

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

NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

2º edição



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

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

2^a. edição

Porto Alegre
Secretaria da Casa Civil
2020

Eduardo Leite

Governador do Estado

Otomar Vivian

Secretário Chefe da Casa Civil

Maria Patrícia Möllmann

Procuradora do Estado

Subchefe Jurídico da Casa Civil

Elaborado pela Subchefia Jurídica da Secretaria da Casa Civil, sob a Coordenação de Maria Patrícia Möllmann, 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 Paludoe com o apoio do Grupo de Trabalho de Revisão Legal do Conselho de Desburocratização e Empreendedorismo. Revisado por Denise Nauderer Hogetop, Analista em Assuntos Culturais do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul.

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/manualdeboaspraticas).

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 de padronização dos atos administrativos normativos e ordinatórios na administração pública estadual. / Coordenação Maria Patrícia Möllmann. – 2. ed., ver. atual. e ampl., Porto Alegre: Secretaria da Casa Civil, 2020.

76 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

1. COMPETÊNCIA	7
1.1. O que é?	7
1.2. Quais os requisitos?	7
1.3. Quais são os casos de competência privativa do Governador do Estado?	8
1.4. Quais as Competências dos Secretários de Estado?	9
1.5. Quais outras Leis tratam de competência?	9
1.6. Da Delegação de Competência	11
1.6.1. O que é Delegação de Competência?	11
1.6.2. Quando é cabível a delegação?	13
2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	14
2.1. Como está sistematizada a estrutura administrativa estadual?	14
3. DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	16
3.1. Dos atos administrativos em espécie	16
3.1.1. Atos normativos	17
3.1.2. Atos ordinatórios	23
3.1.3. Atos enunciativos	26
3.1.4. Atos negociais	27
3.1.5. Atos punitivos	27
3.2. Extinção dos atos administrativos	28
3.2.1. Anulação ou invalidação (tornar e declarar sem efeito)	28
3.2.2. Revogação	28
3.2.3. Cassação	29
3.3. Retificação	29
3.4. Convalidação e conversão	30
4. ESTRUTURAS COLEGIADAS	31
4.1. Quais as denominações a serem conferidas às estruturas colegiadas?	31
4.2. Natureza das estruturas colegiadas a partir de suas competências.	32
4.2.1. Primeira regra: deixar clara a natureza do colegiado no ato de criação	33
4.2.2. Quando utilizar a natureza normativa?	34
4.2.3. Quando utilizar a natureza consultiva?	34
4.2.4. Quando utilizar a natureza ativa?	35
4.3. Qual autoridade competente e ato administrativo adequado para criar e instituir o colegiado?	35

4.4. Quais as previsões mínimas da normativa que institui o colegiado para a garantia de seu bom funcionamento?	36
4.5. Quando é cabível o Jeton?	37
5. ATOS DO GOVERNADOR DO ESTADO	38
5.1. POR QUAL MEIO é feita a análise e a edição dos atos do Governador do Estado?	38
5.2. POR QUE isto é feito?	38
5.3. QUEM SOLICITA a edição de um ato ao Governador do Estado?	39
5.4. COMPETÊNCIA – primeiro requisito do ato administrativo a ser analisado.	40
5.5. FORMA – como é proposto e analisado este requisito?	40
5.6. OBJETO, FINALIDADE E MOTIVO – como instruir o processo administrativo eletrônico.	41
5.7. ANÁLISE JURÍDICA – feita pelo órgão proponente.	45
5.8. QUEM AUXILIA O GOVERNADOR DO ESTADO na análise e na edição dos atos?	45
5.9. O QUE É ANALISADO pelos órgãos que auxiliam o Governador do Estado?	48
ANEXO I - “Checklist” para elaboração de atos normativos do Estado	50
ANEXO II - Roteiro prático para elaboração dos atos normativos	52
ANEXO III - Roteiro prático para alteração dos atos normativos	62
ANEXO IV - Portaria	65
ANEXO V - Ofício	66
ANEXO VI - Roteiro prático para Ordem de Serviço	67
ANEXO VII - Roteiro prático para ato administrativo sobre programa	68
ANEXO VIII - Roteiro prático para ato de instituição órgão colegiado	71
BIBLIOGRAFIA	73

APRESENTAÇÃO

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

Embora este Manual tenha como propósito em primeiro plano a melhoria nos processos internos, esta ação tem reflexos para além da administração pública estadual, fazendo parte de um conjunto de ações para aprimorar o atendimento ao cidadão e ao usuário de serviços públicos.

A padronização terá como consequência a ampliação da transparência, pois facilita os processos de compreensão, indexação, busca e localização dos atos oficiais pela administração pública estadual e pela sociedade em geral.

Além disso, proporcionará segurança jurídica, induzindo 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, gerando 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, forem empregada linguagem adequada e padronizada e a forma correta.

Nesta segunda edição ampliou-se a abordagem de alguns temas e, em especial, foram incluídos exemplos práticos, com roteiros para a elaboração de atos administrativos, visando a efetiva utilização das boas práticas propostas.

Assim, este Manual não tem a pretensão de esgotar a matéria, nem de realizar debate doutrinário sobre os temas que aborda, mas, sim, 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, os quais resultarão 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 observadas 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 seus limites 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 tem 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 exige a observância de alguns requisitos:

a) é decorrente de lei (ato legislativo). Não há possibilidade de criar-se competência por via de decretos, portarias, resoluções etc., a menos que se trate de uma definição e distribuição interna de competências do ente público que edita o ato;

b) é irrenunciável ou é inderrogável (inquestionável) pela vontade da Administração ou de terceiros, visto que é dada à autoridade pública para ser exercida no interesse público e não no interesse da própria autoridade. Essa, por sua vez, não pode deixar de exercer uma competência, porque todos os poderes da Administração são irrenunciáveis;

c) 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 §1º, define as competências que podem ser delegadas;

d) é passível de avocação, 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.

As atribuições previstas nos incisos VII e XVIII acima transcritos, bem como, caso a caso, no inciso XX, poderão ser delegadas ao Vice-Governador, aos Secretários de Estado e ao Procurador-Geral do Estado.

Também há atribuição de competência do Governador do Estado de forma expressa em legislações esparsas, como por exemplo: a autorização para afastamento do servidor do exercício das atribuições do seu cargo, de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 10.098/1994; a convocação da Conferência Estadual de Cultura, nos termos do § 3º do art. 9º da Lei nº 14.310, de 30 de setembro de 2013; a nomeação dos representantes de entidades no Conselho Estadual de Meio Ambiente, nos termos do § 5º. do art. 8º. da Lei 10.330/1994, entre outros

1.4. Quais as Competências dos Secretários de Estado?

A competência do Secretariado está prevista no art. 90 da Constituição Estadual:

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.

Os assuntos e as áreas que competem a cada Secretaria estão basicamente previstos na Lei que trata da estrutura administrativa da administração pública estadual – atualmente, a Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, e suas alterações. Além das matérias elencadas nesta norma, existem outras que podem ser tratadas pelas Secretarias Estaduais, consoante se demonstrará nos tópicos que seguem.

1.5. Quais outras Leis tratam de competência?

Além da Constituição Estadual e da Lei da estrutura administrativa, existem várias leis esparsas no nosso ordenamento jurídico que atribuem competências à administração pública estadual. Por isto é importante ter conhecimento e visitar todas as normativas pertinentes à matéria sobre a qual será editado o ato administrativo.

Com relação à administração indireta, a sua criação e estruturação vem sempre acompanhada da fixação dos seus limites de atuação. Assim, cada entidade possui sua lei de criação, na qual estão evidenciadas as competências e as atribuições do ente público. Estas normas são numerosas e vamos nos limitar a citar alguns exemplos, a título elucidativo:

Normas instituidoras de autarquias e de fundações	
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER	Lei nº 11.090, de 22 de janeiro de 1998 Decreto nº 47.199, de 27 de abril de 2010
Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS	Lei nº 10.847, de 20 de agosto de 1996 Lei nº 14.506, de 4 de abril de 2014

Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul – FASE	Lei nº 13.419, de 5 de abril de 2010 Decreto nº 41.664, de 6 de junho de 2002
Instituto Rio-Grandense do Arroz – IRGA	Lei nº 13.697, de 5 de abril de 2011 Decreto nº 52.146, de 10 dezembro de 2014
Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul – JucisRS	Lei nº 14.218, de 8 de abril de 2013 Lei nº 14.508, de 4 de abril de 2014

Portanto, o conjunto de atribuições conferido aos órgãos e às autoridades administrativas está definido na legislação que institui as entidades da administração indireta (autarquias e fundações) e estabelece sua estrutura e competências.

Ainda, outra fonte de normas sobre competências públicas são as leis que disciplinam temas específicos ou instituem políticas públicas, estabelecendo as atribuições do Estado na medida em que definem as suas ações, com diretrizes, procedimentos, regras etc. Estas leis também são numerosas e, por isso, passamos a citar algumas a título de exemplo:

Normas instituidoras de políticas públicas	
Lei nº 15.027, de 21 de agosto de 2017	Dispõe sobre a inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal no Estado do Rio Grande Sul.
Lei nº 13.468, de 15 de junho de 2010	Institui o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD no âmbito do Estado.
Lei nº 13.467, de 15 de junho de 2010	Dispõe sobre a adoção de medidas de defesa sanitária animal no âmbito do Estado.

Por fim, as leis orgânicas de determinados órgãos da administração direta também contém normas sobre competências públicas, eis que disciplinam para que servem estas estruturas, conforme se exemplifica a seguir.

Leis orgânicas	
Lei complementar nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002.	Dispõe sobre a Lei Orgânica da Advocacia de Estado, organiza a Procuradoria-Geral do Estado, disciplina o regime jurídico dos cargos da carreira de Procurador do Estado e dá outras providências.
Lei complementar nº 13.452, de 26 de abril de 2010.	Dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico dos cargos da carreira de Agente Fiscal do Tesouro do Estado e dá outras providências
Lei nº 10.991, de 18 de agosto de 1997.	Dispõe sobre a Organização Básica da Brigada Militar do Estado e dá outras providências.
Lei nº 10.994, de 18 de agosto de 1997.	Estabelece organização básica da Polícia Civil, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências.

1.6. Da Delegação de Competência

1.6.1. O que é Delegação de Competência?

Delegar significa transferir o exercício de determinada tarefa a órgão ou 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. Dado isso, 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. 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 e é essencial que o ato que a promova especifique, de maneira expressa, as matérias 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 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 do 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- DOE-e- e encaminhada à CAGE, que providenciará o seu registro no chamado Sistema de Finanças Públicas Estaduais/Sistema de Administração Financeira do Estado – AFE/FPE.

1.6.2.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 aos 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).
[...]

Dentre estas competências privativas, a celebração dos convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito da administração pública estadual podem ser objeto de delegação de competência solicitada caso a caso, conforme previsto no Decreto nº 54.059, de 4 de maio de 2018.

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

Podemos ainda 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, atualmente 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.

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 maior segurança jurídica e garantindo mais transparência. No âmbito das 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 pela qual 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, com 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 é autoexecutória e específica, torna-se necessária a edição de Decretos e de 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 da estrutura administrativa, e nos Decretos dos regimentos internos, nos quais é recomendável que constem as previsões das demais leis esparsas, promovendo uma maior 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 nas quais estiver enquadrada a sua principal atividade, conforme preceitua o 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, ainda, 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 do tema não é objeto deste Manual, razão pela qual utilizamos a classificação abaixo, proposta por Hely Lopes Meirelles, que entendemos pertinente para auxiliar na elaboração dos atos pelo servidor público, em especial quanto a escolha da forma do ato.

Sendo assim, considerando a atuação administrativa ordinária no âmbito da administração pública estadual, os atos administrativos são classificados, quanto ao seu conteúdo, nas seguintes categorias:

- a) Normativos;
- b) Ordinatórios;
- c) Negociais;
- d) Enunciativos;
- e) 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, por exemplo, as certidões e as apostilas; punitivos, por exemplo multa e a demissão; e negociais, a citar as licenças e as nomeações, terão breve referência a seguir, no intuito de trazer uma visão geral das categorias.

A classificação trazida neste Manual de Boas Práticas serve para auxiliar a escolha da forma do ato. A partir da classificação de seu objeto ou conteúdo, foram detalhadas as suas formas, com o objetivo de que cada uma delas tenha um uso específico. Ou seja, a partir de uma padronização, baseada em boas práticas, a escolha da forma do ato terá a consequência prática de auxiliar a sua interpretação, a sua indexação e a sua futura consulta pelo servidor público e pelo cidadão.

3.1.1. Atos normativos

Apesar de gerais e abstratos, não se confundem com a lei, já que a principal intenção dos 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. “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.

