

**MANUAL DE BOAS PRÁTICAS
de padronização dos atos
administrativos normativos
e ordinatórios**

NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

1º edição



**Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria da Casa Civil**

**MANUAL DE BOAS PRÁTICAS E DE PADRONIZAÇÃO DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS E ORDINATÓRIOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**

Porto Alegre
Secretaria da Casa Civil
2019

Eduardo Leite
Governador do Estado

Otomar Vivian
Secretário-chefe da Secretaria da Casa Civil

Maria Patrícia Möllmann
Subchefe Jurídico da Secretaria da Casa Civil

Elaborado pela Subchefia Jurídica da Secretaria da Casa Civil, sob a Coordenação de Maria Patrícia Möllmann e com a colaboração de Aline Garcia Renner, André Pellini Corte, Ângela Rizzi de Menezes, Daniela Costa Vieira da Cunha, Elisângela Dannus da Cruz Mattjie, Felipe Leal Markusons, Maiara Görski de Matos, Vanieli Paludo e com o apoio do Grupo de Trabalho de Revisão Legal do Conselho de Desburocratização e Empreendedorismo – CEDE.

As sugestões para o aperfeiçoamento deste trabalho podem ser encaminhadas à Secretaria da Casa Civil, por meio da Subchefia Jurídica: sub-jur@casacivil.rs.gov.br.

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citada a fonte e o sítio da internet onde pode ser encontrado o original (www.casacivil.rs.gov.br/).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária Cristiane Dias CRB 10/1029)

R585m

Rio Grande do Sul. Secretaria da Casa Civil. Subchefia Jurídica.
Manual de boas práticas e de padronização dos atos administrativos normativos e ordinatórios na administração pública estadual. / Coordenação Maria Patrícia Möllmann. – Porto Alegre: Secretaria da Casa Civil, 2019.
33 p.

1. Atos administrativos – padronização 2. Administração Pública Estadual – Rio Grande do Sul 3. Publicação oficial – normalização I. Möllmann, Maria Patrícia, coord.
II. Título

CDU 353.2 (816.5) : 342.924 (035)

SUMÁRIO

Apresentação

1. Competência

1.1. O que é?

1.2. Quais os requisitos?

1.3. Quais são os casos de competência privativa do Governador do Estado?

1.4. Quais as Competências dos Secretários de Estado?

1.5. Da delegação de competência

1.5.1. O que é Delegação de Competência?

1.5.2. Quando é cabível a delegação?

2. Estrutura administrativa

2.1. Como está sistematizada a Estrutura Administrativa Estadual?

3. Dos atos administrativos

3.1. Dos atos administrativos em espécie

3.1.1. Atos normativos

3.1.1.1. Decretos

3.1.1.2. Instruções normativas

3.1.1.3. Resoluções

3.1.1.4. Deliberações

3.1.1.5. Anexos dos atos administrativos normativos

3.1.1.6. “Passo a Passo” para a elaboração de atos administrativos normativos

3.1.1.7. Regras de redação de atos administrativos normativos

3.1.2. Atos ordinatórios

3.1.2.1. Portarias

3.1.2.2. Ofício

3.1.2.3. Ordem de serviço

3.1.2.4. Despacho

3.1.3. Atos enunciativos

3.1.4. Atos negociais

3.1.5. Atos punitivos

3.2. Extinção dos atos administrativos

3.2.1. Anulação ou invalidação (tornar e declarar sem efeito)

3.2.2. Revogação

3.2.3. Cassação

3.3. Retificação

3.4. Convalidação e conversão

4. Estruturas colegiadas

4.1. Quais as denominações a serem conferidas às estruturas colegiadas?

4.2. Natureza das estruturas colegiadas a partir de suas competências

4.2.1. Deixar clara a natureza no ato que institui e regulamenta

4.2.2. Quando utilizar a natureza deliberativa

4.2.3. Quando utilizar a natureza consultiva

4.2.4. Quando utilizar a natureza executiva

4.3. Qual autoridade e ato administrativo utilizar para criar e instituir o colegiado?

4.4. Quais as previsões mínimas da normativa que institui o colegiado para garantia de seu bom funcionamento?

4.5. Quando é cabível o Jeton?

BIBLIOGRAFIA

APRESENTAÇÃO

A padronização da linguagem e da forma dos atos administrativos normativos e ordinatórios proposta por este Manual tem como objetivos a transparência, a segurança jurídica e a eficiência da administração pública estadual.

A padronização trará transparência, pois facilitará a indexação, a busca e a localização dos atos oficiais pela administração pública estadual e pela sociedade em geral.

A segurança jurídica é trazida pela padronização e uniformização, porque estas induzem a uma linha de interpretação a partir das terminologias e das formas utilizadas comumente nos atos oficiais.

A eficiência é impulsionada pelo alinhamento de conceitos e entendimentos entre os diversos agentes públicos e privados que devem atuar no mesmo processo administrativo, trazendo uma tramitação mais célere e enxuta.

Por todos esses motivos, elaborou-se o presente Manual de Boas Práticas, para orientar a administração pública estadual na edição dos atos administrativos normativos e ordinatórios. Estes atos estabelecem regras para a conduta dos cidadãos, regulam o funcionamento dos órgãos públicos e serão mais eficientes se, em sua elaboração, for empregada linguagem adequada e padronizada.

Assim, este Manual não tem a pretensão de esgotar a matéria, nem de realizar debate doutrinário sobre os temas que aborda, mas de indicar o entendimento mais usual e adequado às boas práticas normativas na administração pública estadual, servindo como linha mestra para conduzir a atuação dos agentes públicos que devem dar impulso aos processos administrativos que finalizarão em um ato oficial normativo ou ordinatório.

1. COMPETÊNCIA

1.1. O que é?

Competência é o conjunto de atribuições legalmente conferidas aos órgãos e aos agentes administrativos e que englobam a emissão de atos normativos e ordinatórios. O exercício desse poder, porém, somente é legítimo na medida em que observe as regras fundamentais de competência, isto é, os preceitos legais ou constitucionais que regulam as atribuições e a respectiva esfera de ação de cada órgão administrativo. A sua não observância ou, ainda, a extrapolação dos limites da competência macula o ato praticado com o vício da incompetência, tornando-o, assim, passível de invalidação.

Portanto, é imprescindível, antes de se propor a edição de qualquer ato normativo ou ordinatório, assegurar-se de que a autoridade pública possui competência para editá-lo.

Ou seja, pode-se dizer que a competência é um atributo ou um requisito de validade do ato.

1.2. Quais os requisitos?

A competência tem alguns requisitos a serem observados:

- em primeiro lugar, ela decorre da lei (ato legislativo). Não há possibilidade de a competência ser criada por via de decretos, portarias, resoluções, a não ser que se trate de uma definição e distribuição interna de competências do ente público que edita o ato;

- é irrenunciável ou é inderrogável (inquestionável) pela vontade da Administração ou de terceiros, isto porque a competência é dada à autoridade pública para ser exercida no interesse público e não no interesse da própria autoridade. Ela não pode deixar de exercer uma competência, porque todos os poderes da Administração são irrenunciáveis;

- ela é delegável, a não ser que se trate de competência outorgada com exclusividade para determinado órgão ou autoridade. Por exemplo, a Constituição Estadual, no art. 82, prevê as competências privativas do Governador do Estado e, no parágrafo único, diz quais as competências que podem ser delegadas.

