



# MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

*5ª edição*





**SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO**

# **MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO**

PORTO ALEGRE  
2022

# GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Eduardo Leite**

Governador do Estado

**Marco Aurelio Santos Cardoso**

Secretário de Estado da Fazenda

**Rogério da Silva Meira**

Contador e Auditor-Geral do Estado

**Capa:** Fernando Beltrão de Castro Jobim.

**Coordenação:** Luiz Felipe Corrêa Noé.

**Revisão de Português:** Nicole Medeiros Leal.

**Editoração:** Divisão de Estudos e Orientação | SEFAZ/CAGE.

A foto que ilustra a capa do Manual de Orientação do Gestor Público foi extraída do Google Maps.

**Legislação:** atualizada até dezembro de 2021.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca da Procuradoria-Geral do Estado do RS

R585m	Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Cont. e Auditoria-Geral do Estado. Manual de orientação do gestor público. / Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. – 5 ed. – Porto Alegre: SEFAZ/CAGE, 2022. PDF (704 p.) : il.  Publicado até a terceira edição com o título Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público. ISBN: 978-85-53040-02-5.  1. Administração pública – Rio Grande do Sul. 2. Despesa pública. 3. Orçamento público. 4. Gestão pública. 5. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Título.  CDU: 351 351(816.5)
-------	--

Maria Carla Ferreira Garcia, CRB10/1343

*Todos os direitos são reservados. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida desde que citada a fonte, sendo proibida as reproduções para fins comerciais.*