O Manual de Padronização dos Atos Administrativos e Normativos do Senado e o Manual de Redação da Presidência da República trazem diversas questões que devem ser analisadas na elaboração dos atos administrativos. Dentre estes, e acrescidos temas específicos atinentes ao Estado, salientamos as principais questões a serem analisadas **antes** da elaboração do ato administrativo normativo:

- a) Quais os objetivos da norma?
- b) A quem ela se destina?
- c) O que acontecerá se nada for feito?
- d) Qual a viabilidade jurídica para regular matéria?
- e) O que tenho de legislação em vigor, de orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado e de jurisprudência sobre a matéria?
- f) Já existem no órgão/entidade atos normativos sobre o tema a ser regulado?
- g) Os atos que existem devem ser consolidados, revogados ou alterados?

- 
- 
- h) Por que a matéria deve ser regulada no âmbito do órgão/entidade?
 - i) Há competência legal para regular a matéria no âmbito do órgão/entidade?
 - j) Quais são os órgãos/entidades que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas? Eles foram consultados?
 - k) Existe alternativa melhor para resolver o problema? (a realização de uma campanha informativa, uma ação de fiscalização etc.)
 - l) Como o mesmo problema foi regulamentado por outros órgãos/entidades ou em outros Estados?
 - m) De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?
 - n) As ações estão alinhadas com os instrumentos de planejamento do Estado (Plano Plurianual)?
 - o) De que forma a nova norma poderá ser aplicada?
 - p) Qual o problema que se pretende solucionar ou a nova regra a ser estabelecida?
 - q) Qual o instrumento normativo adequado para tratar da matéria?
 - r) Os objetivos do novo ato são exequíveis?
 - s) Há impacto financeiro para o órgão/entidade e há dotação orçamentária para suportar as ações?
 - t) Os benefícios estimados da medida justificam os custos?

A seguir destacamos os pontos a serem observados durante a elaboração do referido ato:

- a) planeje a estrutura do ato a ser elaborado, dividindo a norma em tópicos, seja com foco nos temas específicos, nos fluxos, nas ações ou qualquer outra estrutura lógica do texto (para organizar a estrutura podem ser utilizados artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, se necessário);
- b) apresente as ideias centrais no início ou no fim da frase, para que tenham destaque;
- c) releia o texto várias vezes depois de escrevê-lo, para assegurar-se de que está claro, devendo pedir a outras pessoas que o leiam; e
- d) coloque-se no lugar do receptor e considere sua capacidade de entendimento.

Por fim, devemos observar algumas regras de redação do ato administrativo normativo:

a) se já houver ato normativo sobre aquela temática, insira os novos dispositivos normativos no ato anterior ou, se houver alteração substancial, consolide o ato normativo anterior em novo dispositivo;

b) utilize linguagem clara, evitando a linguagem rebuscada e os termos que levem à dupla interpretação na redação, bem como as figuras de linguagem e de neologismo;

c) use as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da referida área;

d) utilize palavras padronizadas ao longo do texto para tratar do mesmo objeto, do mesmo ente, da mesma ação etc.;

e) busque a uniformidade do tempo verbal em todo o texto da norma, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

f) dispense, sempre que possível, os verbos auxiliares (ser, ter e haver);

g) use frases curtas e concisas, sempre que possível sem sacrificar a clareza do texto;

h) elimine os adjetivos que não contribuam para a clareza da mensagem enunciada;

i) evite advérbios desnecessários;

j) não utilize a expressão “e dá outras providências”;

k) não utilize a expressão “revogam-se as disposições em contrário”, mas refira de forma expressa quais as normas anteriores que estão substituídas.

l) elabore o texto da ementa dos atos administrativos normativos de forma que represente o conteúdo principal da norma;

Como forma de complementar o conteúdo deste “Passo a Passo” de elaboração de atos normativos, elaboramos quatro Anexos para o Manual de Boas Práticas, com o apoio de algumas orientações constantes dos Modelos para elaboração de Decretos da Presidência da República, disponíveis em seu sítio oficial:

- “checklist” no Anexo I;
- minuta de ato normativo, com as regras de elaboração e de estruturação no Anexo II;

- minuta de revisão de ato normativo, com as regras de elaboração e estruturação no Anexo III.

Estes Anexos podem ser utilizados como roteiro prático para os órgãos quando da confecção ou da alteração de uma norma.

3.1.1.2. Decretos

São atos resultantes da manifestação de vontade do Governador do Estado, conhecidos como Decretos regulamentares, previstos no art. 82, inciso V da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Registre-se que não é tratado aqui o Decreto Legislativo, decorrente de processo legislativo, conforme art. 53, inciso X da Constituição Estadual.

Os Decretos regulamentares visam o seguinte:

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, salientando-se, porém, que esse detalhamento poderá ser feito por meio de normativas no âmbito de cada órgão de Estado, se este possuir competência legal para tanto, levando-se ao Governador do Estado as questões que envolvam mais de uma Secretaria ou a Estrutura Básica e o Regimento Interno de cada órgão ou entidade, consoante determina a legislação, bem como outros assuntos que a legislação específica determine seja ato do Governador do Estado;

d) editar regulamentos, quando essas normas devem ser propostas por algum órgão e aprovadas 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

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, a exemplo dos 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

dos Decretos de incentivos financeiros, como o FUNDOPEM, art. 13, § 3º, da Lei nº 11.916, de 2 de junho de 2003.

Assim, é recomendável valer-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 mencionado anteriormente.

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 em seu texto os “considerando”, sugerindo-se, então:

a) que se registrem as razões no processo administrativo eletrônico que originará o ato;

b) sejam inseridas as razões (que constariam como “considerando”) no texto da própria norma, na forma de objetivos, princípios ou recomendações;

c) sejam inseridas as razões de direito na referência aos fundamentos legais para a edição do Decreto, na parte em que usualmente se redige “no uso das atribuições previstas (...)”.

3.1.1.3. 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.

Cite-se como 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”.

3.1.1.4. Resoluções

São atos normativos expedidos por órgãos colegiados que detêm competência para tanto, como, por exemplo, o Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA, o Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN, o Conselho Estadual de Educação - CEEEd-e o Conselho Diretor do FUNDOPEM. Contudo, tais órgãos também podem se utilizar do formato de Resoluções para atos administrativos constitutivos, ordinatórios ou punitivos. Entretanto, as Resoluções são, por excelência, atos normativos.

O formato do ato administrativo – normativo, constitutivo, ordinatório ou punitivo –que será emitido pelo órgão colegiado estará previsto na norma que o instituiu (Lei ou Decreto) ou em seu regimento interno, devendo-se acatar tal previsão legal, a qual poderá ser revisitada e atualizada, com vistas à adoção das boas práticas normativas ora propostas;

Além disso, são utilizadas Resoluções para a edição de atos normativos de autoridades de elevado escalão administrativo, como os Secretários de Estado e o Procurador-Geral do Estado. Entretanto, com vistas à padronização dos atos na administração pública estadual, sugere-se a adoção do formato de *instrução normativa* quando a norma não for proveniente de órgão colegiado.

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 devem ser citados por pelo menos um dispositivo do texto articulado e são inseridos ao final do ato administrativo normativo.

Não se incluem nos anexos quaisquer elementos que possam ser abrangidos 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.

3.1.2. Atos ordinatórios

Sucintamente, os atos ordinatórios representam o poder que a autoridade administrativa tem perante o servidor de ordenar, de comandar, de fiscalizar e de corrigir, materializando o poder hierárquico entre ambos.

Neste sentido, alcançam, tão somente, os servidores submetidos hierarquicamente àquele que expediu o ato. Tampouco 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. Ordens de serviço

São utilizadas para transmitir determinações aos subordinados, comumente relacionadas 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 pelos 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 a edita, de modo que suas determinações persistem enquanto não exaurirem seu conteúdo ou não forem expressamente revogadas.

Para facilitar a edição de uma Ordem de Serviço, inserimos um exemplo no Anexo VI deste Manual, podendo ser aplicados também, de forma simplificada, os roteiros e estrutura previstos nos Anexos I a III, que versam sobre elaboração e revisão de atos normativos, sempre se garantindo que a Ordem de Serviço apresente ementa, indicação da competência legal da autoridade e os dispositivos referentes ao seu conteúdo.

3.1.2.2. Portarias

São editadas pelos chefes de órgãos em geral, ou seja, não há uma autoridade específica que possa editá-la, e trazem determinações específicas aos servidores públicos que a ela se submetem, podendo ser aplicada para um servidor ou para um determinado grupo.

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

As portarias têm como finalidade disciplinar o funcionamento da Administração Pública ou a conduta de seus agentes, podendo designar servidores públicos para o exercício de certas tarefas (portarias de nomeação em sindicâncias, por exemplo), delegar competências e estabelecer equipes de trabalho.

Atualmente ainda constam Portarias editadas com caráter normativo, formato que se orienta seja revisitado e atualizado para a adoção das boas práticas, passando-se a utilizar a Instrução Normativa.

Com vistas à melhor edição de Portarias, inserimos um exemplo no Anexo VI deste Manual. Além disso, podem ser aplicados, de forma simplificada, os roteiros e a estrutura previstos nos Anexos I a V, que dispõem sobre elaboração e revisão de atos normativos, sempre se garantindo que a Portaria apresente indicação da competência legal da autoridade e os dispositivos referentes ao seu conteúdo, com as determinações gerais ou específicas.

3.1.2.3. Deliberações

São atos expedidos por órgão colegiado e que decidem sobre situação específica, ou seja, situações jurídicas em casos concretos, não ostentando caráter normativo. Por exemplo, as Deliberações do Conselho Estadual de Educação acerca da criação ou extinção de escolas públicas estaduais.

Repisando o que foi exposto no tópico 3.1.1.4 (das Resoluções) o formato do ato administrativo do órgão colegiado estará previsto na norma que o instituiu (Lei ou Decreto) ou em seu regimento interno. Sendo assim, deve ser seguida esta previsão legal, a qual poderá ser revisitada e atualizada, com vistas à aplicação das boas práticas normativas ora propostas, para que os atos administrativos normativos de órgãos colegiados assumam a forma de Resoluções e os atos administrativos não normativos sejam Deliberações, com vistas ao aprimoramento da busca e indexação dos atos administrativos, em especial os normativos, de aplicação geral.

Por fim, cabe referir que os atos dos órgãos colegiados podem decidir sobre conteúdo específico e não se tratem de atos ordinatórios, mas sim atos negociais, como as Deliberações do Conselho Estadual de Educação para credenciamento de escolas privadas na rede de ensino estadual, ou atos punitivos, como os julgamentos de recursos na matéria de trânsito pelo Conselho Estadual de Trânsito.

3.1.2.4. Despachos

São atos expedidos por autoridades acerca de assunto submetido à sua apreciação, com o escopo de proferir uma decisão, uma ordenação ou sugerir o prosseguimento de um processo/expediente. Destinam-se ao interessado e às outras unidades da administração pública estadual.

São atos não numerados e cuja validade independe de publicação no Diário Oficial Eletrônico do Estado.

A título de exemplo, podemos citar o despacho de autorização, fórmula pela qual a autoridade administrativa manifesta decisões finais ou interlocutórias em processos submetidos à sua análise. Tal ato difere da autorização propriamente dita, ato discricionário mediante o qual a Administração outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material, o qual lhe seria vedado, prescindindo, igualmente, de publicação oficial.

3.1.2.5. Ofícios

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

O ofício abarca as finalidades para as quais, anteriormente, se utilizava o memorando – expedido entre unidades administrativas de um mesmo órgão; a circular – a autoridade expede ordens internas uniformes a seus subordinados, com menor grau de generalidade do que instruções e outros atos normativos; e o aviso.

Após a edição deste Manual, a Secretaria da Casa Civil passará a adotar 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. Para tanto, consta no Anexo VII deste Manual um modelo de OFÍCIO, que foi elaborado observando normas do Manual de Redação da Presidência da República.

Cumprir referir que no Estado do Rio Grande do Sul utiliza-se o “PROA”, um sistema de processo administrativo eletrônico instituído e regulamentado pelo Decreto nº 55.008, de 23 de janeiro de 2020, segundo o qual, em regra, todas as comunicações oficiais serão feitas por meio eletrônico (via PROA), conforme segue:

Art. 15. Todas as comunicações oficiais, que estiverem sujeitas a manifestação ou decisão administrativa e transitem entre órgãos e entidades da administração pública estadual, serão feitas por meio eletrônico.

Para mais, existe outro complexo de tramitação eletrônica de informações e de documentos oficiais, no âmbito do Gabinete do Governador, do Vice-Governador e da Secretaria da Casa Civil, bem como entre estes e os demais órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, cujo processamento foi instituído recentemente pela Ordem de Serviço nº 004/2019, não obstante os órgãos o utilizem para tal finalidade há mais tempo.