- A possibilidade de avocação também é uma característica da competência, de forma temporária por órgão hierarquicamente superior.

1.3 Quais são os casos de competência privativa do Governador do Estado?

A competência privativa do Governador do Estado está prevista no art. 82 da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

- I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;
- V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;
- VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa;
- VIII - decretar e executar intervenção em Município, nos casos e na forma previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;
- IX - expor, em mensagem que remeterá à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo;
- X - prestar, por escrito e no prazo de trinta dias, as informações que a Assembleia solicitar a respeito dos serviços a cargo do Poder Executivo;
- XI - enviar à Assembleia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;
- XII - prestar à Assembleia Legislativa, até 15 de abril de cada ano, as contas referentes ao exercício anterior e apresentar-lhe o relatório de atividades do Poder Executivo, em sessão pública;
- XIII - exercer o comando supremo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, prover-lhe os postos e nomear os oficiais superiores para as respectivas funções; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)
- XIV - nomear o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Defensor Público-Geral do Estado, na forma prevista nesta Constituição; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)
- XV - atribuir caráter jurídico-normativo a pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, que serão cogentes para a administração pública;
- XVI - nomear magistrados, nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;
- XVII - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas, observado o disposto no art. 74;
- XIX - conferir condecorações e distinções honoríficas;
- XX - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Assembleia Legislativa;
- XXII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

1.4 Quais as Competências dos Secretários de Estado?

Na Constituição Estadual a competência do Secretariado está prevista no art. 90:

Art. 90. Os Secretários de Estado têm, além de outras estabelecidas nesta Constituição ou em lei, as seguintes atribuições:

I - coordenar, orientar e supervisionar os órgãos e entidades da administração estadual compreendidos na área da respectiva Secretaria;

II - referendar atos governamentais relativos aos assuntos da respectiva Secretaria;

III - expedir instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos;

IV - apresentar ao Governador relatório anual das atividades da Secretaria a seu cargo;

V - praticar os atos para os quais recebam delegação de competência do Governador;

VI - comparecer à Assembleia Legislativa nos casos previstos nesta Constituição, a fim de prestar informações ou esclarecimentos a respeito de assuntos compreendidos na área da respectiva Secretaria, sob pena de responsabilidade.

Existem, também, outras matérias que podem ser tratadas pelas Secretarias Estaduais, consoante se demonstrará adiante, em especial as previstas na Lei que trata da estrutura administrativa da administração pública estadual, atualmente, Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, e suas alterações.

1.5. Da Delegação de Competência

1.5.1 O que é Delegação de Competência?

Delegar significa transferir o exercício de determinada tarefa a órgão ou à agente público hierarquicamente inferior. O órgão ou o agente que transfere o exercício da tarefa é denominado delegante.

Via de regra, a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos aos quais foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação, legalmente admitidos. Daí decorre que, não havendo impedimento legal, é possível a transferência de parcelas de poderes e de atribuições conferidas ao titular a outros órgãos ou autoridades, geralmente de nível hierárquico inferior; contudo, nada impede que não sejam hierarquicamente subordinados. Essa transferência recebe o nome de delegação e se materializa por meio de um ato administrativo denominado ato de delegação.

A delegação tem o condão de alterar a divisão de atribuições no âmbito da Administração é de suma importância que o ato que a promova especifique, de

maneira expressa, as matérias que estão sendo transferidas, os limites da atuação da autoridade delegada, a duração e até os objetivos da delegação. No caso de omissão quanto ao prazo de duração, subentende-se que a transferência de poderes perdura até nova manifestação em contrário.

Conforme o Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a delegação de competência é utilizada como instrumento de desconcentração administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, portanto, constitui-se em um dos instrumentos da desburocratização, fazendo com que aquele agente público que tenha domínio dos fatos emita a decisão administrativa.

O mencionado Decreto-Lei Federal refere, ainda, que o ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Esclarece, também o Manual de Orientação do Gestor Público, da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, que *no ato formal de delegação, deverão constar, obrigatoriamente e de forma objetiva, os nomes da autoridade delegante e da autoridade delegada, as atribuições que estão sendo delegadas e a menção de que, por se tratar de um ato administrativo de efeitos internos e externos, estará sujeito à publicação no Diário Oficial Eletrônico do Estado para o conhecimento dos administrados e para que possa produzir os efeitos cabíveis. Consequentemente, somente após a publicação do ato formal de delegação é que as atividades delegadas poderão ser exercidas, de direito, e serão consideradas válidas e eficazes.*

O Secretário de Estado e o Dirigente da entidade ou órgão constituem-se nos chamados ordenadores de despesa originários ou primários, respondendo, portanto, pelas ações e pelos atos da respectiva gestão. Não havendo restrições legais nem normativas para a delegação (previstas em lei específica de criação do ente, em estatuto social, ou em outro ato normativo), a autoridade máxima do órgão ou da entidade poderá delegar a um diretor ou mesmo a outro servidor a prática de atos administrativos, inclusive aqueles que importem em ordenar despesas, caso em que deverá ser editada pelo ordenador de despesa originário uma portaria para essa finalidade específica, a ser publicada no Diário Oficial Eletrônico do Estado e encaminhada à CAGE, que providenciará o seu registro no chamado Sistema de

Finanças Públicas Estaduais/Sistema de Administração Financeira do Estado – AFE/FPE.

1.5.2 Quando é cabível a delegação?

As competências atribuídas por lei, via de regra, podem ser objeto de delegação de competência, salvo se estabelecidas como privativas.

No caso da legislação estadual, em observância ao disposto no art. 82, § 1º, da Constituição Estadual, mesmo algumas das competências privativas do Chefe do Poder Executivo poderão ser delegadas a outras autoridades, ou seja, ao Vice-Governador e a Secretários de Estado, bem como ao Procurador-Geral do Estado, conforme destacado abaixo:

Art. 82 [...]
VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;
[...]
XVIII - prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei;
[...]
XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços; (caso a caso).
[...]

Os convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito da administração pública estadual tem previsão de necessidade de delegação de competência a ser solicitada caso a caso, conforme Decreto nº 54.059, de 4 de maio de 2018.

A delegação de competência pelo Governador do Estado na administração pública estadual, de forma geral e em razão da matéria, está prevista no Decreto nº 53.481, de 21 de março de 2017. Os atos praticados com base neste Decreto deverão indicar o preceito legal em que se apoiam, a fim de que se constituam instrumento hábil à execução do ato, em todos os seus efeitos, e o número do expediente administrativo do qual se originam.