## Contadoria e Auditoria-Geral do Estado | CAGE

Av. Mauá, 1155, 4º andar, sala 404-A. Porto Alegre/RS. CEP 90.030-080

Telefone: (51) 3214 5200 – Fax: (51) 3214 5216

E-mail: cage@sefaz.rs.gov.br

## **COORDENAÇÃO**

Luiz Felipe Corrêa Noé

## **COLABORADORES**

Adriano Américo Santos dos Santos

Álvaro Luís Gonçalves Santos

Antonello Luis Di Chiara

Armando Costa Canado

Cláudio Teixeira Seelig

Daniel Fernandes Ribeiro

Diego Souza Mendonça

Felipe Andrés Pizzato Reis

Felipe Augusto Müller Thiesen

Felipe Cesar Tourinho

Felipe Severo Bittencourt

Gabriela Machado dos Santos

Gelisson Pelizzari

Guilherme Speroni Lentz

Hugo Alberto Simões Penha

Ivan Heitor Silva

Joana Dutra Silva

Leonardo dos Santos Branco

Leonardo Scheffer Cardoso

Lorenzo Giacomo Venzon

Lucas Carvalho

Luis Felipe Pacheco

Luiz Felipe Corrêa Noé

Marcus Güttler Pizzato

Márcia Silvana Estrach Cardoso

Mauricio Ramos Araujo Martins

Rodrigo Moreira Machado

Tássia Akemi de Farias Araki

Wagner Ramos Ribeiro

Walter Willy Pohlmann Neto

Wander Ataídes Ferreira Júnior

Yuri Oliveira Silva

## **REVISÃO TÉCNICA**

Ana Cármen Azpiroz

Carlos Alexandre Calzavara Rocha

Joara Helena Ritter Saldanha

Jociê Rocha Pereira

Juliana Daniela Rodrigues Mancuso

Júlio César Malheiros Mello

Liege Munhós de Campos

Luis Carlos Medeiros da Silva

Luiza Marquetti

Márcio Fogliatto de Oliveira

Mary Angela Schwarz Tietz

Robert Henry Barlett

Vera Rejane Goulart Gonçalves

## **COLABORADORES DAS EDIÇÕES ANTERIORES**

Abel Ferreira Castilhos  
Ademir Spannemberg  
Alberto Araguaci da Silva  
Ana Bogdanov  
Anelise Meira dos Santos  
Antonello Luis Di Chiara  
Aurélio Paulo Becker  
Cláudio Teixeira Seelig  
Celso Antonio Cordova Junior  
Cristiano Martyniak de Lima  
Diego Degrazia da Silveira  
Douglas Ronan Casagrande da Silva  
Eduardo Jardim Pinto  
Eduardo Oliveira Garcia  
Eunice Michel da Silva  
Felipe Severo Bittencourt  
Guilherme Pinto de Lima  
Guilherme Speroni Lentz  
Guiomar Pedro Martini Torzecki  
John de Lima Fraga Junior  
José Carlos Machado Molina  
José Silvio Born  
Juan Marcelo Schenkel Rivera

Juliana Debaquer  
Liege Munhós de Campos  
Lorena Elisabete Dias da Silva  
Luiz César de Souza Ribeiro  
Luiz Felipe Corrêa Noé  
Luiz Paulo Freitas Pinto  
Magali Pereira de Aguiar  
Marcelo Spilki  
Marcia Silvane Estraich Cardoso  
Marilene Lopes Cortes Meirelles  
Marlene Bronaut Carminatti  
Nikolas Lippmann Pareschi  
Nilton Donato  
Paulo Alfredo Lucena Borges  
Pedro Thadeu Martins Contreira  
Roberto Luiz da Luz Bertoncini  
Roberto Pesavento  
Roberval da Silveira Marques  
Rodrigo de Queiroz Bragança Gil  
Rogério da Silva Meira  
Sérgio Luiz Buchmann  
Tarcisio de Conto  
Tiago Francisco Santi  
Vera Rejane Goulart Gonçalves



# APRESENTAÇÃO

A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE – tem a satisfação de disponibilizar a 5ª edição do seu Manual de Orientação do Gestor Público. Este importante manual de boas práticas é o resultado do trabalho colaborativo de inúmeros servidores deste Órgão, que, desde sua 1ª edição, empenharam-se ao máximo em fornecer um conteúdo útil a quem desempenha a função de gerir a coisa pública.

Com o intuito de tornar o Manual um instrumento ainda mais eficiente em seus propósitos, a CAGE realizou, no início de 2021, uma pesquisa junto aos gestores e servidores públicos de toda a Administração Pública Estadual. Diante das informações colhidas, foi possível estabelecer as diretrizes para o aprimoramento desta edição, como a inclusão de novos capítulos, inserção de tópicos em capítulos já existentes, aprofundamento da abordagem, bem como avançando na indicação de fontes jurisprudenciais, principalmente daqueles temas que corriqueiramente são objetos de dúvidas e questionamentos dirigidos à CAGE.

Os novos capítulos tratam sobre Processo Administrativo, Governança Pública, Lei Anticorrupção, Programas de Integridade, Contabilidade Pública, Fundos Públicos, Gestão de Dados, Auxílio-Funeral e Lei das Estatais. Boa parte deles se refere a temas que passaram, nos últimos anos, por profundas alterações em seu quadro normativo, e que vem demandando a atenção dos gestores e dos servidores públicos.

Além desses novos capítulos, muitos dos já existentes passaram por profundas reformulações, como os que tratam sobre Licitações, Contratos e Improbidade Administrativa, temas que contaram com significativas alterações diante da edição das Leis federais nº 14.133 e 14.230/2021. Também o capítulo de Parcerias passou por profunda reformulação em seu conteúdo.

Buscou-se, ademais, preparar uma edição totalmente digital, contando com recursos que somente esse formato possibilita, como a inserção de links diretos para as fontes normativas citadas, novas opções de navegabilidade e sumarização e facilitação da pesquisa interna em seu conteúdo.

Esperamos que, com o lançamento desta 5ª edição, possamos continuar honrando nossa missão de promover a boa governança dos recursos públicos por meio do mais eficaz modelo de controle, que é a orientação.

***Boa leitura!***



## A CAGE

Instituição de caráter permanente e com assento Constitucional, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado constitui-se como o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul, com funções institucionais junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado.

