

PARECER Nº 1618/2003 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 056/2003.

Trata-se de projeto de lei, encaminhado pelo Executivo, e que visa disciplinar o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal.

A propositura fundamenta-se na atribuição conferida ao Prefeito Municipal pelo inciso XIV, do art. 70, da Lei Orgânica do Município, nos termos do qual a este compete dispor sobre estrutura, organização e funcionamento da administração municipal.

A proposta adequada e harmoniza as rotinas pertinentes ao processo administrativo aos princípios gerais da administração pública, insertos no art. 37 da Constituição da República e neste sentido representa uma evolução em relação à norma atualmente vigente que regula tal espécie de processo (Lei Municipal nº 8.777, de 14/07/1978).

A referida norma, editada quase dez anos antes da promulgação da atual Constituição, não reflete as inovações introduzidas na administração pública pela nova Carta Constitucional.

Com efeito, o projeto ora encaminhado pelo Executivo Municipal, além de estabelecer uma normatização que especifica de modo muito mais abrangente todas as fases do processo administrativo, cria uma série de dispositivos que visam tutelar e garantir o direito do administrado, ou, de um modo geral, de todo aquele que pleiteia perante a administração pública.

Representa, assim, um avanço em relação a lei que atualmente rege a matéria, uma vez que esta estrutura todo o procedimento administrativo sob a ótica exclusiva da administração, de modo que muitas vezes o direito do administrado é simplesmente relegado.

Assim, o projeto em análise impõe prazos a fim de que a Administração se desembarace do ônus de examinar a pretensão do administrado, proferindo decisão final, que deve necessariamente ser motivada. Evita-se assim que o mau administrador público, em atos que muitas vezes se aproximam da figura delituosa da prevaricação, simplesmente deixe de apreciar o requerimento formulado pelo administrado, quando avalia que o mesmo tem direito à pretensão que não é de seu interesse deferir, negando, assim, de forma transversa, a pretensão formulada pelo mesmo.

Impõe-se ainda, visando a tutela dos interesses do administrado e em consonância com o princípio da moralidade administrativa, ao servidor ou autoridade que atua no processo administrativo, o dever de arguir sua suspeição ou impedimento quando tenha interesse pessoal no processo ou esteja litigando judicial e administrativamente com o interessado.

Cabe ressaltar ainda, que as regras insertas nos arts. 41 a 45, facilitam o procedimento de obtenção de informações e cópia de documentos por parte dos administrados, circunstância que contribui para a transparência dos atos da Administração.

Importa salientar ainda, que o projeto em análise muito se assemelha às disposições normativas editadas pela União para regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei Federal nº 9.784, 29/01/1999), e que por força da norma contida no § 1º do art. 1º do referido diploma legal foi estendida aos Poderes Legislativo e Judiciário daquele ente da Federação, de modo que igualmente recomenda-se que as disposições da presente propositura sejam estendidas a este Legislativo e seu órgão auxiliar (Tribunal de Contas), quando do desempenho de função administrativa.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Por todo o exposto, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE.

Entretanto, a fim de adequar o projeto original às normas de técnica legislativa prevista da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a redação, a alteração e consolidação de leis, bem como inserir disposição normativa estendendo a aplicação de tais normas no âmbito deste Legislativo, apresenta-se o substitutivo abaixo aduzido.

SUBSTITUTIVO Nº /2003 AO PROJETO DE LEI Nº 056/2003.

Dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Municipal.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei estabelece normas comuns aplicáveis aos processos administrativos no âmbito da Administração Municipal.

§ 1º Para os fins desta lei, consideram-se:

- I. autoridade - o agente público dotado de poder de decisão;
- II. processo administrativo - todo conjunto de documentos, ainda que não autuados, que exijam decisão.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da primazia no atendimento ao interesse público, economicidade, eficiência, legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

Parágrafo único. O agente público administrativo observará na sua atuação, dentre outros, os seguintes princípios:

- I. atuação conforme à lei e ao Direito;
- II. objetividade no atendimento ao interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- III. indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- IV. observância das formalidades essenciais com a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos interessados;
- V. proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei ou decreto;
- VI. impulsão, de ofício, do processo administrativo, pelo agente público, sem prejuízo da atuação dos interessados.