Ainda podemos encontrar previsões em Decretos esparsos, como por exemplo, o Decreto nº 53.201, de 19 de setembro de 2016, que delega à Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, hoje chamada de Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, competência para expedir normas referentes à aplicação e à operacionalização do Regime de Previdência Complementar no âmbito

do Poder Executivo, das autarquias e das fundações de direito público do Estado do Rio Grande do Sul.

A delegação de competência para os convênios, os instrumentos congêneres e as parcerias deve ser feita caso a caso, no processo administrativo que trata do instrumento, tendo em vista previsão constitucional neste sentido, conforme acima explicitado.

Assim, preferencialmente a previsão geral de delegação de competência do Governador do Estado deve ser concentrada no Decreto nº 53.481, de 21 de março de 2017, trazendo uma melhor segurança jurídica e garantindo mais transparência.

Nas Secretarias, o ato a ser utilizado pelo Secretário de Estado é a Portaria que pode ser geral, por matéria, ou específica para um caso.

2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

2.1 Como está sistematizada a estrutura administrativa estadual?

O art. 89 da Constituição do Estado dispõe acerca da forma como se dará a estruturação administrativa estadual: “art. 89. A lei disporá sobre a criação, a estrutura básica e a área de competência das Secretarias”.

Nesse contexto, tomando-se por base o que diz a Constituição Estadual, foi editada a Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que trata da estrutura administrativa e das diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objetivo a melhoria dos indicadores econômicos e sociais, bem como o desenvolvimento de políticas e programas públicos voltados à sociedade, sempre pautada na transparência de suas ações.

Dessa forma, fica evidenciado que o Poder Executivo será exercido primeiramente pelo Governador do Estado, entretanto, recebendo o auxílio dos Secretários de Estado, nos termos das Constituições Federal e Estadual e organizando-se segundo o disposto na Lei nº 14.733/15.

Quanto às disposições da Lei nº 14.733/15, destacam-se os arts. 11 e 13, que assim dispõem:

Art. 11. Na estrutura básica de cada Secretaria, respeitadas as peculiaridades decorrentes de suas áreas de competência, será observada a seguinte organização administrativa:

I - Gabinete do Secretário;

II - Direção-Geral;

III - Departamentos; e

IV - Coordenadorias.

[...]

Art. 13. Observado o disposto no art. 11 desta Lei, a estrutura interna e as respectivas competências dos órgãos integrantes do Gabinete do Governador e das Secretarias do Estado, inclusive quanto aos demais níveis de organização administrativa, serão regulados por Regimento Interno, proposto por seus titulares e aprovado por decreto do Governador do Estado.

Os Anexos I e II da Lei em comento trazem os assuntos específicos da área de competência das Secretarias.

Cabe salientar que as legislações de políticas públicas específicas podem conter previsões de competências para as Secretarias que acabam não sendo replicadas na lei de estrutura administrativa, o que não traduz a melhor técnica legislativa. Portanto, deve-se estar atento, na edição dos atos normativos e ordinatórios, para toda a legislação a que está submetido o órgão ou a entidade.

Como a maioria das normas aprovadas pelo Poder Legislativo não são auto executórias e específicas, torna-se necessária a edição de Decretos e Regulamentos que pormenorizem a lei e detalhem as competências administrativas.

Isto é feito nos Decretos de estrutura básica de cada Secretaria, que replicam as competências da lei de estrutura administrativa, e nos Decretos dos regimentos internos, nos quais é recomendável que constem as previsões das demais leis esparsas, promovendo uma melhor transparência e segurança jurídica.

Ainda sobre o assunto, cumpre mencionar que os órgãos e as entidades da administração pública estadual indireta ficam sujeitos à supervisão dos Secretários de Estado, observadas as áreas de atuação em que estiver enquadrada a sua principal atividade, conforme o disposto no Decreto nº 54.504, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a supervisão prevista no art. 7º da Lei nº 14.733/15, *in verbis*:

Art. 7º Os órgãos e as entidades da Administração Direta e da Administração Indireta estão submetidos à supervisão do Governador e dos Secretários de Estado nas respectivas áreas de atuação.

Parágrafo único. A supervisão a que se refere o “caput” deste artigo compreende a orientação, o acompanhamento e a avaliação das ações político-administrativas,

bem como o controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados, visando à uniformidade de gestão no âmbito do Poder Executivo.

3. DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade do Estado ou de quem o represente que, agindo nesta qualidade, tenha por fim imediato resguardar, adquirir, modificar, extinguir ou declarar direito ou impor obrigações aos administrados ou a si próprio, sob o regime jurídico de direito público e sujeito ao controle pelo Poder Público.

3.1 Dos atos administrativos em espécie

Doutrinariamente, várias classificações são apresentadas aos atos administrativos, mas o exaurimento deste debate não é objeto deste Manual. Apenas vamos propor uma classificação que entendemos pertinente para auxiliar na elaboração dos atos pelo servidor público.

Sendo assim, considerando a atuação administrativa ordinária no âmbito da administração pública estadual, os atos administrativos foram classificados quanto à sua espécie nas seguintes categorias:

- Normativos
- Ordinatórios
- Negociais
- Enunciativos
- Punitivos

Este Manual de Boas Práticas tem como escopo detalhar os atos normativos e ordinatórios, estabelecendo padrões para a administração pública estadual. Os atos enunciativos, punitivos e negociais terão breve referência a seguir, mas no intuito de trazer uma visão geral.

Cabe salientar que há uma diferença entre a forma do ato administrativo e o conteúdo que por ele é veiculado. A classificação trazida neste Manual de Boas Práticas foi elaborada considerando a forma do ato. A partir da classificação pela forma do ato, foi detalhado quais conteúdos que poderá abarcar, com o objetivo de que cada forma de ato tenha um uso específico. Ou seja, a partir de uma

padronização, baseada em boas práticas, a forma do ato irá auxiliar na sua interpretação e na sua indexação.

Abaixo, seguem exemplos que serão detalhados neste item 3 do Manual de Boas Práticas:

FORMA	CONTEÚDO VEICULADO
Decreto	regulamentos, regimentos, normas de caráter geral
Resolução	decisões de órgãos colegiados
Ofícios	comunicações, avisos, memorandos, instruções
Portaria	determinações aos subordinados, fluxos internos, delegatões de competência, instruções
Despacho	autorizações específicas, decisões administrativas

3.1.1 Atos normativos

Apesar de gerais e abstratos, não se confundem com a lei, já que a principal intenção presente nos atos normativos é *esclarecer o que dispõe a lei*.

De regra, portanto, não podem inovar no ordenamento jurídico (não possuem o atributo da “novidade”), tendo por fim explicitar o conteúdo, a forma de execução dos comandos e o alcance da lei em função da qual foram expedidos.

Destinam-se ao regramento de situações não específicas por parte do Estado, refletindo interesse público em sentido amplo.

Devem ter uma numeração sequencial, isto é, não reiniciam a cada legislatura ou mandato do titular do órgão emissor do ato.