Por meio do exercício das macrofunções de contabilidade, controladoria, auditoria e integridade, a CAGE busca cumprir com a sua missão de promover a boa governança dos recursos públicos em prol do bem-estar da sociedade gaúcha.

Com regime jurídico especial estabelecido por meio da referida Lei Complementar nº 13.451/2010, a CAGE se destaca como o único órgão de controle interno do País a ter atuação permanente em todos os Poderes e Órgãos Autônomos de Estado.

Atualmente, conta com quatorze seccionais junto à Administração Direta, incluindo os três Poderes e os Órgãos Autônomos, sete setoriais na Administração Indireta do Estado, além de uma delegação junto ao Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado – IPE Saúde.



# HISTÓRICO

Criada em 28 de dezembro de 1948, por meio da Lei nº 521, a Contadoria-Geral do Estado foi instituída com intuito de conferir maior agilidade e confiabilidade às informações contábeis, uniformizando procedimentos e harmonizando a atuação dos órgãos estaduais. Além das atividades próprias da contabilidade, a Contadoria já exercia, à época, funções típicas de controle interno, como a colaboração com o Tribunal de Contas.

Foi estabelecido, após 22 anos de criação da Contadoria-Geral do Estado, por meio do Decreto nº 20.193 de 1970, o Sistema de Contabilidade e Auditoria do Estado do Rio Grande do Sul, que tinha como órgão central a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. A ocasião marcou a mudança de denominação do Órgão e institucionalizou a função de auditoria com a criação da Divisão de Auditoria.

A Constituição Estadual, promulgada em 3 de outubro de 1989, em seu art. 76, estabeleceu o sistema de controle interno do Estado, com organização uma e integrada, atribuindo à CAGE a figura de órgão central, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes estaduais, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei.

Em 2010, foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 13.451, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Rio Grande do Sul, estabelecendo suas funções institucionais e disciplinando o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado.



# ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A CAGE possui o diferencial de executar suas macrofunções por meio de processos de controle prévio, concomitante e posterior, decorrentes das atividades de auditoria, fiscalização, orientação, normatização, promoção da integridade, combate à corrupção e qualificação da informação contábil, as quais são conduzidas pelo Gabinete, auxiliado pelo Conselho Superior, e por seis Divisões integrantes de sua estrutura administrativa, a seguir descritas.

## Gabinete

Atua, essencialmente, na representação institucional da CAGE, oferecendo os direcionadores estratégicos aos seus órgãos de execução, a fim de executar seu planejamento estratégico e cumprir com seu propósito e sua missão. Adicionalmente, o Gabinete apoia as divisões com a centralização de atividades administrativas comuns.

## Conselho Superior

Integrante da administração superior da CAGE, com função normativa, deliberativa e de orientação interna, compete pronunciar-se sobre o desempenho de integrante da carreira de Auditor do Estado que esteja cumprindo estágio probatório; sobre o exercício de Auditores do Estado e de servidores do Órgão em funções externas; sobre alterações na estrutura do Órgão; além de expedir, após aprovação do Contador e Auditor-Geral do Estado, provimentos visando à simplificação e ao aprimoramento dos serviços da CAGE, entre outras competências de relevo.



## **Divisão de Controle da Administração Direta**

Por meio, principalmente, das seccionais da CAGE, compete examinar e manifestar-se sobre licitações, contratos, parcerias, convênios ou outros instrumentos que possam originar despesas públicas; prestar orientação aos gestores públicos da administração direta; proceder aos registros contábeis; realizar auditorias e fiscalizações; examinar e emitir parecer sobre as contas ordinárias, dentre outras atividades.

## **Divisão de Controle da Administração Indireta**

Com atuação por meio de setoriais da CAGE e de uma delegação junto ao IPE Saúde, compete realizar trabalhos de auditoria, com a respectiva emissão de relatórios e de pareceres sobre as contas dos gestores das entidades da Administração Indireta do Estado, dentre outras funções de relevo ao Controle.