De acordo com a Ordem de Serviço nº 004/2019:

Art. 1º As informações e os documentos oficiais que não sejam objeto de processo administrativo eletrônico, por não estarem sujeitas a manifestação ou decisão administrativa, tramitarão eletronicamente em sistemática integrada, no âmbito do Gabinete do Governador, do Vice-Governador e da Secretaria da Casa Civil, bem como entre estes órgãos e os demais órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta.

Parágrafo único. A sistemática integrada de que trata o “caput” deste artigo destina-se a substituir as comunicações, os encaminhamentos de documentos ou a solicitação de informações que usualmente eram realizadas por meio de ofício, de memorando ou de correio eletrônico.

A tramitação de informações e de documentos nestes dois sistemas, por ser passível de identificação pelo número do PROA ou pelo número da Demanda, poderá, a título de simplificação, dispensar a formalização por ofício, passando a ser inserida como um documento ou informação diretamente no sistema, a critério do órgão.

3.1.3. Atos enunciativos

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

Nesse sentido, atos enunciativos são aqueles que atestam ou certificam uma situação preexistente, sem, contudo, haver manifestação de vontade estatal propriamente dita. Assim, apenas traduzem uma informação ou contêm uma opinião de alguém a respeito de algo que lhe tenha sido submetido à apreciação.

Como exemplos de atos enunciativos podemos citar as certidões, que são cópias fiéis e autenticadas extraídas de livros, de processos ou de documentos em poder da Administração e de interesse do administrado requerente, cuja obtenção 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 entre a certidão e o atestado é que este revela fatos que não constam previamente dos registros da Administração, de modo que, ao se dirigir a posto de saúde devido a mal-estar repentino, o servidor solicitará um atestado, e não uma certidão, já que o médico responsável não vai consultar qualquer registro ou assentamento prévio.

Os pareceres e as informações constituem manifestação do órgão técnico, de caráter opinativo, sobre assuntos submetidos à sua apreciação. Ordinariamente, são parte integrante de um processo, para o qual apontam 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 se *evidencia* – em suma, é um ato declaratório (aditivo), que apenas reconhece a existência de um direito. Assim, conforme o Parecer nº 14.300 da Procuradoria-Geral do Estado (DOE 14/07/2006), o apostilamento é ato administrativo que adiciona elemento a ato anterior ou a assentamentos do servidor, ou que acresce ao ato alguma modificação ocorrida na situação fático-jurídica.

3.1.4. Atos negociais

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

Podem concretizar-se sob a forma de licença, de autorização, de permissão, de concessão, de aprovação, de admissão, de visto, de homologação, de dispensa, de renúncia, de protocolo administrativo, entre outras.

3.1.5. Atos punitivos

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

A multa, a interdição e a suspensão da atividade constituem exemplos de atos punitivos.

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 Poder Judiciário, com eficácia retroativa (“extunc”) ou prospectiva (“ex nunc”).

Cabível quando há desconformidade do ato com as normas e princípios que o regem ou quando o ato foi praticado por agente incompetente, de modo que a administração pública estadual procederá à declaração de nulidade do ato diretamente ou por provocação.

É usual que os atos administrativos de anulação ou de 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 da oportunidade.

De regra, a fixação de efeitos prospectivos ocorre para preservar situações que subsistiram em decisões judiciais de caráter provisório.

Diferença	
Declara sem efeito	Retroage
Torna sem efeito	Não retroage

Dito de outra forma, a eficácia de um ato, em singela definição, é a possibilidade de produzir os efeitos a que ele se destina (alcançar seus objetivos típicos).

Assim, conforme o Parecer nº 14.300 da Procuradoria-Geral do Estado (DOE 14/07/2006), a expressão "declara sem efeito" diz respeito à perda retroativa de eficácia do ato (efeitos "extunc"), ao passo que a expressão "torna sem efeito" faz cessar a partir daquele momento a eficácia do ato anterior (efeitos "ex nunc").

3.2.2. Revogação

É a extinção do ato administrativo perfeito e eficaz pela administração pública estadual fundamentada no interesse público (conveniência e oportunidade). Conforme Parecer nº 14.300 da Procuradoria-Geral do Estado (DOE 14/07/2006): “como a revogação atinge um ato que foi editado em conformidade com a lei, ela não retroage; os seus efeitos se produzem a partir da própria revogação; são efeitos ex nunc (a partir de agora)”.

Nesse caso, ocorre uma causa superveniente que altera o juízo de conveniência e de oportunidade sobre a permanência de determinado ato discricionário, levando a

administração pública estadual a expedir um segundo ato, chamado ato revocatório, que extingue o ato anterior.

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

3.2.3. Cassação

Dá-se quando o beneficiário do ato administrativo deixa de cumprir as condições que lhe foram impostas, as quais eram necessárias para a manutenção do ato e de seus respectivos efeitos.

Cite-se o exemplo, trazido por Marcelo Alexandrino e Paulo Vicente, da cassação de licença para o exercício da profissão.

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

Usualmente, é a simples correção de erro ou de impropriedade contida no ato administrativo, podendo ser utilizada também em caso de omissão. Como exemplos podemos citar a correção por retificação de 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" (ARAÚJO, Edmir Netto de, p. 142).

Nesse passo, convém lembrar a possibilidade de re-ratificação, a ocorrer quando o ato administrativo, além de corrigido (retificado), necessita ser confirmado pela autoridade competente.

3.4. Convalidação e conversão

Trata-se de “corrigir”, “regularizar” um ato administrativo desde a sua origem, ou seja, com efeitos "extunc" (retroativos).

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

A convalidação somente é admitida no caso de vício de competência (se não exclusiva) ou de forma (se não essencial), de modo que, 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 do qual o ato é convertido em outro, de categoria diversa, com efeitos retroativos ("extunc"), a fim de se aproveitarem os efeitos já produzidos; substitui-se um ato ilegal por outro, revestido dos pressupostos legais necessários.

4. ESTRUTURAS COLEGIADAS

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, nos moldes do 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 dispostos nesta norma. Por exemplo: diretorias colegiadas de autarquias e de 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 forneceu 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 por 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 de 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 a solução de problemas específicos.

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

Conforme classificação proposta por Rodrigo Bordalo, as estruturas colegiadas, se analisadas suas competências, podem ter a natureza normativa, consultiva, ativa, de controle e contenciosos.

a) Conselhos normativos: são 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: têm como objetivo de informar, elucidar, sugerir providências administrativas que serão tomadas pela autoridade administrativa competente;

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

e) Conselhos contenciosos: criados com a finalidade de 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 2 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, nos quais a participação se dá 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, elaboraram-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*.

A seguir detalharemos os tipos de natureza normativa, consultiva e ativa, uma vez que as identificamos com maior grau de dificuldade para a correta constituição e previsão das competências ou atribuições dos colegiados.

4.2.2. Quando 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, uma vez que a administração pública estadual não pode 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 de 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 do órgão ou da entidade de cuja estrutura faz parte. A necessidade de aprovação ou de homologação, por autoridade administrativa de órgão ou da entidade, reflete a natureza consultivo colegiado na edição da norma.

4.2.3. Quando utilizar a natureza consultiva?

Para a garantia da participação e do controle social sobre o exercício de determinadas competências, as estruturas colegiadas podem ser criadas por atos infr legais, 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 administrativa definida por lei, porém sua prática 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, de modo que não participem apenas na condição de 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, o qual 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. O 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, a 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 estabelecido 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 de tarefas ou atribuições a uma estrutura colegiada.

4.3. Qual autoridade competente e ato administrativo adequado 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 na condição de 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 o debate, a articulação ou o trabalho que envolva agentes públicos da administração pública estadual, mesmo contando com a participação 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 a 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. A seguir destacamos as previsões mínimas necessárias no ato de constituição de um colegiado, em especial para os de natureza normativa, consultiva e contenciosos:

a) composição: deve ser representativa dos interesses envolvidos e, se for com participação da sociedade civil, preferencialmente deve haver paridade com a representação do Estado;

b) forma de indicação dos representantes dos membros ou, eventualmente, se as vagas forem destinadas para determinado segmento ou categoria, forma que se dará a escolha, a indicação ou a eleição, devendo ser avaliada a necessidade de designação pelo Governador do Estado, o que aumenta o controle e a transparência;

c) prazo de mandato dos representantes dos membros ou, eventualmente, se as vagas forem destinadas 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 próprios membros; a recondução de mandato deve ter previsão expressa; se os membros ou representantes dos membros forem de livre indicação e alteração, pode não ter previsão de mandato.

d) previsões específicas de lei devem ser observadas, que excepcionalmente 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 em não de livre exoneração;

e) competências: devem ser estabelecidas e detalhadas de forma clara, observada a natureza do colegiado;

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

f) prazos e as formas de convocação para as reuniões;

h) quórum de instalação e de deliberação;

i) forma de suas decisões (resoluções, deliberações, etc);

j) 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.

5. ATOS DO GOVERNADOR DO ESTADO

5.1. POR QUAL MEIO é feita a análise e a edição dos atos do Governador do Estado?

Os atos administrativos do Governador do Estado ou, por delegação, do Secretário-Chefe da Casa Civil são praticados no âmbito de um processo administrativo eletrônico, para garantir sua correta elaboração e sua validade.

Na hipótese de ato administrativo que altera outro ato ou que representa a continuidade de um tema já tratado anteriormente, seu trâmite dar-se-á, preferencialmente, nomesmo processo administrativo eletrônico do ato anterior, a fim de que a análise do segundo ato seja a mais completa e facilitada possível, em atenção ao disposto na Ordem de Serviço nº 007, de 11 de novembro de 2019. Como exemplos podemos citar as alterações de Decretos, as nomeações de integrantes de órgãos colegiados e as retificações ou alterações de atos por ordem judicial.

Observemos o que determinam os artigos 2º e 4º da Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019:

Art. 2º Os documentos e as propostas de atos administrativos levados ao conhecimento e à deliberação do Governador do Estado deverão ser encaminhados pelo Secretário de Estado competente ou seu substituto legal e tramitarão, desde a origem, em processo administrativo a ser instruído conforme disposto nesta Ordem de Serviço.

Art. 4º Os documentos e os atos administrativos levados à deliberação do Governador do Estado, quando referentes a questões objeto de processo administrativo já existente, deverão ter continuidade neste processo, sendo desnecessária a abertura de novo processo administrativo, de forma a permanecer o histórico dos encaminhamentos e das decisões.

5.2. PORQUE isto é feito?

Este processo administrativo eletrônico deve ser suficientemente instruído para que subsidie a edição do ato do Governador do Estado, seguindo-se o roteiro previsto na Ordem de Serviço nº 007/2019. Assim, serão registrados os requisitos (ou elementos) do ato administrativo necessários para a sua validade, quais sejam, a competência, a forma, o objeto, a finalidade e o motivo.

A inobservância destes requisitos leva à nulidade do ato administrativo, conforme preceitua a Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), que assim dispõe:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;

- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

5.3. QUEM SOLICITA a edição de um ato ao Governador do Estado?

A solicitação advém sempre dos Secretários de Estado, mesmo quando o ato diz respeito à administração pública estadual indireta. Esta única via garante que os atos a serem praticados pelo Governador do Estado estejam alinhados com a administração superior do Estado, inclusive os atos advindos da administração pública estadual indireta, a qual é supervisionada pelos Secretários de Estado, nos termos da Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, art. 7º, e do Decreto nº 54.504, de 15 de fevereiro de 2019.

Quando o ato administrativo envolver atribuições de mais de uma Secretaria Estadual ou de entidade da administração pública estadual indireta por esta supervisionada, deverá haver manifestação de todos os órgãos e as entidades que têm relação com o tema.

Conforme a Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019:

Art. 2º Os documentos e as propostas de atos administrativos levados ao conhecimento e à deliberação do Governador do Estado deverão ser encaminhados pelo Secretário de Estado competente ou seu substituto legal e tramitarão, desde a origem, em processo administrativo a ser instruído conforme disposto nesta Ordem de Serviço.

§ 1º As autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista encaminharão as demandas, de que trata o “caput” deste artigo, ao Secretário de Estado pelo qual são supervisionadas, que avaliará quanto ao encaminhamento à deliberação do Governador do Estado.

§ 2º Caso o encaminhamento seja de interesse de mais de um órgão ou entidade, os titulares dos órgãos e das entidades envolvidos assinarão, conjunta ou sucessivamente, o prosseguimento do processo administrativo.

§ 3º A excepcional necessidade de assinatura de documento em meio físico pelo Governador do Estado, por exigência legal ou contratual de outros órgãos ou entidades, não dispensa a instrução e o envio de processo administrativo para a análise, nos termos desta Ordem de Serviço. § 4º Tratando-se de convênios, de parcerias e de instrumentos congêneres deverá ser efetuado o registro e o andamento no Sistema de Finanças Públicas do Estado, concomitante com o envio do processo administrativo, bem como de contratos de repasse ou de outros instrumentos com a União.