Art. 3º A norma administrativa deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige.

Art. 4º Somente a lei poderá:

- I. criar condicionamento aos direitos dos particulares ou impor-lhes deveres de qualquer espécie;
- II. prever infrações ou prescrever sanções.

CAPÍTULO II DOS DIREITOS DOS MUNÍCIPES

Art. 5º São direitos do munícipe, entre outros:

- I. receber do agente público tratamento respeitoso;
- II. ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;
- III. ser representado por mandatário, que deverá ser advogado quando a lei assim o exigir.

CAPÍTULO III DOS DEVERES DOS MUNÍCIPES

Art. 6º São deveres do munícipe:

- I. expor os fatos conforme a verdade, prestando as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o seu esclarecimento;
- II. proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;
- III. não agir de modo temerário.

TÍTULO II DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 7º O processo administrativo pode ser iniciado pela autoridade competente ou a pedido de interessado, e será composto pelo conjunto de documentos, requerimentos, atas de reunião, pareceres e informações instrutórias necessários à decisão da autoridade administrativa.

Art. 8º Distinguem-se os processos em:

- I. processos comuns;
- II. processos especiais.

Art. 9º Os processos especiais são aqueles disciplinados por normas próprias distintas das aplicáveis nos processos comuns, aplicando-se-lhes subsidiariamente os demais preceitos desta lei.

Parágrafo único. Enquadram-se, dentre outros, na categoria de especiais, os processos referentes às seguintes matérias:

- I. licenciamento ambiental, edílico, sanitário e urbanístico;
- II. licitação;
- III. disciplinar;
- IV. administrativo-tributário;
- V. tomada de contas;
- VI. tombamento.

TÍTULO III DO PROCESSO COMUM

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10. O requerimento inicial do interessado deverá conter os seguintes dados:

- I. órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
- II. identificação do interessado ou de quem o represente;
- III. endereço e telefone do requerente e local para recebimento de comunicações;
- IV. formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
- V. data e assinatura do requerente ou de seu representante.

§ 1º É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

§ 2º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

Art. 11. 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.

Art. 12. Quando o requerimento for dirigido a órgão incompetente, este providenciará seu encaminhamento à unidade competente.

Art. 13. Os processos administrativos terão por objetivo a tomada de decisão, consubstanciada em despacho decisório, que deverá ser claro, preciso e atinente à matéria do processo.

§ 1º A fundamentação e a publicidade são requisitos essenciais do despacho decisório.

§ 2º A fundamentação do despacho somente será dispensada quando houver referência expressa a pareceres ou informações contidos no processo.

CAPÍTULO II DOS INTERESSADOS

Art. 14. São legitimados como interessados no processo administrativo:

- I. pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem ou nele figurem;
- II. aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser proferida;
- III. as pessoas, organizações e associações regularmente constituídas, no tocante a direitos e interesses coletivos ou difusos.

CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA

Art. 15. A competência é irrenunciável e exercida pelo agente público a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Parágrafo único. 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 autoridade;
- IV. as atribuições recebidas por delegação, salvo autorização expressa e na forma por ela determinada;
- V. as funções dos órgãos colegiados.

Art. 16. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no Diário Oficial do Município.

§ 1º. O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º. O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

Art. 17. Será permitida ao Prefeito, Secretários Municipais e Subprefeitos, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão ou autoridade hierarquicamente inferior.

CAPÍTULO IV DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO

Art. 18. É impedido de atuar no processo administrativo o servidor ou autoridade que:

- I. tenha interesse pessoal, direto ou indireto, na matéria;
- II. esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou com seu cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar no processo.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor em caso de 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.

CAPÍTULO V DA FORMA, TEMPO E COMUNICAÇÃO DOS ATOS DO PROCESSO

Art. 21. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e assinatura do interessado ou da autoridade responsável.

§ 2º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 3º O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.

Art. 22. Os atos do processo devem ser realizados em dias úteis, no horário normal de funcionamento da unidade na qual tramitar, excetuados aqueles praticados em dias de plantão.

Art. 23. Inexistindo disposição específica, os atos do processo devem ser praticados no prazo de cinco dias úteis, podendo, mediante justificativa, ser prorrogado.