## **Divisão de Estudos e Orientação**

Compete emitir orientações em processos de consulta a toda adm. pública estadual; elaborar minutas de atos normativos e manuais de orientação sobre temas de relevo ao controle interno; gerenciar o Portal de Legislação da CAGE; e, por meio de sua Seção de Integridade Corporativa e Combate à Corrupção, normatizar a metodologia de avaliação dos Programas de Integridade empresariais, além de coordenar a atuação do Órgão no âmbito de aplicação da Lei Anticorrupção.



## **Divisão de Informação e de Normatização Contábil**

Compete elaborar e publicar informações contábeis e gerenciais no âmbito da adm. pública estadual. Destacam-se os relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as Demonstrações Consolidadas Anuais, o Balanço Consolidado do Estado e a Prestação de Contas do Governador. A DNC também efetua a normatização contábil, em especial os Ementários da Receita e da Despesa e o Plano de Contas.

## **Divisão de Tecnologia da Informação**

Compete gerenciar diversos sistemas relacionados com serviços de contabilidade, auditoria e controle no âmbito da adm. pública estadual, com destaque para o Finanças Públicas do Estado (FPE) e o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CFIL/RS. Ainda de competência da DTI está a gestão do Portal Transparência RS e do Portal de Convênios e Parcerias.

## **Divisão de Informações Estratégicas**

Compete desenvolver e manter sistemas voltados para o fornecimento de informações gerenciais aos gestores e ao controle interno, com destaque para o Sistema de Informações de Custos do Estado – CUSTOS/RS e para o CAGE Gerencial. Ainda, realiza e subsidia, por meio de cruzamentos, análises e mineração de dados, trabalhos orientativos e investigativos voltados à prevenção e combate à corrupção, e ao aperfeiçoamento da gestão pública estadual.



# SUMÁRIO

<b>1. GESTOR PÚBLICO</b> .....	24
1.1 Definição.....	24
1.2 Governança, Gestão e Responsabilidade Social .....	25
1.3 Atribuições .....	26
1.4 Ordenador de Despesa.....	27
1.5 Delegação de Competência .....	28
1.6 Prestação de Contas .....	30
1.7 Demonstrações Financeiras .....	31
1.8 Restrições .....	33
1.9 Responsabilidades .....	36
1.10 Perguntas e Respostas .....	38
1.11 Legislação.....	40
<b>2. REGIME JURÍDICO, PRINCÍPIOS E INTERPRETAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO</b> .....	42
2.1 Regime Jurídico-Administrativo .....	42
2.2 Princípios Administrativos, Definição e Aplicação.....	45
2.3 Interpretação e Integração do Direito Administrativo .....	55
2.4 Legislação .....	58
<b>3. PODERES ADMINISTRATIVOS</b> .....	60
3.1 Definição.....	60
3.2 Poder Vinculado.....	60
3.3 Poder Discricionário.....	61
3.4 Poder Hierárquico.....	61
3.5 Poder Disciplinar.....	62
3.6 Poder Regulamentar .....	63
3.7 Poder de Polícia .....	64
3.8 Legislação .....	65
<b>4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	66
4.1 Definição e Considerações Gerais .....	66
4.2 Classificação .....	68
4.3 Entidades da Administração Indireta .....	68
4.4 Consórcios Públicos .....	77
4.5 Entidades Paraestatais - Terceiro Setor.....	80