5.4. COMPETÊNCIA – primeiro requisito do ato administrativo a ser analisado.

A edição de ato administrativo deve ser iniciada pela análise de qual a autoridade competente para tratar daquela matéria, visto que a forma do ato (tipo de ato) e o processo para a sua edição dependem desta definição.

Para entendimento das competências administrativas em âmbito estadual, sugere-se consulta ao tópico específico deste Manual de Boas Práticas sobre o tema.

Por exemplo, se for ato do Governador do Estado, deverá ser feita a tramitação que trata a Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019, e poderá ter o formato, por exemplo, de Decreto (ato normativo) ou Ordem de Serviço (ato ordinatório) ou, ainda, de atos não numerados (nomeações ou contratos, p. ex.). Já se for ato de órgão colegiado, este terá sua tramitação e formato estabelecidos na norma que o constituiu e em seu Regimento Interno. Por outro lado, se for ato do Secretário de Estado, poderá ter a forma, por exemplo, de Instrução Normativa (ato normativo), Ordem de Serviço ou Portaria (atos ordinatórios) e terá sua tramitação estabelecida pelo titular do Pasta.

Como diretriz de racionalização e de simplificação administrativa, deve ser preferencialmente considerada a possibilidade de o ato ser praticado no âmbito da Secretaria Estadual, observando-se as competências da Lei da Estrutura Administrativa (Lei nº 14.733/2015, e suas alterações) e o Decreto geral de delegação de competência (Decreto nº 53.481/2017, e suas alterações), dentre outras normas que regulamentam as competências administrativas.

5.5. FORMA – como é proposto e analisado este requisito?

O órgão ou a entidade proponente deverá anexar ao processo administrativo eletrônico uma minuta do ato do Governador do Estado, a qual será submetida a uma análise técnica e jurídica pelo órgão proponente.

Para a proposição da minuta, orienta-se sejam seguidas as diretrizes do Manual de Boas Práticas dos Atos Administrativos Normativos e Ordinatórios para a escolha do tipo de ato, da linguagem a ser utilizada e da sua estrutura, o que permitirá uma tramitação célere nos órgãos que têm atribuição para a análise prévia dos atos do Governador do Estado.

De acordo com o disposto no § 1º do art. 3º da Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019:

Art. 3º, § 1º. Além de constarem do processo administrativo, as minutas dos atos administrativos também deverão estar anexadas, em formato editável, na área de trabalho do processo administrativo eletrônico.

Após a definição do tipo de ato administrativo, serão analisadas as demais formalidades exigidas para sua validade, como, por exemplo, a necessidade de publicação no Diário Oficial Eletrônico do Estado.

5.6. OBJETO, FINALIDADE E MOTIVO –como instruir o processo administrativo eletrônico.

O objeto e a finalidade do ato administrativo serão informados no processo administrativo eletrônico a partir da análise técnica realizada pelo órgão proponente, a qual deverá seguir o roteiro proposto no Anexo I da Ordem de Serviço nº 007, de 11 de novembro de 2019, na qual estão estabelecidos os aspectos gerais que permitirão a análise de legalidade, da conveniência e da oportunidade da edição do ato administrativo.

O Anexo I serve como um roteiro para a produção de Nota Técnica que instruirá o processo administrativo eletrônico, podendo ser acrescentadas outras informações, atas de reuniões, pareceres ou outros documentos que sejam necessários ao entendimento da matéria encaminhada à deliberação do Governador do Estado.

Assim, com a leitura desta Nota Técnica será possível identificar o objeto do ato proposto ao Governador, a partir das seguintes informações:

- a) qual o assunto de que trata o tema contido na proposta de edição de ato normativo;
- b) quais as razões de fato e de direito que exigem a edição deste ato pelo Governador do Estado;
- c) quais as legislações consideradas nesta proposta;
- d) se o ato proposto abarca ações governamentais existentes;
- e) quais os destinatários do ato, tanto internos da administração pública estadual como externos (pessoas, grupos ou órgãos interessados), e qual a forma de articulação ou de comunicação das ações com os destinatários;
- f) quais os impactos na receita ou nas despesas públicas e comprometimento financeiro com a execução do objeto.

Além disso, será possível entender o motivo do ato administrativo a ser editado, por conter informações relevantes, tais como: relato resumido das consequências esperadas da

decisão sugerida ou encaminhada, pessoas ou interesses envolvidos, impactos positivos e/ou negativos da medida, entre outras.

Vamos observar o Anexo I da Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019:

ANEXO I
NOTA TÉCNICA

NÚMERO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO:
ÓRGÃO DE ORIGEM: (indicar qual o órgão ou a entidade que encaminha o processo administrativo)
ASSUNTO: (referência indicativa do tema do processo administrativo)
ESPÉCIE DE PROVIDÊNCIA SOLICITADA: (indicar qual o ato requerido, p. ex.: decreto, projeto de lei, autorização, assinatura do Governador do Estado no convênio, no contrato ou outro ajuste).
RESUMO TEMÁTICO – MEMÓRIA: (razões de fato e/ou de direito que exigem a tomada de decisão) (legislações consideradas para a tomada de decisão) (se a proposta implica em criação, em aperfeiçoamento ou em expansão de ação governamental) (destinatários do ato, tanto internos da administração como externos - pessoas, grupos ou órgãos interessados), (forma de articulação ou de comunicação das ações com os destinatários) (impactos na receita ou nas despesas públicas) (quando se tratar de hóspede e missão oficial: número da SRO, objeto, data do evento) (demais questões e informações necessárias ao conhecimento e decisão da matéria)
COMPROMETIMENTO FINANCEIRO: (informar qual o aporte de recurso financeiro que será necessário para o cumprimento ou a execução do ato administrativo proposto, tanto pelo órgão ou pela entidade estadual proponente, bem como, se houver, dos demais partícipes) (quando for convênios, contratos ou outros ajustes e termos aditivos com suplementação de recursos financeiros, informar o valor total, o valor do concedente, o número e a data do empenho, o valor do conveniente – contrapartida –, quando o concedente for a União, informar o valor da contrapartida do Estado, o número do empenho dos recursos ou declaração da SEFAZ)
REPERCUSSÃO DA PROVIDÊNCIA REQUERIDA: (relato resumido das consequências esperadas da decisão sugerida ou encaminhada, pessoas ou interesses envolvidos, impactos positivos e/ou negativos da medida)

IDENTIFICAÇÃO DO SERVIDOR RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES, DATA E ASSINATURA.

Contato: (nome do servidor responsável)

Telefone: (do setor ou celular funcional)

E-mail: (endereço eletrônico funcional)

Algumas espécies de atos administrativos estão expressamente detalhadas, na Ordem de Serviço nº 007, de 11 de novembro de 2019, no que diz respeito às informações e aos documentos que devem constar na instrução e na análise técnica, de forma a garantir que todos os aspectos legais necessários à edição do ato administrativo sejam atendidos. São eles:

- a) solicitações referentes a cargos, empregos ou funções;
- b) atribuição da condição de hóspede oficial convidado ou de integrante de missão oficial;
- c) afastamentos; e
- d) designações de órgãos colegiados.

Conforme os artigos 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019:

Seção II

Das solicitações referentes a cargos, a empregos ou a funções

Art. 5º Nas solicitações relativas a cargos, a empregos e a funções, o processo administrativo deverá ser instruído pelo órgão ou pela entidade de origem, em atendimento à Lei Complementar nº 14.869, de 16 de maio de 2016, como segue:

I – para a nomeação de cargo efetivo, de cargo em comissão ou de autorização para a contratação de empregos em comissão:

- a) documento de identificação com o número do Cadastro de Pessoa Física – CPF;
- b) certidão de quitação eleitoral relativa ao local em que domiciliado o postulante nos últimos cinco anos (<http://www.tse.jus.br/eleitor/certidoes/certidao-de-quitacao-eleitoral>);
- c) certidão judicial cível e criminal negativa Estadual e Federal (http://www.tjrs.jus.br/site/servicos/alvara_de_folha_corrida_cert2g/);
- d) certidão judicial de distribuição criminal de 2º grau para os efeitos de verificação de enquadramento na Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, relativas ao local em que domiciliado o postulante nos últimos cinco anos (http://www.tjrs.jus.br/site/servicos/alvara_de_folha_corrida_cert2g/);
- e) certidão negativa de crimes eleitorais (<http://www.tse.jus.br/eleitor/certidoes/certidao-de-crimes-eleitorais>); e
- f) certidão negativa de improbidade administrativa (https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php);

II – para a designação de função gratificada ou de função em comissão da administração pública estadual direta ou indireta, deverá ser incluída declaração assinada pelo servidor designado, conforme Anexo II desta Ordem de Serviço.

Seção III

Dos hóspedes e missões oficiais

Art. 6º Para atribuir a condição de hóspede oficial convidado ou de integrante de missão oficial de representação do Estado para as pessoas físicas que não servidoras públicas estaduais, o processo administrativo deverá ser instruído com a descrição do evento a ser realizado ou atendido, apresentando a previsão das despesas públicas que serão geradas para o transporte, a hospedagem, a inscrição e/ou a alimentação.

Parágrafo único. Não serão cobertas as despesas realizadas com os convidados ou representantes do Estado quando estas já forem indenizadas pela instituição de origem ou quando houver ônus de qualquer espécie, a cargo do Estado, pelos serviços prestados.

Art. 7º O pedido de que trata o art. 6º desta Ordem de Serviço deverá ser encaminhado à Secretaria da Casa Civil, com antecedência mínima de trinta dias do evento ou da representação, instruído com as seguintes informações:

I - denominação, período de duração e local da realização do evento ou da representação;

II - justificativa da realização do evento ou da representação;

III - nominata dos convidados a serem declarados hóspedes oficiais ou representantes do Estado acompanhada de currículos que comprovem a correlação da qualificação do profissional com o objeto do evento a ser realizado;

IV - custo individual e total das despesas com transporte, hospedagem e/ou alimentação dos convidados não servidores públicos do Estado e representantes do Estado, nos casos de missão oficial; e

V - unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e rubrica pelas quais correrão os recursos para pagamento do transporte, da hospedagem e/ou da alimentação, bem como a respectiva Solicitação de Recurso Orçamentário - SRO - devidamente liberada pela Secretaria da Fazenda.

Seção IV

Dos afastamentos

Art. 8º As autorizações de afastamentos em objeto de serviço ou no interesse da administração quando necessária a compra de passagens aéreas internacionais para os agentes políticos e os servidores públicos da administração pública estadual direta e indireta deverão ser instruídas com os seguintes elementos:

I - definição dos trechos aéreos, justificativa do afastamento e duração da viagem;

II – convite e programação do evento ou missão;

III - custo individual e total, se mais de um servidor, das despesas com transporte, hospedagem e/ou alimentação; e

IV - unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e rubrica pelas quais correrão os recursos para o pagamento do transporte, da hospedagem e/ou da alimentação, bem como a respectiva Solicitação de Recurso Orçamentário - SRO - devidamente liberada pela Secretaria da Fazenda.

Seção V

Das designações de órgãos colegiados

Art. 9º Nos casos de nomeação ou de designação de representantes dos membros de órgãos colegiados em que haja previsão legal de requisitos para preencher a função, os respectivos documentos comprobatórios deverão constar no processo administrativo.

5.7. ANÁLISE JURÍDICA – feita pelo órgão proponente.

A análise jurídica do órgão proponente deverá apontar os dispositivos constitucionais ou legais, nos quais está pautada a validade do ato administrativo a partir dos cinco requisitos do ato administrativo (competência, forma, objeto, finalidade e motivo), as eventuais controvérsias e as consequências jurídicas que envolvam a matéria, bem como a conclusão sobre a constitucionalidade e a legalidade do pleito.

Quando o órgão proponente for da administração pública estadual indireta, ficará a encargo do Secretário de Estado que exerce a supervisão da entidade avaliar se é necessária análise e manifestação pelos órgãos técnicos e jurídicos da Secretaria Estadual, ou se o processo administrativo eletrônico já está instruído e apto para o encaminhamento ao Governador do Estado. Portanto, pode ocorrer o encaminhamento do Secretário de Estado, sem nova análise técnica e jurídica da Secretaria Estadual, se assim considerar suficiente ao entendimento e a adequação da proposta.

Conforme o art. 3º da Ordem de Serviço 007, de 11 de novembro de 2019:

Art. 3º O processo administrativo será instruído com a análise técnica e jurídica do órgão ou da entidade proponente, quanto ao documento levado ao conhecimento ou ato administrativo proposto.

§ 1º Além de constarem do processo administrativo, as minutas dos atos administrativos também deverão estar anexadas, em formato editável, na área de trabalho do processo administrativo eletrônico.

