



PARECER PRÉVIO Nº 733/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Governo Municipal, que estabelece normas gerais para o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal Direta e da Administração Municipal Indireta e normas especiais para a constituição de crédito não tributário no município de Porto Alegre e revoga a Lei Complementar nº 790, de 10 de fevereiro de 2016.

Após apregoamento pela Mesa (0549045), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

Da autonomia político-administrativa do Município (art. 18, *caput*, da CF) decorre a sua capacidade de autoadministração (art. 9º, incs. I e III, da LOM), cabendo-lhe dispor, portanto, sobre a estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal (art. 94, inc. IV, da LOM). E, nesse aspecto, por ser inerente à autogestão das unidades federativas, na medida em que define o modo de atuação dos seus órgãos administrativos próprios e as formas de relacionamento destes com outros órgãos públicos e com os cidadãos, o processo administrativo está sujeito à disciplina autônoma de cada ente^[1]. Assim sendo, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que dispõe de ampla iniciativa no processo legislativo municipal^[2].

Igualmente, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional.

Em relação às suas disposições, porém, tem-se as seguintes as observações.

A proposição inova ao estabelecer, como regra no processo administrativo, a incidência de efeito suspensivo sobre a insurgência recursal (arts. 67 e 100 do projeto).

Embora não haja, em princípio, impeditivo de ordem jurídica para tal previsão, é inegável que ela, no mínimo, contraria a lógica da presunção de legitimidade dos atos administrativos[3].

Demais disso, a instituição do efeito suspensivo automático – ou próprio (*ope legis*) – traz consigo relevantes implicações administrativas que não podem ser desconsideradas. Na hipótese de efeito suspensivo automático previsto em lei, a decisão surge ineficaz. Desde o momento que proferida, a decisão se encontra em situação de ineficácia natural. Nesse cenário, a decisão que recebe eventual recurso tem natureza meramente declaratória, com efeitos *ex tunc*, retroagindo à data em que prolatada a decisão recorrida[4].

Isso significa que a decisão administrativa não poderá ser executada com imediatidade, pelo menos até que venha a ser proferida a respectiva decisão de admissibilidade recursal afastando o efeito suspensivo (arts. 67, inc. II e parágrafo único; e 100, inc. II e parágrafo único, do projeto). Como alternativa para conferir eficácia imediata à decisão, poderá a Administração também, logicamente, valer-se do seu poder geral de cautela[5] quando da prolação da própria decisão. Nos dois casos, contudo, a Administração atrai para si um ônus que atualmente recai exclusivamente sobre o particular.

Tal aspecto, é importante ressaltar, tangencia o mérito administrativo, não representando, em princípio, propriamente um vício do projeto. Fica apenas o registro.

Outra questão que chama a atenção é a ausência de previsão expressa acerca do prazo decadencial[6] para a constituição do crédito não tributário. Talvez fosse esta uma oportunidade interessante para fazer constar tal previsão na legislação local, a fim de, sob uma perspectiva de segurança jurídica, afastar qualquer dúvida eventualmente existente sobre o prazo incidente sobre relações jurídicas de natureza não tributária. De qualquer forma, parece-nos aplicável, nesse cenário, o Decreto n. 20.910/32, embora não fique isso claro para o administrado. E, mesmo assim, o referido diploma somente incidirá se nele for reconhecida também a previsão de um prazo de natureza decadencial[7] – e que, por sua vez, somente ser-lhe-ia aplicável por imperativo de isonomia[8], uma vez que o prazo é textualmente dirigido aos particulares, e não à Administração.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a espécie normativa está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso I, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea a), do RICMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] Nesse sentido, confira-se: COSTA, José Marcelo Ferreira. O aspecto semântico do processo e do procedimento no Direito Administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, p. 341-364, jul./set., 2004, p. 350-351; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez., 1997, p. 07; CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p. 1468.

[2] Ao Executivo Municipal apenas é vedada a iniciativa de proposições legislativas de competência privativa do Poder Legislativo (art. 57 da LOM).