4.6 Legislação .....	87
<b>5. SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>89</b>
5.1 Definição e Considerações Gerais .....	89
5.2 Competência para Prestação do Serviço .....	90
5.3 Formas de Prestação do Serviço .....	90
5.4 Modalidades de Delegação .....	91
5.5 Concessão e Permissão .....	92
5.6 Intervenção e Extinção das Concessões e Permissões .....	97
5.7 Autorização de Serviços Públicos.....	101
5.8 Parcerias Público-Privadas.....	102
5.9 Direitos do Usuário dos Serviços Públicos.....	106
5.10 Legislação.....	108
<b>6. BENS PÚBLICOS .....</b>	<b>110</b>
6.1 Definição e Classificação dos Bens Públicos .....	110
6.2 Características do Regime dos Bens Públicos.....	111
6.3 Formação do Patrimônio Público .....	112
6.4 Gestão dos Bens Públicos.....	115
6.5 Baixa de Bens.....	125
6.6 Perguntas e Respostas .....	129
6.7 Legislação.....	131
<b>7. ATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>133</b>
7.1 Definição.....	133
7.2 Requisitos do Ato Administrativo.....	133
7.3 Atributos do Ato Administrativo.....	135
7.4 Espécies de Atos Administrativos.....	136
7.5 Classificação dos Atos Administrativos .....	139
7.6 Formas de Extinção ou de Invalidação dos Atos Administrativos .....	141
7.7 Perguntas e Respostas .....	144
7.8 Legislação.....	146
<b>8. PROCESSO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>147</b>
8.1 Definição e Considerações Gerais .....	147
8.2 Princípios.....	148
8.3 Fases do Processo Administrativo .....	150
8.4 Da Competência .....	156

8.5 Dos Impedimentos e da Suspeição .....	157
8.6 Da Forma, do Tempo e do Lugar dos Atos do Processo.....	157
8.7 Da Comunicação dos Atos .....	158
8.8 Da Desistência e Outros Casos de Extinção do Processo .....	159
8.9 Da Anulação, Revogação, Convalidação, Decadência e Prescrição.....	159
8.10 Dos Prazos .....	161
8.11 Das Sanções .....	161
8.12 Prioridades na Tramitação .....	162
8.13 Legislação.....	162
<b>9. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO.....</b>	<b>163</b>
9.1 Definição .....	163
9.2 Evolução Histórica.....	163
9.3 Elementos ou Pressupostos da Responsabilidade Civil Objetiva .....	165
9.4 Excludentes ou Atenuantes.....	165
9.5 Responsabilidade por Omissão.....	166
9.6 Sujeitos da Responsabilidade Civil .....	167
9.7 Reparação.....	167
9.8 Ação de Regresso .....	168
9.9 Responsabilidade nas Funções Legislativa e Jurisdicional.....	168
9.10 Prescrição.....	169
9.11 Perguntas e Respostas.....	169
9.12 Legislação .....	170
<b>10. PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>171</b>
10.1 Considerações Iniciais .....	171
10.2 Definição .....	172
10.3 Fases, Cronograma e Agenda .....	173
10.4 Recursos, Equipe e Sistemas de Suporte .....	176
10.5 Participação .....	178
10.6 Definição de Metas, Ações e Etapas .....	179
10.7 Procedimentos Mínimos Sugeridos .....	183
10.8 Controle.....	184
10.9 Legislação.....	184
<b>11. GOVERNANÇA.....</b>	<b>185</b>
11.1 Definição e Considerações Gerais .....	185