§ 2º Nos processos administrativos de atos de nomeação e de designação para os cargos e as funções será dispensada a análise técnica e, tratando-se de convênios, de parcerias e de instrumentos congêneres, bem como de contratos de repasse ou de outros instrumentos com a União, esta poderá ser feita de forma simplificada, podendo ser solicitada complementação quando necessário.

§ 3º Nos demais casos não abarcados no § 2º deste artigo, a análise técnica será realizada na forma de nota técnica, consoante modelo do Anexo I desta Ordem de Serviço, firmado por servidor público responsável pelas informações, no intuito de demonstrar qual a questão que a deliberação do Governador do Estado visa regram, implementar ou solucionar, identificar os destinatários ou os beneficiários e eventuais prazos de implementação, bem como se a proposta implica em criação, aperfeiçoamento ou expansão de ação governamental, e seus impactos na receita ou despesas públicas.

§ 4º A análise jurídica apontará os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está pautada a validade do ato ou da normativa proposta, as eventuais controvérsias e as consequências jurídicas que envolvam a matéria, bem como a conclusão sobre a constitucionalidade e da legalidade do pleito.

5.8. QUEM AUXILIA O GOVERNADOR DO ESTADO na análise e na edição dos atos?

A Secretaria da Casa Civil tem como uma de suas atribuições, na Lei da Estrutura Administrativa do Estado, o assessoramento e o apoio ao Governador do Estado em

assuntos de natureza política, legislativa e administrativa. Conforme a Lei nº 14.733/2015, com a redação dada pela Lei nº 15.246/19:

Art. 9º As competências dos órgãos integrantes do Gabinete do Governador e das Secretarias de Estado são as estabelecidas nos Anexos I e II desta Lei.

ANEXO I

GOVERNADORIA DO ESTADO

Secretaria da Casa Civil:

b) executar o assessoramento e o apoio ao Governador do Estado, bem como ao Gabinete do Vice-Governador, à Casa Militar e à Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais, em assuntos de natureza política, legislativa e administrativa;

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão:

p) promover políticas de gestão de recursos humanos;

r) promover políticas de gestão de organização administrativa;

Sua estrutura administrativa conta com o Gabinete e cinco Subchefias, conforme o Decreto nº 52.235, de 12 de janeiro de 2015:

Art. 3º - A estrutura básica da Casa Civil é constituída dos seguintes Órgãos:

I - Gabinete;

II - Subchefia Jurídica;

III - Subchefia Legislativa;

IV - Subchefia Administrativa; e

V - Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência.

VI - Subchefia Parlamentar.

Esta estrutura executa as tarefas de assessoramento e apoio, sendo que o art. 10 da Ordem de Serviço nº 007, de 11 de novembro de 2019, abaixo transcrito, estabelece qual o tipo de ato administrativo será de responsabilidade decada Subchefia da Casa Civil no que diz respeito à análise prévia e as providências para encaminhá-lo à avaliação do Secretário-Chefe da Casa Civil e, posteriormente, ao Governador do Estado.

Art. 10. Os documentos e as propostas de edição de ato administrativo encaminhados ao Governador do Estado deverão ter análise prévia:

I - da Chefia de Gabinete do Governador do Estado, quando se tratar de correspondência oficial;

II - da Subchefia Jurídica da Secretaria da Casa Civil, quando se tratar de Decreto, de Ordem de Serviço, de atos de nomeação ou de exoneração decorrentes de ordem judicial, de atos de nomeação ou de exoneração dos dirigentes máximos de órgãos ou de entidades, de contrato, de despachos ou de outros atos de competência do Governador do Estado ou que este venha a firmar;

III - da Subchefia Legislativa da Secretaria da Casa Civil, quando se tratar de projeto de lei, de convênios, de parcerias e de instrumentos congêneres, bem como demais atos e comunicações que devam ser remetidos à Assembleia Legislativa do Estado;

IV - da Subchefia Administrativa da Secretaria da Casa Civil, quando se tratar de análise e de elaboração de atos administrativos referentes aos servidores públicos, bem como os delegados pelo Governador do Estado ao Secretário-Chefe da Casa Civil;

V - da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Secretaria da Casa Civil, quando se tratar de programas e de ações relacionadas com a ética, com o controle público e com a transparência, em especial os casos de vedações referentes a nepotismo, dispostas pelo Decreto nº 48.705, de 16 de dezembro de 2011, e as previstas na Lei nº 14.869/2016;

VI - da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, para a análise e o registro dos processos administrativos relativos a:

- a) nomeações e exonerações de cargos em comissão, de designações e de dispensas de funções gratificadas da administração pública estadual direta;
- b) admissões e dispensas de funções e de empregos em comissão da administração pública estadual indireta, exceto empresas públicas e sociedades de economia mista;
- c) disposições e prorrogações de disposições de servidores entre os órgãos da administração pública estadual ou para outros poderes e esferas da Federação;
- d) designações e nomeações de substitutos de cargos e de funções de confiança, nos órgãos da administração pública estadual direta e indireta do Estado;
- e) constituição ou alteração de estrutura básica dos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, bem como seus respectivos regimentos internos;
- f) projeto de lei ou minuta de decreto relativos à política de pessoal, exceto empresas públicas e sociedades de economia mista;
- g) solicitação de abertura de concurso público para o provimento de cargos em caráter efetivo, emergencial ou temporário;
- h) pedidos de dispensa de servidores da administração pública estadual direta e indireta para o exercício de mandato eletivo; e
- i) convênios e contratos com a União, que envolvam repasse de recursos.

A Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão, face suas atribuições de gestão de recursos humanos e de gestão administrativa, também auxilia e faz a análise prévia dos atos do Governador do Estado nestas matérias, que, posteriormente, serão distribuídas a uma das Subchefias da Secretaria da Casa Civil.

Para as decisões e os atos administrativos que refletem a política de pessoal do Estado, o Governador do Estado conta com a análise prévia do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal – GAE, órgão colegiado vinculado ao Gabinete do Governador do Estado e coordenado pelo Secretário da Fazenda, com atribuição de, entre outras, estabelecer as diretrizes governamentais no que concerne à política de pessoal do Poder Executivo.

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 45.123, de 3 de julho de 2007:

Art. 3º O Plenário do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal – GAE será integrado pelos Secretários de Estado da Fazenda, do Planejamento, Governança e Gestão, da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Secretário Chefe da Casa Civil e pelo Diretor-Presidente do IPE Prev.

...

Art. 3º-A Ao Plenário do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal cabem as seguintes competências:

I - estabelecer as diretrizes governamentais no que concerne à política de pessoal do Poder Executivo;

- II - definir os termos de negociações relativos a acordos e convenções coletivas de trabalho, a serem observados pelas entidades da Administração Indireta do Poder Executivo;
- III - deliberar sobre propostas de reajuste remuneratório e de benefícios de servidores, visando à política salarial das categorias funcionais dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.
- IV - deliberar sobre os assuntos examinados pela Secretaria Executiva do GAE, estabelecidos no art. 6º deste Decreto.

Por fim, cabe salientar a atribuição da Procuradoria-Geral do Estado como órgão de coordenação central do Sistema de Advocacia de Estado, a quem compete prestar consultoria jurídica nos assuntos levados à deliberação do Governador do Estado, sempre que necessário. Dentre as suas funções institucionais, cumpre mencionar as seguintes, eis que mais afetas ao tema ora tratado, conforme art. 2º da Lei Complementar nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002:

Art. 2º São funções institucionais da Advocacia de Estado:

- II - prestar consultoria jurídica à administração pública estadual direta e indireta;
- III - zelar pelo cumprimento da Constituição da República Federativa do Brasil e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como pelos preceitos fundamentais delas decorrentes;
- IV - zelar pela constitucionalidade dos atos de governo e pela observância dos princípios inerentes à administração pública;
- VII - desenvolver a advocacia preventiva tendente a evitar demandas judiciais e contribuir para o aprimoramento institucional da administração pública, inclusive mediante a elaboração de projetos de lei e de outros diplomas normativos;
- VIII - estabelecer princípios e diretrizes para o funcionamento do Sistema de Advocacia de Estado;
- IX - promover a unificação da jurisprudência administrativa do Estado;
- X - propor orientação jurídico-normativa para a administração pública estadual direta e indireta;
- XIV - realizar processos administrativo-disciplinares, nos casos previstos em lei, no âmbito da administração pública estadual, emitindo parecer nos que devam ser encaminhados à decisão final do Governador do Estado;

5.9. O QUE É ANALISADO pelos órgãos que auxiliam o Governador do Estado?

Os órgãos que auxiliam o Governador do Estado analisam se o processo administrativo eletrônico está suficientemente instruído e se esta instrução torna o ato apto a ser editado, a partir da análise dos cinco requisitos do ato administrativo, além de auxiliarem na avaliação do mérito, da oportunidade e da compatibilidade com as diretrizes governamentais.

Além disso, poderão solicitar informações complementares, encaminhar para a manifestação de outro órgão ou entidade que tenha atribuição na matéria e, inclusive, devolver à origem para solicitar a correta instrução ou adequação da constitucionalidade, da legalidade, das diretrizes governamentais e das boas práticas.

Conforme o art. 10º da Ordem de Serviço nº 007, de 11 de novembro de 2019:



Art. 10. Parágrafo único. A análise realizada pelos órgãos relacionados nos incisos deste artigo pode incluir os seguintes aspectos:

I – correta instrução e encaminhamento do processo administrativo;

II – adequação da constitucionalidade e da legalidade;

III – adequação da redação dos atos administrativos às boas práticas, conforme art. 11 desta Ordem de Serviço;

IV – avaliação do mérito, da oportunidade e da compatibilidade com as diretrizes governamentais;

V- solicitar informações complementares;

VI - encaminhar para a manifestação de outro órgão ou entidade; e

VII - devolver à origem.

ANEXO I - “Checklist” para elaboração de atos normativos do Estado

Etapas da redação de normas, sendo algumas orientações de Jorge José da Costa:

1. Verificar a quem se destina a norma editada;
2. Verificar a possibilidade jurídica da matéria¹;
3. Pesquisar a legislação em vigor²;
4. Pesquisar a orientação jurídica sobre a matéria em Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado e na jurisprudência;
5. Verificar sua conformidade com os instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual) e qual dotação orçamentária que suportará a ação, caso haja despesas previstas na normativa;
6. Estudar a matéria – de que forma pode ser aplicada;
7. Elaborar minuta normativa, conforme a Lei Complementar nº 13.447, de 22 de abril de 2010; e

Regras para apresentação do texto, conforme Kildare Gonçalves Carvalho:

1. Cada artigo deve abranger um único assunto;
2. O artigo dará, exclusivamente, a norma geral, o princípio, sendo as medidas complementares e as exceções devem ser reservadas aos parágrafos;
3. As siglas e as abreviaturas devem ter a primeira referência por extenso seguida da sigla ou abreviatura e no restante do texto será usada a sigla ou abreviatura;
4. Quando o assunto tratado no artigo exigir discriminações, o enunciado comporá o artigo e os elementos que devem ser discriminados serão apresentados em forma de parágrafos;
5. As frases devem ser reduzidas ao mínimo possível, desde que não seja prejudicada a ideia básica;
6. A uniformidade inicial dos verbos deverá ser mantida, sempre que possível;
7. As letras maiúsculas devem ser empregadas somente quando necessárias, como por exemplo utilizar: “Lei” quando se referir a determinada lei, já existente, numerada e publicada;
8. Uma regra deve ser enunciada apenas uma vez no texto normativo;
9. Os dispositivos permanentes devem preceder aos temporários;

¹ A verificação da possibilidade jurídica da proposição envolve o exame da constitucionalidade e da legalidade do ato normativo.

² A pesquisa da legislação, da orientação jurídica da PGE e da jurisprudência concorre para harmonização entre a futura lei e o conjunto das leis que tratam da mesma matéria e ao ordenamento jurídico como um todo. Nessa etapa será verificada se a nova lei não viola o texto constitucional ou afronta normas hierarquicamente superiores a ela.

- 
- 
10. Se a mesma ideia pode ser expressa corretamente em forma positiva ou negativa, a forma negativa deve ser evitada. Ex.: Ao invés de: “este artigo não se aplica a menores de 16 anos”, usar: “este artigo se aplica a pessoas que já completaram 16 anos”; e
 11. A normativa dá uma ordem, não uma sugestão ou uma ideia;

ANEXO II - Roteiro prático para elaboração dos atos normativos

ATO NORMATIVO Nº (numero sequencial), DE (dia) DE (mês) DE (ano) .

Dispõe sobre a estrutura e a forma de elaboração de atos normativos.

