respondida no prazo de trinta dias.

Parágrafo único. A resposta será publicada no sítio eletrônico oficial, com preservação dos dados pessoais do consulente.

CAPÍTULO III
DAS CERTIDÕES E DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Art. 130. As certidões requeridas para a defesa de direitos e o esclarecimento de situações de interesse pessoal serão expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contados do registro do pedido, nos termos do art. 107 da Lei Orgânica do Município, preferencialmente em meio eletrônico com mecanismo de verificação de autenticidade.

Art. 131. Os pedidos de acesso à informação observarão a Lei Federal nº 12.527, de 2011, e o respectivo regulamento municipal.

CAPÍTULO IV
DOS ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 132. Os processos destinados à obtenção de ato público de liberação de atividade econômica observarão a Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e a classificação de risco das atividades estabelecida em regulamento.

Art. 133. Apresentados todos os elementos necessários à instrução do pedido de ato público de liberação, o requerente será cientificado do prazo máximo para a decisão, cujo decurso, sem manifestação, importará em aprovação tácita, nas hipóteses e condições do art. 3º, inciso IX, da Lei Federal nº 13.874, de 2019, e do regulamento municipal.

Parágrafo único. A aprovação tácita não se aplica às hipóteses vedadas pela legislação federal, inclusive ao licenciamento ambiental, nos termos do art. 14, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 140, de 2011, nem dispensa o cumprimento das normas urbanísticas, ambientais, sanitárias e de segurança aplicáveis à atividade.

CAPÍTULO V
DO PEDIDO ADMINISTRATIVO DE REPARAÇÃO DE DANOS

Art. 134. O administrado que se considerar lesado por ato ou omissão de agente público municipal poderá requerer, administrativamente, a reparação do dano, instruindo o pedido com a descrição do fato, a indicação do dano e os elementos de prova de que disponha.

§ 1º O pedido será instruído e decidido no prazo do art. 56, após manifestação do órgão jurídico.

§ 2º O reconhecimento do dever de indenizar observará a legislação orçamentária e financeira, inclusive quanto ao pagamento.

§ 3º O pedido administrativo não é condição para o ajuizamento de ação judicial.

CAPÍTULO VI
DO RESSARCIMENTO DE VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS

Art. 135. A restituição ao erário de valores pagos indevidamente pela Administração será precedida de processo administrativo com contraditório e ampla defesa, no qual se apurem o valor, a origem do pagamento e a boa-fé do beneficiário.

Parágrafo único. Aplica-se ao ressarcimento de valores pagos a servidores públicos o disposto no regime jurídico dos servidores públicos municipais, observando-se, subsidiariamente, este artigo.

CAPÍTULO VII
DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

Art. 136. A edição de atos normativos pelos órgãos e entidades municipais que afetem, de modo relevante, direitos ou obrigações dos

administrados será precedida, salvo em caso de urgência motivada, de consulta pública pelo prazo mínimo de quinze dias, nos termos do art. 29 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

Parágrafo único. As contribuições recebidas serão consideradas na decisão, e sua síntese será publicada juntamente com o ato normativo.

TÍTULO IX
DO CONTROLE E DA RESPONSABILIZAÇÃO

CAPÍTULO I
DO CONTROLE INTERNO E DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 137. A Controladoria-Geral do Município, órgão central do Sistema de Controle Interno instituído pela Lei nº 12.162, de 11 de junho de 2026, fiscalizará o cumprimento desta Lei Complementar, nos termos do art. 31 da Constituição Federal, podendo requisitar informações e recomendar providências aos órgãos e entidades, na forma da referida Lei.

Art. 138. O Poder Executivo publicará, semestralmente, no sítio eletrônico oficial, relatório com o número de processos instaurados e concluídos, o tempo médio de tramitação e de decisão por órgão, o número de processos com prazo excedido e o número de prescrições reconhecidas.

CAPÍTULO II
DOS DEVERES FUNCIONAIS NA CONDUÇÃO DO PROCESSO

Art. 139. Constitui dever funcional do agente público responsável pela condução do processo, para os fins do art. 193 da Lei Complementar nº 1, de 23 de março de 2016, impulsioná-lo, cumprir os prazos previstos nesta Lei Complementar e registrar nos autos, antes de seu vencimento, a justificativa de eventual demora.

§ 1º Constitui infração disciplinar o descumprimento de prazo sem justificativa registrada nos autos, ou com justificativa manifestamente insuficiente, punível com advertência ou suspensão, nos termos dos arts. 190, 191 e 193 da Lei Complementar nº 1, de 2016, aplicadas mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

§ 2º Consideram-se justificativas plausíveis, entre outras:

I - a complexidade da matéria, demonstrada nos autos;

II - a dependência de manifestação de outro órgão ou entidade, ou de providência a cargo do interessado;

III - o volume de processos sob responsabilidade do agente incompatível com o cumprimento do prazo, comprovado por dados do sistema oficial;

IV - a força maior e a indisponibilidade do sistema oficial.