Na edição dos atos da administração pública estadual, observa-se como paradigma a Lei Complementar nº 13.447, de 22 de abril de 2010, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 57 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

3.1.1.1 Decretos

São atos resultantes da manifestação de vontade do Governador do Estado, conhecidos como Decretos regulamentares, que visam: a) explicar a lei e facilitar a sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando a sua aplicação; b) expressar regras jurídicas gerais e abstratas, de caráter impessoal; c) detalhar estruturas administrativas, programas e projetos de governo, fluxos de processos; d)

editar regulamentos, quando estas normas devem ser propostas por algum órgão e aprovados pelo Governador do Estado, como, por exemplo, o Decreto nº 37.699, de 26 de agosto de 1997, que aprova o Regulamento do ICMS; e) editar regimentos internos, que consistem no conjunto de normas que regulamentam o funcionamento de certa organização, com o objetivo de garantir o seu adequado funcionamento, de modo que todos os seus integrantes tomem conhecimento dos fluxos, de seus direitos e obrigações, como, por exemplo, o Decreto nº 48.401, de 27 de setembro de 2011, que aprova o regimento interno do Conselho de Administração do DETRAN.

Excepcionalmente, algumas legislações determinam a edição de Decretos para as situações individuais e específicas, por exemplo: os Decretos orçamentários, de que trata o § 4º do art. 23 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 15.202, de 25 de julho de 2018); e os Decretos de incentivos financeiros, como o FUNDOPEM, regido no art. 13, § 3º, da Lei nº 11.916, de 2 de junho de 2003 .

Assim, é recomendável utilizar-se do Decreto para normatizar situações gerais. Caso haja a necessidade de prever-se uma situação específica, preferencialmente, valer-se-á de outro ato normativo, salvo expressa previsão legal, conforme anteriormente citado.

Tendo em vista que o Decreto tem como escopo emitir normativas gerais, e não praticar atos administrativos em situações concretas (casos em que exigível a fundamentação), não é recomendável que sejam utilizados os “considerandos”, sugerindo sejam: a) registradas as razões no processo administrativo que originará o ato; b) inseridas as razões, que constariam como “considerandos”, no texto da própria norma, na forma de objetivos, princípios ou recomendações; c) inseridas as razões de direito na referência aos fundamentos legais para a edição do Decreto, na parte que usualmente se coloca “no uso de suas atribuições previstas...”.

3.1.1.2 Instruções normativas

Podem ser definidas como normas complementares administrativas que têm por finalidade disciplinar ou esclarecer questões já presentes em outros mandamentos legais, como leis e decretos. São emitidas pelos titulares de órgãos ou de entidades da administração pública estadual.

Não poderão inovar no ordenamento jurídico, visto que apenas detalham a operacionalização ou auxiliam no entendimento de outra norma já vigente.

Por exemplo, a Instrução Normativa CAGE nº 6, de 27 de dezembro de 2016, que *“altera a Instrução Normativa CAGE Nº 1, de 21 de março de 2006, que dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário; do Ministério Público e da Defensoria Pública, e dá outras providências”*.

3.1.1.3 Resoluções

Atos normativos expedidos por órgãos colegiados que detêm competência para tanto, por exemplo, Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN, Conselho Estadual de Educação – CEEed e Conselho Diretor do FUNDOPEM. Estes órgãos usualmente utilizam-se do formato de Resoluções também para atos ordinatórios ou punitivos, mas as resoluções são por excelência atos normativos.

O formato do ato administrativo, normativo, ordinatório ou punitivo do órgão colegiado estará previsto na norma que o instituiu (Lei ou Decreto) ou em seu regimento interno, devendo ser seguida esta previsão legal, a qual poderá ser revisitada e atualizada, com vista a adotar as boas práticas normativas ora propostas.

Também são utilizadas Resoluções para a edição de atos normativos de autoridades de elevado escalão administrativo, como Secretários de Estado e o Procurador-Geral do Estado. Mas, com vista à padronização dos atos na administração pública estadual, orienta-se a adoção do formato de instruções normativas, quando a norma não for oriunda de órgão colegiado.

3.1.1.4 Deliberações

Também são utilizadas para dar o formato aos normativos de órgãos colegiados, embora tenham seu principal uso para a emissão de decisão de um colegiado sobre situação específica, caso em que não se trata de um ato normativo, mas sim de um ato ordinatório.

Repetindo o que já foi salientado no tópico anterior, o formato do ato administrativo normativo, ordinatório ou punitivo do órgão colegiado estará previsto na norma que o instituiu (Lei ou Decreto) ou em seu regimento interno, devendo ser seguida esta previsão legal, a qual poderá ser revisitada e atualizada, com vista a adotar as boas práticas normativas ora propostas, para que os atos administrativos normativos de órgãos colegiados assumam a forma de Resoluções.

3.1.1.5. Anexos dos atos administrativos normativos

A parte normativa dos atos administrativos normativos contém a informação essencial para a imediata compreensão do seu teor. As informações complementares, especialmente as de natureza técnica, visual ou estruturada, incluindo tabelas, fórmulas e imagens, são inseridas nos anexos.

Os anexos precisam ser mencionados por pelo menos um dispositivo do texto articulado e são inseridos ao final do ato administrativo normativo.

Não se deve incluir nos anexos qualquer elemento que possa ser abrangido na parte normativa dos atos administrativos normativos.

Os textos complementares recebem a denominação “ANEXO” e são numerados com algarismos romanos.

Os anexos podem receber um título que indique o seu conteúdo; a alteração de anexo de ato administrativo dar-se-á pela edição de nova norma, que mencionará a existência de alterações a serem observadas em anexo específico, com a reprodução integral do conteúdo alterado.

3.1.1.6. “Passo a Passo” para a elaboração de atos administrativos normativos

Os atos normativos não devem ser elaborados de maneira apressada, de modo que sua redação deve ser precedida de reflexão e pesquisa.

Vejamos as questões a serem analisadas antes da elaboração do ato administrativo normativo:

- a) O que acontecerá se nada for feito?
- b) Existem no órgão/entidade atos normativos sobre o tema a ser regulado?
- c) Os atos que existem devem ser consolidados, revogados ou alterados?

- d) Por que a matéria deve ser regulada no âmbito da órgão/entidade?
- e) Há competência legal para regular a matéria no âmbito do órgão/entidade?
- f) Quais são os órgãos/entidades que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas? Eles foram consultados?
- g) Existe alternativa para resolver o problema? (a realização de uma campanha informativa, uma ação de fiscalização, etc).
- h) Como o mesmo problema foi regulamentado por outros órgãos/entidades ou em outros Estados?
- i) De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

Agora, os pontos a serem analisados durante a elaboração do referido ato:

- a) delimitar o problema que se pretende solucionar ou a nova regra a ser estabelecida;
- b) definir o instrumento normativo adequado para tratar a matéria;
- c) definir os objetivos do novo ato. Ele é exequível?
- d) verificar o impacto financeiro para o órgão/entidade;
- e) verificar se os benefícios estimados da medida justificam os custos;
- f) planejar a estrutura do ato a ser elaborado (utilizando artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, se necessário);
- g) redigir frases curtas e na ordem direta;
- h) apresentar as ideias centrais no início ou no fim da frase, para que tenham destaque;
- i) reler o texto várias vezes depois de escrevê-lo, para assegurar-se de que está claro. Pedir a outras pessoas que o leiam; e
- j) colocar-se no lugar do receptor e considerar sua capacidade de entendimento.