11.2 Tópico de Desenvolvimento do Tema .....	185
11.3 Definições de Governança.....	187
11.4 O Processo Decisório .....	188
11.5 Princípios da Boa Governança .....	189
11.6 Boas Práticas de Governança .....	191
11.7 Legislação.....	194
<b>12. LEI ANTICORRUPÇÃO ESTADUAL .....</b>	<b>195</b>
12.1 Definição e Considerações Gerais .....	195
12.2 Atos Lesivos .....	196
12.3 Quem Pode Ser Penalizado .....	197
12.4 Procedimento Preliminar de Investigação (PPI) e Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) .....	198
12.5 Sanções .....	202
12.6 Acordos de Leniência .....	203
12.7 Processos Conjuntos da Lei Anticorrupção e das Leis de Licitações.....	204
12.8 Denúncias .....	204
12.9 Legislação .....	205
<b>13. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE.....</b>	<b>206</b>
13.1 Importância e Breve Histórico dos Programas de Integridade .....	206
13.2 Programas de Integridade na Lei Anticorrupção Estadual .....	207
13.3 Pilares de um Programa de Integridade.....	210
13.4 Integridade Pública .....	215
13.5 Legislação.....	216
<b>14. TRANSPARÊNCIA, DADOS PESSOAIS E GESTÃO DA INFORMAÇÃO .....</b>	<b>218</b>
14.1 Considerações Gerais .....	218
14.2 Da Transparência .....	219
14.3 Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).....	229
14.4 CAGE Gerencial.....	233
14.5 Legislação.....	235
<b>15. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>237</b>
15.1 Definição .....	237
15.2 Sujeitos do Ato de Improbidade.....	238
15.3 Atos de Improbidade .....	239
15.4 Sanções.....	243

15.5 Procedimentos .....	246
15.6 Prescrição.....	247
15.7 Legislação.....	249
<b>16. PROCESSO DE CONTAS ORDINÁRIAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....</b>	<b>250</b>
16.1 Definição e Considerações Gerais .....	250
16.2 Processo de Contas Ordinárias.....	251
16.3 Tomada de Contas Especial .....	255
16.4 Perguntas e Respostas.....	259
16.5 Legislação.....	260
<b>17. CUSTOS.....</b>	<b>262</b>
17.1 Definição e Considerações Gerais .....	262
17.2 Estrutura Hierárquica de Centros de Custos (EHCC).....	262
17.3 Grupo Setorial de Custo (GSC) .....	264
17.4 Sistemas Vinculados à EHCC.....	265
17.5 Relatório Anual de Custos .....	267
17.6 Considerações Gerais .....	268
17.7 Perguntas e Respostas.....	268
17.8 Legislação.....	269
<b>18. ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>271</b>
18.1 Definição .....	271
18.2 Instituições Orçamentárias Brasileiras .....	272
18.3 O Ciclo Orçamentário .....	274
18.4 Aspectos Gerais e Específicos do Orçamento Público Gaúcho .....	276
18.5 Plano Plurianual.....	278
18.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	280
18.7 Lei Orçamentária Anual.....	281
18.8 Créditos Adicionais .....	290
18.9 Legislação.....	292
<b>19. CONTABILIDADE PÚBLICA .....</b>	<b>294</b>
19.1 Definição e Considerações Gerais .....	294
19.2 Ativos .....	298
19.3 Passivos.....	300
19.4 Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas.....	303
19.5 Cronograma de Atividades de Encerramento de Exercício.....	304

19.6 Verificações Periódicas ( <i>Checklist</i> ) .....	305
19.7 Legislação.....	306
<b>20. RECEITA PÚBLICA</b> .....	<b>310</b>
20.1 Definição e Considerações Gerais .....	310
20.2 Previsão da Receita Orçamentária .....	312
20.3 Realização da Receita Orçamentária.....	313
20.4 Deduções da Receita Orçamentária.....	314
20.5 Classificação Econômica da Receita Orçamentária .....	314
20.6 Codificação da Receita Orçamentária .....	317
20.7 Controles da Receita .....	319
20.8 Vinculação de Receitas Orçamentárias.....	320
20.9 Legislação.....	323
<b>21. DESPESA PÚBLICA</b> .....	<b>325</b>
21.1 Definição e Considerações Gerais .....	325
21.2 Classificação.....	326
21.3 Etapas da Despesa Orçamentária .....	329
21.4 Controle de Avaliação.....	334
21.5 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV) .....	336
21.6 Legislação.....	338
<b>22. DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	<b>339</b>
22.1 Definição .....	339
22.2 Dívida Fundada .....	339
22.3 Dívida Flutuante.....	341
22.4 Concessão de Garantia.....	341
22.5 Operação de Crédito .....	342
22.6 Dívida com a União .....	342
22.7 Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	344
22.8 Legislação.....	345
<b>23. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	<b>347</b>
23.1 Definição e Considerações Gerais .....	347
23.2 Planejamento .....	348
23.3 Receita .....	350
23.4 Despesa .....	352
23.5 Transferências Voluntárias .....	355