§ 3º Na aplicação da penalidade, serão consideradas como circunstâncias agravantes a reincidência e a ocorrência, em razão da demora, de prescrição da pretensão punitiva ou de dano ao interessado ou ao erário.

§ 4º O ocupante de cargo em comissão ou de função gratificada que descumprir reiteradamente os prazos desta Lei Complementar sujeita-se à destituição da posição de confiança, por falta de exação no desempenho, nos termos do regime jurídico dos servidores públicos municipais.

§ 5º Quando o atraso decorrer de deficiência estrutural do órgão, responderá o titular que deixar de apresentar o plano de ação previsto no art. 60, § 4º.

§ 6º A apuração será instaurada pela autoridade superior, de ofício, mediante representação do interessado ou por recomendação da Controladoria-Geral do Município.

§ 7º A responsabilização disciplinar não exclui a responsabilidade civil do agente, em ação regressiva, nos casos de dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

§ 8º Ressalvado o disposto no § 7º, o agente público responderá pessoalmente, inclusive na esfera disciplinar, por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro, observado o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

§ 9º Na apuração da responsabilidade, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, nos termos do art. 22, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

TÍTULO X
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

CAPÍTULO I
DA APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO

Art. 140. Esta Lei Complementar aplica-se aos processos em curso na data de sua vigência, preservados os atos já praticados e os prazos iniciados sob a disciplina anterior.

Art. 141. Os prazos decadenciais em curso na data de vigência desta Lei Complementar continuarão a correr sem interrupção nem reinício.

Art. 142. Nos processos sancionadores em curso, o prazo da prescrição intercorrente previsto no art. 124 será contado a partir da data de vigência desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Nos processos em curso, as causas interruptivas ocorridas antes da vigência desta Lei Complementar produzem os efeitos

da legislação então aplicada, e o limite do art. 122, § 1º, considera apenas as causas ocorridas a partir dela.

Art. 143. Os processos que tramitarem em meio físico na data de vigência desta Lei Complementar serão digitalizados no prazo de dois anos, conforme cronograma estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. A adesão à intimação eletrônica será oferecida ao interessado no seu primeiro acesso ao sistema oficial, após a vigência desta Lei Complementar.

CAPÍTULO II
DA REGULAMENTAÇÃO, DA CAPACITAÇÃO E DA VIGÊNCIA

Art. 144. O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo de cento e oitenta dias, contados de sua publicação.

Parágrafo único. Até a edição do regulamento, permanece em vigor o Decreto nº 11.831, de 11 de novembro de 2020, e suas alterações, naquilo que não conflitar com esta Lei Complementar.

Art. 145. O Poder Executivo promoverá a capacitação dos servidores responsáveis pela condução de processos administrativos para a aplicação desta Lei Complementar.

Art. 146. Esta Lei Complementar entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

LAJEADO, DE DE 2026.

PREFEITA MUNICIPAL

Uma lei de processo em que a dupla finalidade possa ser verificada em cada dispositivo.

Desde que o Superior Tribunal de Justiça, no Tema Repetitivo 1.294, condicionou a prescrição intercorrente nos processos administrativos municipais à existência de lei local, a falta de uma lei municipal de processo administrativo deixou de ser omissão tolerável e passou a ter consequências concretas para quem responde a processos sem prazo para terminar.

Este livro apresenta e fundamenta, título por título, o anteprojeto de lei complementar elaborado pela Comissão de Direito Administrativo, Tributário e Urbanístico da Subseção de Lajeado da OAB/RS. Da competência municipal à prescrição intercorrente, do processo eletrônico à proteção de dados pessoais, da graduação dos vícios de competência à responsabilização pela demora, cada escolha é confrontada com a Constituição, a legislação federal, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores.

A obra se dirige a gestores e servidores municipais, vereadores, advogados e estudantes interessados no Direito Administrativo na escala em que a maior parte dos cidadãos o encontra: a do município.

SOBRE O AUTOR

Luiz Egon Richter é advogado administrativista em Lajeado/RS (OAB/RS 123.819), sócio-fundador do escritório Richter & Lazzeron Advogados Associados, Mestre em Desenvolvimento Regional e Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Antes da advocacia, atuou por mais de quatro décadas no Registro de Imóveis e foi Tabelião de Notas. Foi professor de Direito Administrativo de 1991 a 2023.