O (autoridade competente), no uso da atribuição que lhe confere (citar a legislação que lhe atribui a competência, vide capítulo 1 deste Manual de Boas Práticas),

D E C R E T A (RESOLVE OU DETERMINA OU ...):

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Dispõe sobre a estrutura e a forma de elaboração de atos normativos.

Parágrafo único. Previamente à elaboração de um ato normativo devem ser cumpridas algumas etapas para garantir que a norma seja útil, adequada, assertiva e completa, devendo ser seguido o roteiro estabelecido no item 3.1.1.1 do Manual de Boas Práticas.

CAPÍTULO II

DA ELABORAÇÃO, DA ARTICULAÇÃO E DA REDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS

Seção I

Da Elaboração

Art. 2º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, e, quando for o caso, as normas definidoras de conceitos e os princípios, sendo que:

a) epígrafe: numeração grafada em caracteres maiúsculos, o número respectivo e a data de assinatura;

b) ementa: parte do preâmbulo que sintetiza o conteúdo do ato normativo, a fim de permitir, de modo imediato, o conhecimento da matéria legislada, devendo guardar estreita correlação com a ideia central do texto, bem como o art. 1º do ato proposto, devendo ser evitado o clichê "e dá outras providências"; e

c) preâmbulo: indicará a autoridade competente para a prática do ato e sua base legal.

II - parte normativa, com as normas que regulam o objeto definido na parte preliminar; e

III - parte final, com as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Parágrafo único. O ato normativo tem como escopo emitir normativas gerais e não praticar atos administrativos em situações concretas, casos em que é exigível a fundamentação, portanto não é recomendável que sejam utilizados os “considerandos”, sugerindo o que segue:

I – registrar as razões no processo administrativo que originará o ato;

II – inserir as razões, que constariam como “considerandos”, no texto da própria norma, na forma de objetivos, de princípios ou de recomendações; e

III – inserir as razões de direito na referência aos fundamentos legais para a edição do ato normativo, na parte que usualmente se coloca “no uso de suas atribuições previstas...”.

Seção II

Da Articulação

Art. 3º Os atos normativos observarão as seguintes regras:

I - a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono (**Art. 9º**) e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo (**Art. 10.**);

II - a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

III - o texto do artigo inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IV - o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos;

V - o parágrafo único de artigo é indicado pela expressão "**Parágrafo único**", seguida de ponto e separada do texto normativo por dois espaços em branco;

VI - os parágrafos de artigo são indicados pelo símbolo "§", seguido de numeração ordinal até o nono (**§ 9º**) e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo (**§ 10.**);

VII - a numeração do parágrafo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

VIII - o texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IX - os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen (**I - , II – e III -**), o qual é separado do algarismo e do texto por um espaço em branco;

X - o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

a) ponto e vírgula;

b) dois-pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou

c) ponto, caso seja o último;

XI - o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula seguindo o alfabeto e acompanhada de parêntese (**a**), **b**) e **c**)), separado do texto por um espaço em branco;

XII - o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto e vírgula;
- b) dois-pontos, quando se desdobrar em itens; ou
- c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo;

XIII - a alínea desdobra-se em itens, indicados por algarismos arábicos, seguidos de ponto e separados do texto por um espaço em branco (**1.**, **2.** e **3.**);

XIV - o texto do item inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto e vírgula; ou
- b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo;

XV - o agrupamento de artigos pode constituir subseção; o de subseções, seção; o de seções, capítulo; o de capítulos, título; o de títulos, livro; e o de livros, parte;

XVI - os capítulos, os títulos, os livros e as partes são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos e sem negrito (CAPÍTULO I);

XVII - a parte pode subdividir-se em parte geral e parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

XVIII - as subseções e seções são indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito (**Seção I**);

XIX - os agrupamentos referidos no inciso XV deste artigo podem também ser subdivididos em “Disposições Preliminares”, “Disposições Gerais”, “Disposições Finais” e “Disposições Transitórias”;

XX - utilizam-se dois espaços simples entre capítulos, seções, artigos, parágrafos, um espaço entre incisos, alíneas e itens;

XXII - as palavras e as expressões em latim ou em outras línguas estrangeiras são grafadas entre aspas (“caput”);

XXIII - a epígrafe é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada;

XXIII - a ementa é alinhada à direita, com 7 centímetros e 50 milímetros de largura; e

XXIV - o texto do ato normativo a ser editado deverá ser digitado com o tipo arial (de corpo 9), sendo as margens da seguinte forma:

- a) superior (1 cm), esquerda (4 cm); e
- b) inferior (1,8 cm), direita (1,5 cm).

Parágrafo único. Os agrupamentos previstos no inciso XV deste artigo se darão somente nos casos de atos normativos extensos.

Seção III

Da Redação

Art. 4º As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observado o seguinte:

I - para a obtenção da clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área em que se está legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, de preferência o tempo presente ou o futuro simples do presente; e

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção da precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, com clareza, de modo que permita perfeita compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;

b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do Estado, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado (Cadastro de Pessoas Físicas – CPF);

f) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio dos seguintes critérios:

1. as abreviaturas “art.” quando for referência a artigo e “arts.” quando for referência a artigos;

2. os símbolos “§” quando for referência a parágrafo e “§§” quando for referência a parágrafos;

3. escrever por extenso as referências a “parágrafo único”, “inciso”, “alínea” e “item”;

g) utilizar as conjunções “e” ou “ou” no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a sequência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;

h) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de ato normativo e casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

i) expressar valores monetários em algarismos arábicos, seguidos de sua indicação por extenso, entre parênteses;

j) empregar nas datas as seguintes formas:

1. 9 de junho de 2020 e não 09 de junho de 2020; e

2. 1º de janeiro de 2020 e não 1 de janeiro de 2020;

k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:

1. Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, na ementa, no preâmbulo, na primeira remissão e na cláusula de revogação;

2. Lei Complementar n.º 10.098/94, nos demais casos; e

3. especificar o âmbito da norma a qual se faz remissão, quando não for estadual, como Lei Federal n.º..., Lei Municipal de Porto Alegre n.º.

III - para a obtenção da ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com a matéria nelas especificada;

b) restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no “caput” do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, das alíneas e dos itens; e

e) os artigos com normas gerais devem anteceder aos artigos com normas especiais e/ou excepcionais.

Art. 5º O Anexo I deste Ato Normativo expõe a articulação de um texto legal.

Art. 6º O Anexo II deste Ato Normativo dispõe de forma resumida sobre a estrutura e a forma de elaboração de atos normativos.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º O ato normativo será encerrado com a cláusula de vigência e/ou a cláusula revogatória.

§ 1º Caso a lei não consigne data ou prazo para a sua entrada em vigor, aplica-se o preceito constante do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil, segundo o qual, salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias após a sua publicação (**Art.** Este ato normativo entra em vigor no prazo de noventa dias a contar da data de sua publicação.).

§ 2º A revogação do ato deverá ser específica e terá sua data grafada por extenso ainda que já tenham sido expressas desta forma, em artigos anteriores, a fim de que não parem dúvidas quanto à revogação e facilite sua indexação (**Art.** Este ato normativo entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o ato normativo nº ___ de ___ de ___ de ___ 2020.).

Art. 8º Este Ato Normativo entra em vigor na data de sua publicação.

(Fecho)

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, ___ de ____ de 2020.

NOME, (MAÍUSCULO E NEGRITO)

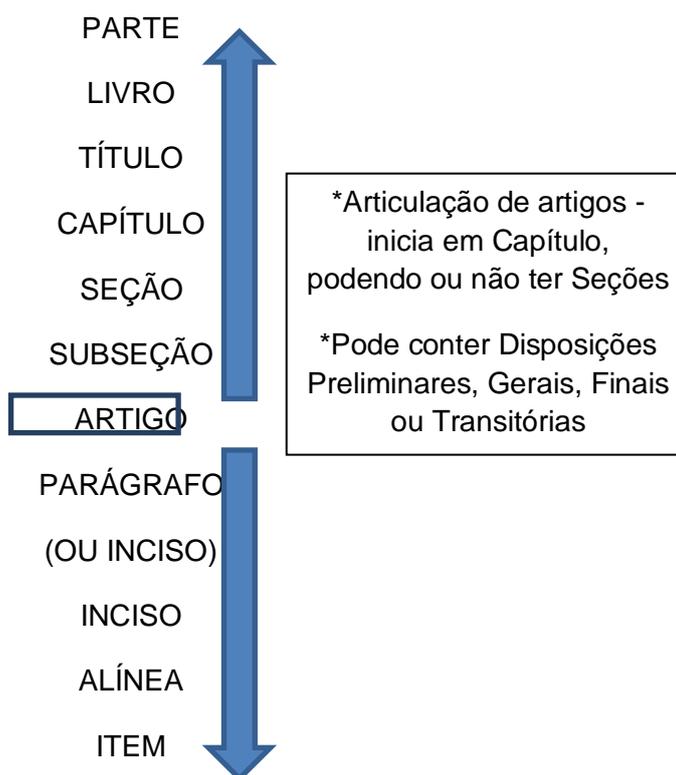
Autoridade Competente.

Registre-se e publique-se.
(quando for o caso)

ANEXO I

A articulação do texto legal

(estrutura lógica)



ANEXO II

Resumo – elaboração de ato normativo

(elaborado de acordo com a Lei Complementar nº 13.447, de 22 de abril de 2010)

CONTEÚDO BÁSICO	
Antes de iniciar a elaboração do ato normativo deverão ser respondidas as perguntas relacionadas (conforme item	a) Quais os objetivos da norma e a quem ela se destina? b) Qual a viabilidade jurídica para regular matéria? O que tenho de legislação em vigor, de orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado e de jurisprudência sobre a matéria? c) O que acontecerá se nada for feito? d) Já Existem no órgão/entidade atos normativos sobre o tema a ser regulado? e) Os atos que existem devem ser consolidados, revogados ou

<p>3.1.1.1. do Manual de Boas Práticas)</p>	<p>alterados?</p> <p>f) Por que a matéria deve ser regulada no âmbito do órgão/entidade?</p> <p>g) Há competência legal para regular a matéria no âmbito do órgão/entidade?</p> <p>h) Quais são os órgãos/entidades que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas? Eles foram consultados?</p> <p>i) Existe alternativa melhor para resolver o problema? (a realização de uma campanha informativa, uma ação de fiscalização, etc).</p> <p>j) Como o mesmo problema foi regulamentado por outros órgãos/entidades ou em outros Estados?</p> <p>k) De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?</p> <p>l) As ações estão alinhadas com os instrumentos de planejamento do Estado (Plano Plurianual)?</p> <p>m) de que forma a nova norma poderá ser aplicada?</p> <p>n) qual o problema que se pretende solucionar ou a nova regra a ser estabelecida?</p> <p>o) qual o instrumento normativo adequado para tratar a matéria?</p> <p>p) os objetivos do novo ato são exequíveis?</p> <p>q) há impacto financeiro para o órgão/entidade e há dotação orçamentária para suportar as ações?</p> <p>r) os benefícios estimados da medida justificam os custos?</p>
<p>Devem ser observadas algumas regras de redação do ato administrativo normativo (conforme item 3.1.1.1 do Manual de Boas Práticas)</p>	<p>a) utilize linguagem clara, evitando a linguagem rebuscada e os termos que levem a dupla interpretação na redação, bem como as figuras de linguagem e neologismo;</p> <p>b) use as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da referida área;</p> <p>c) utilize palavras padronizadas ao longo do texto para tratar do mesmo objeto, do mesmo ente, da mesma ação, etc.;</p> <p>d) busque a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, de preferência o tempo presente ou o futuro simples do presente;</p> <p>e) dispense, sempre que possível, os verbos auxiliares (ser, ter e haver);</p> <p>f) use frases curtas e concisas, sempre que possível sem sacrificar a clareza do texto;</p> <p>g) elimine os adjetivos que não contribuam para a clareza da mensagem enunciada;</p> <p>h) evite advérbios desnecessários;</p>
<p>Epígrafe</p>	<p>Grafada em caracteres maiúsculos, sem negrito, de forma centralizada, com a data sempre por extenso. Ex: DECRETO Nº ..., de 1º de agosto de 2019.</p>
<p>Ementa</p>	<p>Será sob a forma de título, realçará e explicará o objeto da normativa. Não deve ser usado o termo “e dá outras providências”.</p>
<p>Preâmbulo</p>	<p>Indicará de quem é a competência para a prática do ato e sua</p>

	base legal.
Uso de “considerandos”	Devem ser evitados, sendo sugerido que as razões do ato normativo constem no processo administrativo que o originará ou na forma de objetivos, princípio ou recomendações no texto da própria norma.
Art. 1º	Indicará o objeto da normativa e o respectivo âmbito de aplicação. Cada normativa tratará de um único objeto.
Revogação de normativa	Sempre de forma expressa, deverão ser relacionadas todas as normas revogadas. NUNCA usar o termo “revogam-se as disposições contrárias” Ao revogar uma norma, é necessário também revogar expressamente todas as normas que tão somente a alteraram.
Vigência	Será expressa pelo ato normativo. Ex: esta Lei entra em vigor na data de sua publicação
Republicação	Caso a incorreção comprometa a essência do ato, ou, por sua importância e complexidade, configure a necessidade de o texto ser reinserido na íntegra, recomenda-se a republicação integral do normativo.
<u>REGRAS DE ARTICULAÇÃO</u>	
Artigo	Indicado pela abreviação “Art.” Ou “Arts.” quando plural. Seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada do ponto, a partir do décimo. Ex: Art. 9º e Art. 10. O texto do artigo termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois pontos. Os artigos com normas gerais devem anteceder aos artigos com normas específicas.
Parágrafos e Parágrafo único	Indicado pelo símbolo “§” seguindo a numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada do ponto, a partir do décimo. Ex: § 9º e § 10. O texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobra em incisos, com dois pontos. O “parágrafo único” será escrito por extenso.
Incisos	São indicados com algarismos romanos seguidos de hífen. Ex.: I - , II - O texto do inciso inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com: a) ponto e vírgula; b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou c) ponto, caso seja o último.
Alínea	É indicada por letra minúscula acompanhada de parêntese. Ex.: a), b) O texto da alínea inicia-se com letra minúscula, salvo se tratar de nome próprio, e termina com: a) ponto e vírgula; b) dois pontos, quando se desdobrar em item; ou c) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo.