23.6	Destinação de Recursos para o Setor Privado.....	356
23.7	Dívida e Endividamento.....	357
23.8	Gestão Patrimonial .....	359
23.9	Transparência e Controle da Gestão Fiscal .....	360
23.10	Legislação .....	362
<b>24.</b>	<b>FUNDOS PÚBLICOS.....</b>	<b>364</b>
24.1	Conceituação.....	364
24.2	Algumas Características.....	365
24.3	Natureza Jurídica dos Fundos Públicos.....	366
24.4	Fundos Públicos Estaduais do Rio Grande do Sul.....	369
24.5	Os Fundos Públicos e a PEC nº 187/2019.....	371
24.6	Legislação.....	373
<b>25.</b>	<b>LICITAÇÕES PÚBLICAS.....</b>	<b>374</b>
25.1	Considerações Iniciais .....	374
25.2	Definição e Considerações Gerais .....	374
25.3	Finalidades da Licitação .....	375
25.4	Quem Está Obrigado a Licitar .....	377
25.5	Dos Agentes Públicos .....	378
25.6	Impedimentos Para Participar de Licitações.....	380
25.7	Princípios .....	381
25.8	Hipóteses de Não Realização da Licitação.....	383
25.9	Dos Critérios de Julgamento .....	393
25.10	Modalidades Licitatórias .....	396
25.11	Tratamento Diferenciado em Licitações – Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	400
25.12	Procedimento Licitatório .....	403
25.13	Sistema de Registro de Preços.....	413
25.14	Demais Instrumentos Auxiliares.....	416
25.15	Crimes Licitatórios.....	416
25.16	Licitação para Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas .....	417
25.17	Legislação .....	420
<b>26.</b>	<b>CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>424</b>
26.1	Considerações Iniciais .....	424
26.2	Definição .....	424

26.3 Regime de Transição e Necessidade de Regulamentação .....	425
26.4 Características dos Contratos Administrativos .....	426
26.5 Modalidades de Contratos Administrativos.....	426
26.6 Regime Jurídico e Cláusulas dos Contratos Administrativos .....	431
26.7 Garantia Contratual.....	434
26.8 Formalização dos Contratos.....	435
26.9 Execução do Contrato .....	436
26.10 Duração e Prorrogação dos Contratos.....	439
26.11 Alteração dos Contratos.....	441
26.12 Formas de Manutenção do Valor e da Equação Econômico-Financeira do Contrato .....	443
26.13 Extinção e Inexecução Contratual.....	446
26.14 Meios Alternativos de Resolução de Conflitos .....	449
26.15 Sanções Administrativas.....	449
26.16 Pontos de Controle .....	451
26.17 Legislação .....	453
<b>27. CFIL/RS .....</b>	<b>456</b>
27.1 Definição e Considerações Gerais .....	456
27.2 Requisitos .....	457
27.3 Responsabilidades.....	459
27.4 Penalidades.....	460
27.5 Procedimentos e Operacionalização.....	461
27.6 Perguntas e Respostas.....	462
27.7 Legislação.....	465
<b>28. ADIANTAMENTO DE NUMERÁRIO.....</b>	<b>466</b>
28.1 Definição e Considerações Gerais .....	466
28.2 Despesas Permitidas.....	467
28.3 Considerações para a Concessão e Limites Máximos .....	467
28.4 Aplicação do Numerário .....	469
28.5 Prestação de Contas .....	471
28.6 Penalidades e Baixa de Responsabilidade.....	473
28.7 Perguntas e Respostas .....	474
28.8 Legislação.....	476
<b>29. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA.....</b>	<b>478</b>