Art. 24. A convocação de interessados para complementação da documentação, correção de dados, esclarecimentos ou cumprimento de qualquer ato essencial ao andamento do processo, será feita por via telefônica, transmissão fac-similar ou correspondência.

Parágrafo único. Decorridos dez dias da convocação sem atendimento, será feita chamada por publicação no Diário Oficial do Município, com prazo de cinco dias para cumprimento, sob pena de indeferimento do pedido por abandono.

Art. 25. A comunicação dos despachos decisórios será feita ao interessado por publicação no Diário Oficial do Município.

CAPÍTULO VI DA INSTRUÇÃO

Art. 26. As atividades destinadas a averiguar e comprovar os elementos necessários à tomada de decisão realizam-se mediante impulso do órgão responsável pelo processo ou mediante requerimento dos interessados.

Art. 27. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.

Art. 28. Previamente à decisão poderá ser realizada audiência pública para debates sobre matéria de interesse coletivo, sem prejuízo da participação dos munícipes por outros meios legalmente reconhecidos.

Art. 29. Sempre que possível, a instrução do processo será realizada mediante reunião conjunta, com a participação dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Art. 30. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução do processo.

Art. 31. Quando necessários à instrução do processo elementos disponíveis na própria Administração Municipal, o órgão competente proverá, de ofício, a sua obtenção.

Art. 32. Em caso de risco iminente à saúde ou integridade de pessoas e bens, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

CAPÍTULO VII DA DECISÃO E DOS RECURSOS

Art. 33. Uma vez concluída a instrução do processo administrativo, a autoridade competente deverá decidir no prazo de 15 dias, permitida a prorrogação devidamente justificada.

Parágrafo único. As decisões serão motivadas, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos.

Art. 34. A desistência do requerente, mediante manifestação escrita, não impede a continuidade do processo, se o interesse público, devidamente justificado, o exigir.

Parágrafo único. No caso de pluralidade de requerentes a desistência de um não prejudicará os demais.

Art. 35. O pedido formulado deverá ser declarado prejudicado quando o processo exaurir a sua finalidade ou perder o seu objeto.

Art. 36. Da publicação da decisão administrativa no D.O.M. caberá, no prazo de 15 dias, um único recurso à autoridade imediatamente superior.

§ 1º Nenhum recurso terá efeito suspensivo, salvo nos casos expressamente previstos na legislação.

§ 2º A decisão proferida em grau de recurso e a decisão do Prefeito na hipótese do artigo 17 encerram definitivamente a instância administrativa.

Art. 37. Têm legitimidade para recorrer os interessados no processo administrativo arrolados no artigo 14 desta lei.

Art. 38. Quando dois ou mais pedidos se excluírem mutuamente, serão obrigatoriamente apreciados em conjunto.

Art. 39. O recurso não será conhecido quando interposto:

I. fora do prazo;

II. por quem não seja legitimado;

III. após o encerramento da instância administrativa.

Art. 40. Contam-se os prazos a partir da data da publicação do despacho no D.O.M., excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do fim.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente normal.

§ 2º Os prazos deverão ser expressos em dias e contados de forma contínua.

§ 3º Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

CAPÍTULO VIII DA VISTA, DOS PEDIDOS DE CÓPIAS E DE CERTIDÕES

Art. 41. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os protegidos por sigilo, nos termos da Constituição Federal.

Art. 42. A vista será também concedida a terceiro, não figurante no processo administrativo, desde que seja declarada e justificada, por escrito, a necessidade de seu conhecimento para a defesa de interesse difuso, direito próprio ou coletivo, ou para esclarecimento de situação de interesse pessoal.

§ 1º Na hipótese do "caput", o requerimento deverá ser endereçado diretamente ao chefe da unidade onde se encontra o processo administrativo ao qual se refira.

§ 2º Tratando-se de representação deverá ser apresentada a respectiva procuração.

§ 3º A vista será permitida a advogado independentemente da apresentação de instrumento de procuração, exceto se a matéria estiver sujeita a sigilo, desde que comprove sua condição mediante a exibição do documento de identidade profissional.