Item	Indicado por número seguido de ponto. Ex: 1., 2. O texto do item inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com: a) ponto e vírgula; ou b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo.
Subseção	Agrupamento de artigos Indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito. Ex: Subseção X
Seção	Agrupamento de Subseções Indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito. Ex: Seção X
Capítulo	Agrupamento de Seções Indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras maiúsculas e sem negrito. Ex: CAPÍTULO X
Título	Agrupamento de Capítulos Indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras maiúsculas e sem negrito. Ex: TÍTULO X
Livro	Agrupamento de Títulos Indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras maiúsculas e sem negrito. Ex: LIVRO X
Parte	Agrupamento de Livros Pode dividir-se em parte geral e parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal por extenso. Ex: PARTE GERAL ou PARTE DOIS
Espaços e Formatação	A numeração de artigos é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais. A numeração de parágrafos é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais. Os incisos são seguidos de hífen, o qual será separado do algarismo e do texto por um espaço em branco. As alíneas são acompanhadas de parêntese o qual será separado do texto por um espaço simples. Os itens são seguidos de ponto, o qual será separado do texto por um espaço simples. Usa-se dois espaços simples entre capítulos, seções, artigos e parágrafos. Usa-se um espaço simples entre inciso, alínea e item. O texto do ato normativo será digitado com a fonte Arial, tamanho 9, sendo as margens da seguinte forma: a) superior (1 cm), esquerda (4 cm); e b) inferior (1,8 cm), direita (1,5 cm).
ANEXOS	Se houver tabelas, gráficos, fórmulas matemáticas etc, que devam ser incluídos no texto legal, deve-se fazer uso de um ou

	mais anexos (numerados), colocados no final do ato normativo, fazendo-se as referências necessárias ao texto desta.
<u>REGRAS DE GRAFIA</u>	
Palavras e expressões em latim ou outra língua estrangeira	Grafadas entre aspas. Ex: “caput”
Siglas	Usar apenas as consagradas pelo uso. Sua primeira referência será acompanhada de explicitação de seu significado. Ex.: Cadastro de Pessoa Física - CPF
Referências a números e percentuais	Grafar por extenso, exceto data, número de ato normativo e casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto.
Valores monetários	Expresso em algarismo arábico, seguido de sua indicação por extenso, entre parênteses. Ex: R\$ 200,00 (duzentos reais)
Datas	Grafada por extenso sem o algarismo “0”. Ex: 5 de outubro de 1989. E quando for o primeiro dia do mês será representado por 1º (primeiro) e não “1”.
Remissão de normas	A primeira remissão no texto da norma será sempre desta forma: Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994. As demais remissões dispensam a data por extenso. Ex.: Lei Complementar nº 10.098/94. Especificar o âmbito da norma a qual se faz a remissão, quando não for estadual. Ex: Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou Lei Municipal de Porto Alegre nº A indicação do ano será sem ponto na casa do milhar e da centena. Ex: 2020 A remissão far-se-á, de preferência, mediante explicitação mínima de seu conteúdo e não apenas por meio da citação do dispositivo.
“E” ou “ou”	Serão usados no penúltimo inciso, alínea ou item, apenas um ou ambos.
Uso do gerúndio	Mudar o verbo no gerúndio por um cuja conjugação exprime uma ideia concreta (e não em processo)
Uso de “através” (deverá ser substituído por intermédio de – por meio de – mediante)	a locução "através de" possui significado ligado a movimento físico, indicando a ideia de atravessar. É sinônimo de "pelo interior de", "por dentro de". Exemplos: "O namorado passou uma flor através da janela" "Olhava através da vidraça o que acontecia na rua" Já "por meio de" se relaciona à ideia de instrumento, utilizado na execução de determinada ação. Exemplo: "Eu enviei o pacote por meio do correio"

ANEXO III - Roteiro prático para alteração dos atos normativos

ATO NORMATIVO Nº _____, DEDEDE 2020.

Altera o Ato Normativo nº..., de... de... de..., que dispõe sobre a estrutura e a forma de elaboração de ato normativo.

O **(AUTORIDADE COMPETENTE)**, no uso da atribuição que lhe confere (citar a legislação que lhe atribui a competência),

D E C R E T A, DETERMINA, RESOLVE:

Art. 1º Fica alterado o Ato Normativo nº... , de ... de... de..., que dispõe sobre a estrutura e a forma de elaboração de ato normativo, conforme segue:

I – fica alterada a alínea “b” do inciso I do art. 4º, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 4º ... (não precisa repetir o texto se não houver alteração)

I - ...

...

b) inserir novo texto a ser alterado;

.... (três pontos que significa que tem texto ainda sobre este artigo)

I – fica incluído o art. 6º-A, com a seguinte redação:

Art. 6º-A A alteração dos atos normativos far-se-á mediante:

I - reprodução integral em um só texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - revogação parcial; ou

III - substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo, conforme modelos do Anexo Único deste Ato Normativo.

Parágrafo único. Nas hipóteses do inciso III, serão observadas as seguintes regras:

I - a numeração dos dispositivos alterados não pode ser modificada;

II - é vedada toda renumeração de artigos e de unidades superiores a artigo, devendo ser utilizados, separados por hífen, o número do artigo ou da unidade imediatamente anterior e as letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem necessárias para identificar os acréscimos (Art. 4º-A, Art. 4º-B...) (Seção I-A, Seção I-B...); e

III - é permitida a renumeração de parágrafos, incisos, alíneas e itens, desde que seja inconveniente o acréscimo da nova unidade ao final da sequência.

III – fica incluído o Anexo Único, que dispõe de forma resumida sobre alteração de ato normativo, conforme segue.

Art. 2º Este Ato Normativo entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, ___ de ____ de 2020.

NOME, (MAÍUSCULO E NEGRITO)

Autoridade Competente.

Registre-se e publique-se.

(quando for o caso)

ANEXO ÚNICO

REGRAS PARA ALTERAÇÃO DE NORMAS	
Deve-se verificar se já existem normas da matéria a ser tratada. Caso a resposta seja sim, será necessário alterar o texto deste legal já existente.	
Substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo	Substituição no próprio texto do dispositivo alterado ou acréscimo de dispositivo novo. Deve ser dada preferência à modificações da redação de dispositivos já em vigor à inserção de dispositivos novos, exceto se não houver alternativa. ³
Revogação integral	Utilizada apenas quando se tratar de alteração considerável no texto vigente, devendo ser preferencialmente utilizada a substituição, supressão ou acréscimo de dispositivos na norma original. Será feita com o conteúdo integral da norma, reproduzindo-se as eventualmente não alteradas no novo texto. Uma nova normativa, com a revogação da anterior, se dará nos casos em que a normativa em vigência estiver desatualizada, retrógada, com muitos conflitos com novas normas ou, ainda, sem eficiência, dificultando, por exemplo, uma desburocratização, ou seja, maior eficiência na administração pública estadual
Revogação parcial	derrogação – anular parte de uma norma em vigência.
A numeração dos dispositivos alterados não pode ser modificada	Ex.: Decreto nº 53.481, de 21 de março de 2017, após a alteração permanecerá com o mesmo número
É vedada toda renumeração de artigos e	Ex.: artigos, subseção, seção, capítulo, título,

³ Manual de Técnica Legislativa do Senado.

de unidades superiores a artigos	livro e parte não terão sua numeração alterada.
É permitida a renumeração de parágrafos, incisos, alíneas e itens, desde que seja inconveniente o acréscimo da unidade ao final da sequência.	Ex.: Parágrafo único renumerado para § 1º com o intuito de acrescentar-se o § 2º
É vedado o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado, vetado e declarado inconstitucional.	Ex.: Decreto nº 52.995, de 25 de abril de 2016, o número desta norma revogada jamais poderá ser utilizado por outra normativa.
A redação dos artigos alterados será formatada em itálico	<i>Ex.: Art. 1º As delegações de competência, no âmbito do Poder Executivo do Estado, serão realizadas nos termos estabelecidos por este Decreto.</i>
Indicar o número do artigo, do parágrafo, do inciso, da alínea ou do item a que se refere a alteração	Ex.: Fica alterado o art. 1º do Decreto nº..., que passa a vigor com a seguinte redação:
Observar a estrutura lógica de sua articulação	Altera-se primeiro o art. 2º, após o art. 4º e assim sucessivamente, caso haja mais de um a ser alterado.
Indicar, por meio de linha pontilhada, a omissão de texto de “caput”, parágrafo, inciso, alínea ou item não alterado	Ex.: <i>Art. 11. ... Parágrafo único. As gratificações concedidas nos termos deste artigo devem ser publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Estado – DOE-e.</i>
Acréscimo de artigo	Neste caso deve ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de hífen e letra maiúscula, em ordem alfabética. Ex.: Art. 4º... Art. 4º-A. ... Art. 4º-B. ... Seção I-A, Seção I-B

ANEXO IV - Portaria

PORTARIA Nº (...), de xx de mês de ano.

O **SECRETÁRIO DE ESTADO (...)**, no uso das atribuições que lhe confere a norma xx (consultar Capítulo referente à competência no Manual de Boas Práticas), tendo em vista o disposto na norma xx (...) e no processo administrativo eletrônico nº (...), **designa** os servidores Fulano, Identidade Funcional nº, Cicrano, Identidade Funcional nº, e Beltrano, Identidade Funcional nº, para, sob a presidência do primeiro, comporem a Comissão de Seleção responsável por processar e julgar os chamamentos públicos de que tratam o expediente, com recursos do projeto (...).

Porto Alegre,

(Assinatura)

PORTARIA Nº (...), de xx de mês de ano.

O **SUBSECRETÁRIO DA RECEITA ESTADUAL**, no uso de suas atribuições que lhe confere a norma xx (consultar Capítulo referente à competência no Manual de Boas Práticas), tendo em vista o disposto no art. (...), inciso (...), da norma, **designa** os servidores abaixo nominados para comporem comissão de avaliação de bens inservíveis de que trata o processo administrativo eletrônico xx, com prazo de encerramento em xx dias:

I -

II -

Porto Alegre,

(Assinatura)

ANEXO V - Ofício

Of. CC/SJ Nº xx/ano Porto Alegre, xx de mês de ano.

Sr. Fulano (nome do destinatário)

Ministro da Educação (cargo do destinatário)

Ministério da Educação (órgão)

Esplanada dos Ministérios, Brasília/RS, @endereço eletrônico(endereço)

Senhor Ministro,

Para a continuidade da 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 estadual ou com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, solicitamos a adoção das disposições previstas no Manual de Boas Práticas.

A partir da edição do referido Manual, a Secretaria da Casa Civil passou a adotar o “PADRÃO OFÍCIO”. Ou seja, como se diferenciam apenas pela forma e não pela finalidade, OFÍCIO, AVISO, CIRCULAR E MEMORANDO passaram a ser nominados como “OFÍCIO”, com uma única numeração sequencial que se inicia a cada ano civil.

Por fim, estamos à disposição para eventuais esclarecimentos sobre a matéria.

Atenciosamente,

(Assinatura)

Nome do signatário

Cargo

*Quando se tratar de resposta, sempre mencionar o número do ofício de origem.