3.1.1.7. Regras de redação de atos administrativos normativos

O texto das normas jurídicas deve ser unívoco, preciso e completo. A sua redação deve utilizar de linguagem culta, mas sem abdicar da clareza, da precisão e da completude, de forma a ser facilmente compreendido pelo cidadão. Portanto,

buscar os termos que não levem a dupla interpretação e que, de forma mais simples e direta, indiquem o significado da norma.

Recomendações:

- a) utilize linguagem culta, mas evite a linguagem rebuscada;
- b) utilize linguagem que permita a imediata compreensão do texto;
- c) tenha conhecimento sobre o que escreve;
- d) antes de redigir, esclareça bem o objetivo do documento e se atenha a ele;
- e) sempre que possível, utilize poucas palavras, mas não sacrifique a clareza do texto;
- f) elimine os adjetivos que não contribuam para a clareza da mensagem enunciada;
- g) dispense, sempre que possível, os verbos auxiliares (ser, ter e haver);
- h) evite advérbios desnecessários;
- i) não utilize figuras de linguagem ou frases ambíguas;
- j) todos os atos administrativos normativos devem ter ementa;
- l) não utilizar a expressão "...e dá outras providências", quando o ato normativo tratar de um assunto específico;
- m) se já houver ato normativo sobre aquela temática, os novos dispositivos normativos sobre o tema devem ser inseridos no ato anterior ou, se houver alteração substancial, o ato normativo anterior deve ser consolidado no novo dispositivo; e
- n) não utilizar a expressão "revogam-se as disposições em contrário", referindo sempre as normas anteriores que estão sendo alteradas ou substituídas.

3.1.2. Atos ordinatórios

Sucintamente, é o poder de ordenar, comandar, fiscalizar e corrigir que a autoridade administrativa tem perante o servidor. Tem a ver com o poder hierárquico entre a autoridade e o servidor.

Não alcançam outros servidores não submetidos hierarquicamente àquele que expediu o ato, nem alcançam as pessoas físicas ou jurídicas privadas, ou seja, os administrados.

São inferiores à lei, ao decreto, às instruções normativas, às resoluções ou outros atos normativos. Podem ter como conteúdo a delegação de competência, a

avocação de competência, a expedição de ordem de serviço e de instruções específicas de organização administrativa e fluxos internos.

3.1.2.1. Portarias

São editadas pelos chefes de órgãos em geral, ou seja, não há uma autoridade específica que possa editá-la, e trazem determinações gerais ou específicas aos servidores públicos que a ela se submetem.

Devem ser numeradas de forma sequencial, reiniciando a cada ano civil, e publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Estado.

Podem designar servidores públicos para o exercício de certas tarefas (portarias de nomeação em sindicâncias, por exemplo), delegar competências e estabelecer equipes de trabalho.

Existem Portarias que ostentam caráter normativo, formato que se orienta seja revisitado e atualizado para adoção das boas práticas, passando-se a utilizar a Instrução Normativa.

3.1.2.2 Ofícios

Trata-se de meio de comunicação externa e formal que uma unidade administrativa utiliza para tratar de assuntos oficiais com unidades pertencentes a outro órgão (ou outra entidade) da administração pública ou com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Também abrange o que, anteriormente, tinha como finalidade o memorando: expedido entre unidades administrativas de um mesmo órgão; a circular: autoridade expede ordens internas uniformes a seus subordinados, possuindo menor grau de generalidade do que instruções e outros atos normativos; e o aviso.

Após a edição deste Manual, a Secretaria da Casa Civil adotará o “PADRÃO OFÍCIO”. Ou seja, como se diferenciam apenas pela forma e não pela finalidade, OFÍCIO, AVISO, CIRCULAR E MEMORANDO serão nominados como “OFÍCIO”, com uma única numeração sequencial que se inicia a cada ano civil, orientando-se a utilização de tal nomenclatura na redação oficial dos documentos do Poder Executivo.

3.1.2.3 Ordens de serviço

São utilizadas para transmitir determinações a subordinados, quanto ao *modo* de conduzir determinada tarefa, no que tange aos aspectos administrativos e técnicos, estabelecendo, por exemplo, fluxos internos.

Podem ser emanadas pelo Governador do Estado ou Secretários de Estado e devem ser numeradas sequencialmente, reiniciando a cada ano civil, e publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Estado.

Sua validade, porém, não se limita ao ano em que publicada ou ao mandato da autoridade administrativa que o edita, mas são válidas enquanto não exaurirem seu conteúdo ou enquanto não forem expressamente revogadas.

3.1.2.4 Despachos

Ato expedido por autoridade acerca de assunto submetido a sua apreciação. Destinado ao interessado e às outras unidades da administração pública estadual, o despacho é usado para proferir uma decisão, uma ordenação ou sugerir o prosseguimento de um processo/expediente. São atos não numerados e que não dependem de publicação no Diário Oficial Eletrônico do Estado para a sua validade.

3.1.2.5 Deliberações

Ato expedido por órgão colegiado e que decide sobre situação específica, como as Deliberações do Conselho Estadual de Educação de criação de escolas públicas estaduais e o credenciamento das instituições de ensino privadas.

3.1.3 Atos enunciativos

Embora não seja escopo deste Manual de Boas Práticas o detalhamento desta espécie de ato administrativo, trazemos, para fins didáticos, alguns tipos de atos enunciativos, por entender que será mais fácil a compreensão dos atos normativos e ordinatórios a partir desta visão mais ampla.

Assim, os atos enunciativos são aqueles que atestam ou certificam uma situação preexistente, sem, contudo, haver manifestação de vontade estatal,

propriamente dita. Assim sendo, apenas traduzem uma informação ou contêm uma opinião de alguém a respeito de algo que lhe fora submetido à apreciação.

Como atos enunciativos, temos as certidões, que são cópias fiéis e autenticadas extraídas de livros, processos ou documentos em poder da Administração e de interesse do administrado requerente, lembrando que a obtenção de certidões em repartições públicas é direito assegurado constitucionalmente.

Os atestados também são atos enunciativos e constituem uma declaração da Administração referente a uma situação de que tem conhecimento em razão da atividade de seus órgãos. A diferença básica é que os atestados revelam fatos que não constam previamente dos registros da Administração. Então, ao se dirigir a posto de saúde devido a mal-estar repentino, o servidor requererá certidão ou atestado? Como o médico responsável não vai consultar qualquer registro ou assentamento prévio, será emitido atestado.