[3] No ponto, veja-se a seguinte lição da doutrina: “O preceito predominante é o da não suspensão dos efeitos do ato impugnado pela interposição do recurso. Essa regra encontra fundamento na presunção de legalidade do ato administrativo, na sua característica de auto-executoriedade e no princípio de que a Administração atua para atender ao interesse público. Entretanto, caso a executoriedade possa acarretar, ao recorrente, dano irreparável, a autoridade administrativa determinará a suspensão da eficácia do ato. No direito brasileiro a norma é a não suspensão dos efeitos, salvo o caso de texto expresso que estabeleça, em certa matéria, o efeito suspensivo do recurso” (MEDAUAR, Odete. *Recursos*

administrativos. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo – USP, v. 78, p. 167–178, jan./dez., 1983, p. 174).

[4] A esse respeito, assim ensina a doutrina processualista, lição também aplicável, salvo melhor juízo, no âmbito do processo administrativo: *“A distinção é interessante porque no primeiro critério – efeito suspensivo próprio – a decisão que recebe o recurso no efeito suspensivo, além de não depender de provocação da parte, tem uma natureza declaratória, com efeitos ex tunc, considerando-se que reafirma e prorroga a situação de ineficácia natural da decisão recorrida. Já no segundo critério – efeito suspensivo impróprio –, a decisão que depende de expresso pedido do recorrente, é a responsável pela concessão do efeito suspensivo, que somente existirá a partir dela, sendo portanto, um pronunciamento de natureza constitutiva, com efeitos ex nunc”* (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. 8. Ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1638).

[5] A respeito desse tópico, veja-se: CABRAL, Flávio Garcia. Os pilares do poder cautelar administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 115-139, jul./set. 2018.

[6] Sobre o tema, confira-se: SOBREIRO, Renan Teixeira. O dever de ressarcimento ao erário e o prazo para a constituição do crédito não tributário no Município de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, Editora Fórum, v. 21, n. 78, p. 47–60, out./dez., 2020; HEINEN, Juliano. Prescrição e procedimento dos créditos não tributários. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, mai./ago., 2015.

[7] De acordo com a doutrina, a despeito de uma imprecisão terminológica, a previsão contida no Decreto n. 20.910/32 abrangeria também prazos de natureza decadencial: *“[...] os institutos da prescrição e da decadência não possuíam contornos muito bem definidos, sendo comum a confusão entre seus conteúdos. É o que ocorre em relação ao Decreto nº 20.910/32. Sua redação se refere a ‘qualquer direito ou ação contra a Fazenda’, o que significa que estão abrangidos aí prazos decadenciais e prescricionais”* (BARROS, Guilherme Freire de Melo. *Poder Público em Juízo para Concursos*. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 54); *“Essas regras aludem, todas elas, à prescrição. Na verdade, o prazo de 5 (cinco) anos previsto em tais regras é não somente de prescrição, mas também de decadência. [...] não havia uma precisa distinção entre prescrição e decadência, o que somente veio a ser levado a cabo com o advento do Código Civil de 2002”* (CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 112).

[8] Por todos: PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR COMPROVADA MÁ-FÉ. PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Cinge-se a controvérsia à fixação do prazo prescricional da ação de ressarcimento de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário. 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 669.069/MG, em sede de repercussão geral, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016, consolidou a orientação de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 3. De fato, a prescrição é a regra no ordenamento jurídico, assim, ainda que configurada a má-fé do beneficiário no recebimento dos valores, inexistindo prazo específico definido em lei, o prazo prescricional aplicável é o de 5 anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, em respeito aos princípios da isonomia e simetria. 4. Enquanto não reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador de dano ao erário, a pretensão de ressarcimento sujeita-se normalmente aos prazos prescricionais. 5. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento. (STJ, REsp n. 1.825.103/SC, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 12/11/2019, DJe de 22/11/2019)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 06/08/2023, às 21:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0599255** e o código CRC **9329A339**.

Referência: Processo nº 118.00360/2023-80

SEI nº 0599255