*Preferencialmente enviar de forma eletrônica, conforme procedimento de recebimento adotado pelo destinatário (e-mail ou o sistema eletrônico de protocolo)

*Os dados do órgão remetente, tais como endereço, telefone, endereço de correspondência eletrônica, sítio eletrônico oficial da instituição, podem ser informados no rodapé do documento, centralizados.

ANEXO VI - Roteiro prático para Ordem de Serviço

ORDEM DE SERVIÇO Nº (...), dextx de mês de ano.

Estabelece modelo de Ordem de Serviço.

O **SECRETÁRIO DE ESTADO (...)**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, inciso II, do Decreto nº (...), de 7 de julho de 2020 (consultar Capítulo referente à competência no Manual de Boas Práticas), e tendo em vista a necessidade de disciplinar a padronização dos documentos oficiais,

RESOLVE:

Art. 1º As 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.

Art. 2º 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.

Art. 3º A validade da Ordem de Serviço 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.

Art.4º. Pode ser utilizado como paradigma o modelo referente à estrutura e redação dos atos normativos constante deste Manual de Boas Práticas.

Art. 5º Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se...

(Assinatura)

ANEXO VII - Roteiro prático para ato administrativo sobreprograma

ATO Nº

Regulamenta Programa xx instituído pela Lei xx ou Institui Programa xx (quando não tiver Lei e será criado pelo Decreto.)

O **AUTORIDADE COMPETENTE**, no uso das atribuições que lhe confere o (Constituição, Lei, Decreto),

DECRETA, RESOLVE, DETERMINA:

Art. 1º Fica regulamentado Programa xx instituído pela Lei xx (ou Institui Programa xx), que tem por objetivo (referir o objetivo geral do Programa), salientando que o Programa é um conjunto de ações ordenadas para os determinados fins, que podem ser da administração pública estadual ou com a atuação e apoio de outros Poderes, outras esferas da administração pública e entes privados.

§ 1º Não é obrigatório que um Programa seja instituído ou regulamentado por Decreto, podendo ser construído mediante fluxos e normas no âmbito da Secretaria Estadual competente para as ações.

§ 2º Existem outras estruturas de normas para instituir ou regulamentar Programas, sendo este apenas um roteiro de uma das estruturas mais comuns, mas dependerá muito do que se objetiva com as ações e o que é necessário organizar com a normativa.

Art. 2º Os objetivos específicos do Programa podem ser referidos em incisos, traduzindo o que se busca com as ações concretas do Programa e os resultados esperados.

Art. 3º O Programa xx contará com a seguinte estrutura institucional:

I - Coordenação;

II - se necessário um órgão colegiado existente ou Comitê Gestor; e

III - se necessário Grupos de Trabalho.

§ 1º Poderá optar por estabelecer os órgãos e as entidades participantes e suas atribuições neste artigo, referindo que “O Programa xx contará com a participação dos seguintes órgãos e entidades”, indicando qual deles Coordenará as ações.

§ 2º Ao escrever a estrutura institucional deve ser observado que:

I – o órgão ou a entidade que coordena o Programa deverá ter competência legal para atuar na temática referente ao objetivo geral do Programa;

II – os órgãos ou as entidades da administração pública estadual que participarão do Programa e que receberem atribuições no âmbito do Programa devem ser consultados quanto a proposta e ter competência legal para o exercício destas atribuições;

III – os órgãos ou as entidades que não são integrantes da administração pública estadual serão convidados a participar das ações ou terá o indicativo de que poderão ser firmados acordos, convênios ou parcerias para estabelecer os vínculos, eis que não há subordinação hierárquica destes e o Governador do Estado que editará o Decreto;

IV – poderá ter a participação de órgãos colegiados já existentes na elaboração das diretrizes, prioridades e articulação das ações do programa, desde que esteja de acordo com suas atribuições legais ou seja feita a devida alteração; e

V – poderá ser criado órgão colegiado no âmbito do Programa, se necessário e se não for possível aproveitamento de estruturas existentes, cuja denominação será de Comitê Gestor, o qual poderá criar Grupos de Trabalho para apoiar em temas específicos.

§ 3º Poderá ter um Programa cujas ações sejam desenvolvidas no âmbito de um único órgão ou entidade da administração pública estadual, quando então o decreto de instituição do Programa se ocupará mais em referir os fluxos e etapas, não sendo utilizado então os artigos seguintes.

Art. 4º. O Comitê Gestor (se necessária sua criação) será composto por um representante titular e um representante suplente, dos seguintes órgãos (e entidades, se for tiver), indicados pelos respectivos titulares:

I - o órgão ou a entidade que coordena o Programa usualmente é o coordenador do Comitê;

II – os órgãos ou as entidades da administração pública estadual que participarão do Comitê do Programa e que receberem atribuições no âmbito do Programa devem ser consultados quanto à proposta e ter competência legal para o exercício destas atribuições;

III – os órgãos ou as entidades que não são integrantes da administração pública estadual serão convidados a participar do Comitê Gestor.

§ 1º O Coordenador do Programa indicará um Secretário Executivo do Programa e do Comitê Gestor.

§ 2º O Comitê Gestor tem por competências:

I – definir políticas, diretrizes e prioridades;

II – supervisionar a gestão dos projetos e das ações;

III – aprovar a constituição dos Grupos de Trabalho e a designação dos respectivos integrantes;

IV – elaborar e aprovar o seu regimento interno;

V – usualmente o Comitê Gestor tem competências consultivas; e

VI – não tem competências ativas, como assinar e fiscalizar convênios, assinar e fiscalizar contratos, o que fica no âmbito de cada órgão ou entidade, com os Gestores legalmente habilitados para tanto.

§ 3º Os integrantes do Comitê Gestor poderão ser substituídos a qualquer tempo, mediante proposta do órgão ou da entidade que representarem.

§ 4º O Coordenador do Comitê Gestor poderá convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, representantes de entidades ou especialistas que possam contribuir para o bom andamento das atividades.

§ 5º As decisões do Comitê Gestor serão tomadas por maioria de votos, presente a metade mais um de seus membros, cabendo ao Coordenador o voto comum e também de desempate.

§ 6º A função de membro do Comitê Gestor é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 5º Os Grupos de Trabalho (se necessário sua previsão) serão constituídos pelo Comitê Gestor tendo por objetivo apoiar ou acompanhar ações do Programa ou estudar, avaliar ou propor questões referentes a temas específicos.

§ 1º Os Grupos de Trabalho terão as seguintes atribuições:

- I – propor medidas;
- II – acompanhar a execução de projetos; e
- III – sugerir metodologia e parâmetros.

§ 2º As funções de membro dos Grupos de Trabalho são consideradas de interesse público relevante e não serão remuneradas.

Art. 6º São beneficiários do Programa (se forem ações específicas, com beneficiários individuais podem ser identificados e declinados alguns requisitos para acessar o Programa).

Art. 7º São instrumentos do Programa (deve ser referido o que o Estado utilizará para fazer as ações do programa):

- I – fundos;
- II – parcerias;
- III – financiamentos;
- IV – ações de comando e controle, como licenciamento e fiscalização;
- V – orientação e assistência técnica; e
- VI – outros.

Art. 8º Detalhar nos próximos artigos quem faz o que no âmbito do Programa, como será utilizado cada instrumento, ou como serão os fluxos, as etapas.

Parágrafo único. Poderá ser delegada esta definição para normativas no âmbito do governança do Programa ou utilizar normativas já existentes referentes aos instrumentos e ações que serão desenvolvidas.

Art. 9º O ato normativo não poderá criar receitas/despesas de forma isolada, mas poderá indicar fontes já previstas nos instrumentos de programação legal e as formas legais da execução das despesas públicas relacionadas com o Programa, vinculadas aos órgãos e aos respectivos gestores.

Art. 10. Este ato normativo entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se (verificar se existem normativas anteriores sobre o tema que foram revisadas ou que estão ultrapassadas).

Porto Alegre,

NOME,
Autoridade Competente

ANEXO VIII - Roteiro prático para ato de instituição órgão colegiado

ATO ADMINISTRATIVO Nº

Institui o Colegiado XXX

A **AUTORIDADE COMPETENTE**, no uso das atribuições que lhe confere

DECRETA, DETERMINA, RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído Colegiado XXX, vinculado ao XXX, referir qual sua natureza (normativos, ativos, consultivos, de controle e contenciosos), podendo ter mais de uma, com a finalidade de XXX, e mencionar legislação caso esteja previsto em alguma lei.

Art. 2º O Colegiado XXX será composto por um representante titular e um suplente, dos seguintes órgãos e entidades, indicados pelos respectivos titulares:

I – os órgãos ou as entidades da administração pública estadual que participarão do Colegiado XXX e que receberem atribuições no âmbito do Colegiado devem ser consultados quanto à proposta e ter competência legal para o exercício destas atribuições;

II – os órgãos ou as entidades que não são integrantes da administração pública estadual (outros Poderes, outras esferas da administração e entidades privadas) serão convidados a participar do Colegiado, salvo se determinada sua participação por Lei.

III – se o colegiado contar com participação da sociedade civil ou entidades privadas, preferencialmente a composição deve ser paritária entre a administração pública e a sociedade civil, quando metade dos membros deve pertencer à administração pública direta e indireta e os demais a entidades privadas e representantes da sociedade civil; e

IV – a ordem dos incisos contendo os órgãos da administração pública estadual indicados para comporem o Colegiado deve ser a mesma referida nos arts. 5º e 6º da Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015.

§ 1º O Colegiado XXX será coordenado pelo representante do órgão XXX, que terá as seguintes competências:

I – convocar reuniões;

II – organizar a ordem do dia;

III – assinar as atas aprovadas;

IV – outras previstas em Regimento Interno.

§ 2º O Colegiado XXX reunir-se-á... definir a forma de reunião, se haverá ordinária e extraordinária, e a quem caberá convocar as reuniões.

§ 3º Prever a forma das reuniões, inclusive quanto à possibilidade de reuniões remotas.

§ 4º<Critério de votação>.

§ 5º Caso de Conselhos deliberativos prever a decisão “ad referendum”, se entender importante.

§ 6º Necessidade de mandato e de recondução de membros.

§ 7º Previsão de qual autoridade designará os membros do Colegiado ou se serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades que o compõem ao Coordenador do Colegiado.

§ 8º O Coordenador do Colegiado poderá convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, representantes de entidades ou especialistas que possam contribuir para o bom andamento das atividades.

Art. 3º Compete ao Colegiado XXX:

I – indicar a competência do Colegiado nos incisos, a exemplo de: implantar, estimular, fomentar, contribuir;

II – atentar para que os verbos utilizados nas competências sejam compatíveis com a natureza do colegiado;

III – colegiados com a participação da sociedade civil, de entidades privadas e de órgãos de outros Poderes e outras esferas da administração só poderá ter natureza consultiva, salvo se estabelecida a competência normativa, ativa, de controle ou contenciosa por Lei.

IV – colegiados com a participação de órgãos e entidades da administração pública estadual poderão ter outras competências que não a consultiva se a autoridade que instituir tal órgão tenha competência para o objeto do colegiado e ascendência hierárquica sobre todos os que irão compor o colegiado.

V – elaborar o seu Regimento Interno.

Art. 4º Estrutura de apoio e secretaria do Colegiado, quando houver.

Art. 5º Especificar que a participação é considerada serviço público relevante e não será remunerada ou se há previsão em Lei de remuneração.

Art. 6º Previsão de perda de mandato, pelos exemplos que seguem:

I – deixar de comparecer a XX reuniões no período de 1 ano;

II – deixar de cumprir determinadas atribuições, referidas objetivamente, como relatoria de determinado número de processos em determinado prazo.

Art. 7º Caso haja previsão de entrega de relatório ou proposta de alguma política pública, prever prazo para a apresentação e indicar para a qual autoridade será encaminhado.

Art. 8º Previsão de publicação das atas em determinado site, com vistas a maior transparência e acompanhamento do cidadão.

Art. 9º Esta (normativa) entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se (verificar se existem normativas anteriores sobre o tema que foram revisadas ou que estão ultrapassadas).

Porto Alegre,

NOME,

Autoridade Competente.

BIBLIOGRAFIA

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

ARAÚJO, Edmir Netto de. Convalidação do ato administrativo, São Paulo: LTr, 1999,

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

BRASIL. CONGRESSO. SENADO. Manual de padronização de atos administrativos normativos. – Brasília: 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Manual de redação da Presidência da República/Casa civil, Suchefia de Assuntos Jurídicos; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior (et al.) – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2019.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica legislativa (Legística Formal). 6ª ed. Ver. E ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

COSTA, Jorge Jose. Técnica Legislativa: procedimentos e normas. Rio de Janeiro, Destaque, 1994.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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.

Modelos para elaboração de Decretos. Presidência da República, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Dicas/Dicas.htm - acesso em 30 de junho de 2020.