Os pareceres e as informações constituem manifestação do órgão técnico, de caráter opinativo, sobre assuntos submetidos à sua apreciação. Geralmente, são parte integrante de um processo, para o qual aponta solução favorável ou desfavorável, precedida da necessária justificativa, com base em questões técnicas e dispositivos legais.

As apostilas equivalem a uma “averbação”. Quando se apostila algo, não se cria direito, mas sim o *evidencia* – em suma, é um ato declaratório (aditivo), que apenas reconhece a existência de um direito. Apostilamento é ato administrativo com vista a adicionar elemento a ato anterior ou assentamentos do servidor. Pode também ocorrer para acrescer ao ato alguma modificação ocorrida da situação fático-jurídica.¹

3.1.4 Atos negociais

São aqueles que contêm uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular, com vista à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado.

Não são negócios jurídicos, já que todo o ato administrativo é unilateral.

Exemplos: licença, autorização, permissão, concessão, aprovação, admissão, visto, homologação, dispensa, renúncia, protocolo administrativo.

¹ Parecer nº 14300 da Procuradoria-Geral do Estado.

3.1.5 Atos punitivos

São os que contêm uma sanção àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens e serviços públicos, visando punir e reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos servidores ou dos particulares perante a Administração.

Por exemplo, a multa, a interdição e a suspensão de atividade.

3.2 Extinção dos atos administrativos

3.2.1 Anulação ou invalidação (tornar e declarar sem efeito)

Anulação ou invalidação é a extinção de um ato ilegal. Pode ser determinada pela administração pública estadual ou pelo Judiciário, com eficácia retroativa – “ex tunc”, ou sem eficácia retroativa – “ex nunc”.

Esta forma de extinção se dá quando há desconformidade do ato com as normas e princípios que o regem ou quando o ato foi praticado por agente incompetente. A administração pública estadual procederá à declaração de nulidade do ato diretamente ou por provocação.

É usual que os atos administrativos de anulação ou invalidação usem a expressão “tornar sem efeito” ou “declarar sem efeito”. Trata-se, no entanto, de anulação, que se funda em ilegalidade, e não de revogação, decorrente da conveniência ou oportunidade.

De regra, a não concessão de efeitos retroativos ocorre para preservar situações que subsistiram em decisões judiciais de caráter provisório.

Diferença:

Declara sem efeito: retroage

Torna sem efeito: não retroage

1. Declara sem efeito e torna sem efeito: a eficácia de um ato, em singela definição, é a possibilidade de produzir os efeitos a que se destina (alcançar seus objetivos típicos).

Assim, a expressão "declara sem efeito" diz respeito à perda retroativa de eficácia do ato (efeitos *ex tunc*), enquanto que o ato de tornar sem efeito faz cessar a partir daquele momento (efeito *ex nunc*) a eficácia do ato anterior.²

3.2.2 Revogação

É a extinção do ato administrativo perfeito e eficaz, com eficácia "ex nunc" (não retroativa – os efeitos precedentes são respeitados), praticada pela administração pública estadual e fundada em razões de interesse público (conveniência e oportunidade).

Nesse caso, ocorre uma causa superveniente que altera o juízo de conveniência e oportunidade sobre a permanência de determinado ato discricionário, levando a administração pública estadual a expedir um segundo ato, chamado ato revocatório, para extinguir o ato anterior.

Deve ser observada a competência para revogar: como a revogação envolve questão de mérito, ela só pode ser praticada pela administração pública estadual, não podendo advir de ordem judicial. A revogação é de competência da mesma autoridade que praticou o ato revogado.

3.2.3 Cassação

Dá-se quando o beneficiário do ato administrativo deixa de cumprir os requisitos que deveria atender, os quais eram necessários para a manutenção do ato e seus respectivos efeitos.

Exemplo: cassação de licença para o exercício de profissão, quando o profissional incorrer em alguma das hipóteses em que a lei autorize esta medida.³

3.3 Retificação

É a correção do ato administrativo para sanar omissão, equívoco ou erro manifesto de fácil verificação, inclusive de grafia. Não se trata de hipótese de extinção de ato administrativo. A autoridade emitente poderá corrigir falhas, erros ou omissões

² Parecer nº 14300 da Procuradoria-Geral do Estado.

³ ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 23. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

nos textos das normas administrativas anteriormente publicadas, **inclusive mediante a republicação do texto completo da norma com as partes retificadas.**

Usualmente é simples correção de erro ou impropriedade contida no ato administrativo, podendo ser utilizada também em caso de omissão. Como exemplos podem ser citados os equívocos de fundamento legal, data e ortografia.

Não deve ser confundida com a ratificação, forma de convalidação dos atos administrativos relacionada à "competência para confirmar, mediante declaração expressa do próprio autor do ato, se competente for, ou da autoridade competente, a legitimidade e validade de um ato anulável, seja suprimindo requisito ausente, seja considerando-o íntegro desde a origem, neste caso sem nada acrescentar ou excluir" (cf. ARAÚJO, Edmir Netto de. Convalidação do ato administrativo, São Paulo: LTr, 1999, p. 142).

Nesse passo convém lembrar a possibilidade de re-ratificação, a ocorrer quando o ato administrativo, além de correção (retificação), necessita ser ratificado pela autoridade competente.⁴

3.4 Convalidação e conversão

Trata-se de "corrigir", "regularizar" um ato administrativo desde a origem (efeito *ex tunc* - retroativo).

ATENÇÃO:

- só será possível a convalidação quando os vícios ensejadores da ilegalidade do ato forem sanáveis e seus efeitos não causarem lesão ao interesse público ou a terceiros;

- só é admitida a convalidação no caso de vício de competência (se não exclusiva) ou de forma (se não essencial). Em todos os demais casos o ato será considerado nulo.

- quando há vício de objeto (ou conteúdo), utiliza-se o instituto da **CONVERSÃO**. Por meio dele, o ato é convertido em outro, de categoria diversa, com efeitos retroativos (*ex tunc*), a fim de se aproveitarem os efeitos já produzidos. Há a substituição de um ato ilegal por outro, revestido dos pressupostos legais necessários.

4. ESTRUTURAS COLEGIADAS

⁴ Parecer nº 14300 da Procuradoria-Geral do Estado.

Colegiados são órgãos ou estruturas da administração pública estadual criados por Lei, Decreto ou Portaria, com a participação de representantes de órgãos ou de entidades, ou de representantes da sociedade civil, a quem se imputa (lei) ou delega (atos infralegais) determinadas atribuições ou competências administrativas.

A criação de estruturas administrativas e suas competências tem como princípio geral o da reserva da lei, consoante art. 89 da Constituição Estadual, restando ao decreto ou outros atos infralegais apenas a regulamentação ou o detalhamento de como se dará o exercício destas competências.