§ 4º. Em qualquer hipótese, a vista dar-se-á sob controle de servidor municipal na própria unidade onde se encontrar o processo administrativo, podendo o interessado tomar apontamentos ou requerer cópias dos autos na forma da legislação específica.

Art. 43. Somente poderá ser autorizada a retirada de autos de processo administrativo da unidade nas hipóteses e prazos fixados em lei para manifestação da parte, por advogado com poderes especiais para representá-la.

§ 1º Na ausência de prazo específico a retirada será autorizada pelo prazo de cinco dias corridos, vedada a sua prorrogação.

§ 2º Sendo o prazo comum às partes, fica vedada a retirada.

§ 3º Não será permitida a retirada para atendimento de convocação expedida nos termos do artigo 24 desta lei.

§ 4º A chefia da unidade onde se encontrarem os autos do processo administrativo competirá autorizar a sua saída, observado o disposto no § 7º deste artigo.

§ 5º A entrega dos autos a advogado, desde que exibido o respectivo documento de identidade profissional, far-se-á na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Ao advogado que não devolver os autos no prazo legal fica proibida nova retirada até o encerramento do processo, bem assim de quaisquer outros enquanto não efetivada a devolução daqueles, sem prejuízo da comunicação do fato à Ordem dos Advogados do Brasil e da adoção das medidas legais cabíveis, nos casos de retenção abusiva ou injustificada.

§ 7º Não será permitida a retirada quando existirem no processo administrativo documentos, originais ou cópias, de difícil restauração, ou ocorrer circunstância relevante que justifique a sua permanência na unidade, reconhecida pela autoridade competente em despacho motivado.

Art. 44. Qualquer interessado poderá requerer cópias do processo administrativo, pago o preço público correspondente.

Art. 45. As certidões sobre atos, contratos e decisões, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal, serão expedidas sob a forma de breve relato ou inteiro teor, ou mediante cópia reprográfica, ou pelo sistema de processamento de dados ou por meio da Internet, independentemente do pagamento de taxas, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias.

CAPÍTULO IX

DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Art. 46. Nos processos que possam resultar na aplicação de sanções serão sempre assegurados o contraditório e o exercício do direito à ampla defesa, garantindo-se ao interessado a produção de provas, apresentação de alegações finais e interposição de recurso.

Art. 47. No procedimento sancionatório serão observadas, salvo legislação específica, as seguintes regras:

- I. constatada a infração administrativa, a autoridade competente indicará os fatos e o fundamento legal da sanção correspondente;
- II. o infrator ou responsável será intimado para, em 15 (quinze) dias, oferecer a sua defesa e indicar as provas que pretende produzir;
- III. caso haja requerimento para a produção de provas a autoridade apreciará a sua pertinência em despacho motivado;
- IV. o infrator será intimado para manifestar-se em 5 (cinco) dias sobre os novos documentos juntados;

V. a decisão, devidamente motivada, será proferida no prazo máximo de 10 (dez) dias após o término da instrução;

VI. se o infrator cometer simultaneamente duas ou mais infrações ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

Art. 48. Quando se tratar de infrações administrativas que possam resultar na aplicação de pena de caráter pecuniário não contratual, bem como naquelas que possam acarretar risco à saúde, à segurança e à integridade física de pessoas e bens, o direito à ampla defesa será exercitado após a imposição da penalidade.

TÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 49. É admitido o uso de meio eletrônico para formação, instrução e decisão de processos administrativos, bem como para publicação de atos e comunicações, geração de documentos públicos e registro das informações e de documentos de processos encerrados, desde que assegurados:

I. níveis de acesso às informações;

II. segurança de dados e registros;

III. sigilo de dados pessoais;

IV. identificação do usuário, seja na consulta, seja na alteração de dados;

V. armazenamento do histórico das transações eletrônicas;

VI. utilização de sistema único para planejar e gerenciar os processos administrativos.

Art. 50. Os preceitos desta Lei também se aplicam no que couber, à Câmara Municipal de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, quando no desempenho de função administrativa.

Art. 51. O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 52. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 8.777, de 14 de setembro de 1978.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 05/11/03

Augusto Campos – Presidente

Goulart – Relator

Alcides Amazonas

Antonio Paes-Baratão

Carlos A. Bezerra Jr.

Celso Jatene

Eliseu Gabriel

Laurindo