4.1. Quais as denominações a serem conferidas às estruturas colegiadas?

Não há norma jurídica de caráter geral sobre a natureza ou funcionamento destas estruturas, as quais vão sendo instituídas caso a caso. Assim, se há lei criando e instituindo o colegiado ou apenas criando e referindo a necessidade de sua instituição pelo Poder Executivo, devem ser observados os exatos termos nesta norma. Por exemplo: diretorias colegiadas de autarquias e fundações, comissões de sindicância e processo disciplinar, comissões de ética pública, comissões de licitação, comissões de avaliação ou acompanhamento de contratos ou convênios, Conselho Estadual de Trânsito, Conselho Estadual de Meio Ambiente, Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, entre outros.

Quando a criação e a instituição de colegiados ocorrer por normas infralegais, a prática administrativa nos traz diversas denominações de colegiados com seu respectivo uso mais comum de acordo com as suas competências e características preponderantes, conforme relacionado a seguir, o que passa a ser adotado como boas práticas normativas na administração pública estadual.

a) Conselho: colegiado para o acompanhamento e o estabelecimento de diretrizes de políticas públicas ou outras competências mais abrangentes, podendo ter na sua composição a sociedade civil ou apenas representantes de órgãos e de entidades da administração pública estadual. Ex. Conselho Estadual de Desburocratização e Empreendedorismo, Conselho Estadual do Esporte do Rio Grande do Sul;

b) Câmara Setorial: colegiado para o acompanhamento e o estabelecimento de diretrizes de políticas públicas específicas, tendo na sua composição, além de representantes de órgãos e de entidades da administração pública estadual, a

participação da sociedade civil. Ex. Câmara Setorial da Pecuária de Corte, Câmara Setorial do Trigo, Câmara Setorial da Construção Civil;

c) Comissão: colegiado para acompanhar e estabelecer políticas públicas específicas, composto apenas por representantes de órgãos e de entidades da administração pública estadual. Ex. Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico;

d) Juntas de Julgamento: colegiado com competência para julgar defesas e recursos, emitindo atos administrativos punitivos, podendo ser composto por representantes de órgãos e de entidades da administração pública estadual, ou também com a participação da sociedade civil. Ex. Junta Administrativa de Recursos de Infrações do DETRAN, Junta de Julgamento de Infrações Ambientais;

e) Comitê: colegiado com atribuições ativas (executivas) específicas, mas de caráter contínuo, composto por órgãos e entidades da administração pública estadual, podendo contar com convidados ou colaboradores representantes da sociedade civil. Ex. Comitê de Governança da Política de Tecnologia da Informação e Inovação; e

f) Grupo de trabalho: colegiado com atribuições ativas (executivas) específicas e prazo para a finalização. Composto por representantes de órgãos e entidades da administração pública estadual, podendo contar com convidados ou colaboradores representantes da sociedade civil. Ex. grupo para realizar força-tarefa em determinada atividade ou para estudar e apresentar propostas para solução de problemas específicos.

4.2. Natureza das estruturas colegiadas a partir de suas competências.

As estruturas colegiadas, se analisadas suas competências, podem ter a natureza normativa, consultiva, ativa, de controle e contenciosos:⁵

a) Conselhos normativos: encarregados da edição de atos gerais e abstratos, com o objetivo de regulação técnica de determinada atividade;

b) Conselhos ativos: visam criar, produzir, uma utilidade pública, constituindo situações jurídicas, podendo inclusive executar as deliberações tomadas;

c) Conselhos consultivos: com objetivo de informar, elucidar, sugerir providências administrativas que serão tomadas pela autoridade administrativa competente;

⁵ BORDALO, Rodrigo. Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro, São Paulo:Saraiva, 2016.

d) Conselhos de controle: para a verificação prévia ou posterior da atuação administrativa, nos aspectos da legalidade ou da conveniência e oportunidade.

e) Conselhos contenciosos: cuja finalidade é decidir determinados aspectos no processo administrativo, submetidos ao contraditório.

Os colegiados podem ser constituídos com mais de uma natureza. Por exemplo, o Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN, tem competência normativa e contenciosa, pois assim lhe atribuiu a norma que o criou.

Os colegiados podem ter a participação da sociedade civil, de órgãos da administração pública estadual e de órgãos de outras esferas administrativas ou Poderes.

A participação dos representantes da sociedade civil nas estruturas colegiadas do Poder Público de qualquer natureza, com ou sem remuneração, importa na atuação destes na qualidade de agente público, de que trata a Lei Federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992, ou seja, a par de lhe atribuir direitos, também lhe atribui deveres. Portanto, sempre que participar a sociedade civil, as estruturas colegiadas devem ser instituídas por lei, salvo previsão infralegal nos colegiados de natureza consultiva, participando na condição de convidado.

A participação dos representantes da administração pública estadual nas estruturas colegiadas criadas em previsão infralegal é baseada no poder hierárquico e no instituto da delegação de competência.

Assim, elaborou-se as orientações de boas práticas a seguir, não se desconhecendo eventuais posições doutrinárias em contrário, mas buscando padronizar a atuação da administração pública estadual com vista a facilitar o entendimento e aprimorar o funcionamento da estrutura administrativa.

4.2.1. Primeira regra: deixar clara a natureza do colegiado no ato de criação

O ato que criar e instituir a estrutura colegiada deverá deixar clara a sua natureza, utilizando na descrição de suas competências ou atribuições verbos compatíveis. Por exemplo: I) o ato que cria ou institui um conselho de caráter normativo deverá estabelecer suas competências e atribuições utilizando, por exemplo, os verbos *estabelecer* e *aprovar*; II) o de caráter consultivo ensejará a utilização dos verbos *opinar*, *manifestar*, *acompanhar*; III) já o de natureza ativa,

utilizará expressões como *executar, realizar*; IV) os colegiados de controle, expressões como *aprovar*; V) e os contenciosos, *julgar*.

4.2.2. Quando posso utilizar a natureza normativa?

A natureza normativa do colegiado, com a participação da sociedade civil e órgãos de outras esferas administrativas ou Poderes, será utilizada naqueles conselhos instituídos por lei com tais atribuições, posto que não é possível à administração pública estadual impor obrigações à sociedade, a outras esferas ou a outros Poderes que não seja pela via legislativa.

Já a natureza normativa do colegiado, com a participação de órgãos da administração pública estadual, pode ser estabelecida em ato infralegal de autoridade administrativa hierarquicamente superior àqueles que compõem o colegiado, ou em atos conjuntos de autoridades superiores, como, por exemplo, uma Portaria Conjunta de Secretarias. Isto é possível em razão do poder hierárquico e do instituto da delegação de competência. Assim, as autoridades detentoras de competências ou atribuições conferidas por Lei podem delegar determinadas tarefas ou atribuições a uma estrutura colegiada.

Quando o colegiado tiver natureza normativa, ele editará, por ato próprio, a norma que aprovar, não necessitando de ato administrativo de autoridade administrativa do órgão ou entidade de cuja estrutura faz parte. A necessidade de aprovação ou homologação, pela autoridade administrativa, do órgão ou da entidade acaba trazendo ao colegiado o caráter consultivo na edição da norma.

4.2.3. Quando utilizar a natureza consultiva?

Para a garantia a participação e o controle social sobre o exercício de determinadas competências, as estruturas colegiadas podem ser criadas por atos infralegais, inserindo a participação da sociedade civil ou outras esferas da administração pública ou Poderes, na qualidade de convidados, caso em que deve ser utilizada natureza consultiva. Neste caso, a estrutura colegiada não será detentora de competência administrativa para a emissão de um ato normativo ou para a execução de suas deliberações (natureza ativa). O que ocorre é o estabelecimento de um requisito para a prática do ato administrativo, ou seja, a competência para o ato permanece com a autoridade de administrativa definida por lei, mas este ato depende de uma consulta prévia a determinada estrutura colegiada.

Os representantes da sociedade civil e de outras esferas da administração pública ou Poderes constarão como convidados da estrutura colegiada, já que não se pode impor a sua participação. Salienta-se que é importante prever que os convidados terão direito a voto, pois do contrário gerará incerteza se participarão apenas como ouvintes.

O colegiado com natureza consultiva poderá votar as matérias que lhe forem submetidas, mas estas resoluções não constituirão, por si só, o ato administrativo a respeito da matéria, que deverá ser praticado pela autoridade competente que considerará em sua decisão a deliberação do colegiado, que servirá de fundamento da decisão, no caso de acolhimento. Eventual não acolhimento da manifestação do colegiado exigirá da autoridade administrativa um esforço de análise e um esforço argumentativo mais aprofundado, sob pena de tornar ilegítima sua decisão.

Por fim, estrutura colegiada com natureza consultiva, com a participação de órgãos da administração pública estadual, pode ser estabelecida em ato infralegal, de autoridade administrativa hierarquicamente superior àqueles que compõem o colegiado, ou em atos conjuntos de autoridades superiores, como, por exemplo, uma Portaria Conjunta de Secretarias, em razão do poder hierárquico que rege a administração pública.

4.2.4. Quando utilizar a natureza ativa?

Podem ser instituídos órgãos colegiados para a execução de tarefas específicas, de atribuição do Poder Público, com a participação de órgãos da administração pública estadual, o que pode ser estabelecida em ato infralegal, de autoridade administrativa hierarquicamente superior àqueles que compõem o colegiado, ou em atos conjuntos de autoridades superiores, como, por exemplo, uma Portaria Conjunta de Secretarias. Isto é possível em razão do poder hierárquico ou do instituto da delegação de competência, como medida de descentralização administrativa. Assim, as autoridades detentoras de competências ou atribuições conferidas por Lei (regulamentadas ou não por Decreto) podem determinar a execução tarefas ou atribuições a uma estrutura colegiada.

4.3. Qual autoridade e ato administrativo utilizar para criar e instituir o colegiado?

Quando houver previsão em Lei criando ou instituindo determinado colegiado, devem ser observadas suas normas, as quais podem ser detalhadas em Decreto.

Em não havendo Lei, devem ser criados por Decreto os colegiados que abrangerem: mais de um órgão; entidades supervisionadas por órgãos distintos; ou, ainda, órgão e entidade que não lhe é supervisionada. Nesta hipótese, os casos de participação da sociedade civil, de representantes de outras esferas da administração pública e de outros Poderes serão apenas convidados.

Quando abranger estruturas do próprio órgão ou também de entidade que lhe é supervisionada, podem ser criadas por Portaria do Secretário de Estado titular do órgão.

A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública estadual, mesmo que com o convite de representantes da sociedade civil, não importa necessariamente na criação de colegiados, pois estas estruturas pressupõem uma continuidade e uma formalização de suas reuniões e decisões, trazendo responsabilidades e ônus para o órgão ou entidade que irá acolher o colegiado na sua estrutura.

4.4 Quais as previsões mínimas da normativa que institui o colegiado para a garantia de seu bom funcionamento?

Inicialmente, se o colegiado for instituído por lei, este é regulamentado por Decreto, devendo ser observado se houve reserva na lei ao próprio colegiado para estabelecer as normas de seu funcionamento, o que é feito pelo regimento interno. Previsões mínimas necessárias, em especial para os colegiados de natureza normativa, consultiva e contenciosos:

a) a composição deve ser representativa dos interesses envolvidos e, se for com participação da sociedade civil, preferencialmente deve ser buscada a paridade com a representação do Estado e, se as Secretarias de Estado ou Secretários de Estado forem membros, além de indicar o nome do órgão ou do cargo, indicar a área de atuação, a fim de esclarecer a competência para eventuais fusões ou desmembramentos;

b) esclarecer como são indicados os representantes dos membros ou, eventualmente, se as vagas forem para determinado segmento ou categoria, esclarecer como se dará a escolha, indicação ou eleição, devendo ser avaliada a

necessidade de designação pelo Governador do Estado, o que aumenta o controle e a transparência, em especial nos colegiados com participação da sociedade civil;

c) indicar a necessidade de prazo de mandato dos representantes dos membros ou, eventualmente, se as vagas forem para determinado segmento ou categoria, esclarecer o prazo de mandato da entidade escolhida ou indicada. Regra geral a previsão de mandato pressupõe a não recondução, indicando a necessidade de alternância dos representantes dos membros ou dos membros. Eventual previsão de recondução de mandato deve ser expressa;

d) atentar para as previsões específicas de lei, que em casos raros pode estabelecer mandato à pessoa física escolhida por determinado setor, instituição, órgão ou entidade, prevendo a forma de sua escolha ou de sua indicação e as hipóteses legais em que pode ser destituída, de forma a indicar que o mandato é da pessoa física, não de livre exoneração;

e) estabelecer ou detalhar claramente as competências, observada a natureza do colegiado;

f) estabelecer as formas para inserir matérias em pauta para a deliberação do colegiado;

f) indicar os prazos e formas de convocação para reuniões;

h) indicar o quórum de instalação e de deliberação;

i) estabelecer o formato de suas decisões (resoluções, deliberações, etc);

j) estabelecer atribuições da Presidência e da Secretaria Executiva.

Algumas destas previsões podem ser delegadas ao Regimento Interno, que pode ser instituído pelo próprio colegiado (nos casos de previsão expressa desta competência) ou por Decreto.

Os colegiados de natureza ativa ou de controle podem ter normas mais simplificadas e ter uma coordenação (não uma presidência).

4.5. Quando é cabível o Jeton?

A gratificação pela participação nos órgãos de deliberação coletiva está prevista, no âmbito da administração pública estadual, na Lei nº 7.369, de 18 de abril de 1980, para os representantes dos membros dos órgãos colegiados, desde que

criados por Lei, sendo o valor da remuneração estabelecido conforme a classificação atribuída ao colegiado pela Lei.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 23. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BORDALO, Rodrigo. Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro São Paulo: Saraiva, 2016.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA. CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Manual de orientação do gestor público. 4.ed. Porto Alegre: CORAG, 2018.