29.1 Definição e Considerações Gerais .....	478
29.2 Hipóteses, Vedação e Referências Jurisprudenciais.....	479
29.3 Responsabilidade Solidária ou Subsidiária .....	484
29.4 Contratação de Cooperativas de Trabalho.....	486
29.5 Fiscalização/Controle da Execução dos Contratos .....	488
29.6 Aspecto da Economicidade e dos Preços.....	491
29.7 Orientações do Órgão de Controle Interno .....	492
29.8 Legislação.....	493
<b>30. SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA E RETENÇÃO DE TRIBUTOS NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>495</b>
30.1 Definição e Considerações Gerais .....	495
30.2 Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica .....	497
30.3 Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza .....	500
30.4 Contribuições Destinadas à Previdência Social/INSS .....	502
30.5 PIS/PASEP, COFINS e CSLL .....	509
30.6 Legislação.....	511
<b>31. CONVÊNIOS .....</b>	<b>513</b>
31.1 Definição e Considerações Gerais .....	513
31.2 Habilitação, Celebração e Formalização do Convênio .....	515
31.3 Execução e Alteração do Convênio .....	518
31.4 Fiscalização.....	519
31.5 Prestação de Contas .....	521
31.6 Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado .....	523
31.7 Módulo de Convênio.....	523
31.8 Pontos de Controle .....	524
31.9 Perguntas e Respostas.....	525
31.10 Legislação .....	530
<b>32. PARCERIAS.....</b>	<b>533</b>
32.1 Introdução .....	533
32.2 Conceitos Aplicáveis às Parcerias.....	536
32.3 Fluxo das Parcerias .....	538
32.4 Análise/Julgamento das Prestações de Contas .....	590
32.5 Perguntas e Respostas.....	595
32.6 Legislação.....	603

<b>33. CADIN/RS</b> .....	605
33.1 Definição e Considerações Gerais .....	605
33.2 Requisitos .....	606
33.3 Encontro de Contas .....	610
33.4 Responsabilidades .....	610
33.5 Procedimentos Operacionais.....	611
33.6 Perguntas e Respostas .....	612
33.7 Legislação.....	615
<b>34. PESSOAL</b> .....	617
34.1 Definição de Servidor Público.....	617
34.2 Regimes Jurídicos .....	618
34.3 Formas de Ingresso no Serviço Público .....	620
34.4 Cargo, Emprego, Função Pública e Contrato Temporário .....	620
34.5 Formas de Provimento de Cargo e Emprego Público.....	621
34.6 Nomeação, Posse, Exercício e Lotação.....	623
34.7 Estabilidade e Estágio Probatório .....	624
34.8 Promoção .....	626
34.9 Formas de Vacância de Cargo Público.....	627
34.10 Vencimento, Remuneração, Salário, Provento e Subsídio .....	627
34.11 Indenizações.....	629
34.12 Servidores Cedidos.....	630
34.13 Servidores Adidos .....	632
34.14 Desvio de Função .....	632
34.15 Acúmulo de Cargo, Emprego e Função.....	633
34.16 Afastamentos Legais .....	634
34.17 Gratificação e Abono de Permanência .....	636
34.18 Regras Específicas para Empregados Públicos .....	637
34.19 Atos Administrativos de Pessoal .....	638
34.20 Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar .....	639
34.21 Alterações Legislativas .....	640
34.22 Regime de Previdência Complementar – RPC/RS .....	644
34.23 Contribuições Previdenciárias de Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas .....	645
34.24 Contribuições Previdenciárias de Militares .....	646
34.25 Legislação .....	646

<b>35. DIÁRIAS</b> .....	648
35.1 Definição .....	648
35.2 Concessão.....	648
35.3 Tipos de Diárias .....	650
35.4 Pagamento de Diárias.....	651
35.5 Ressarcimento de Despesas com Alimentação .....	653
35.6 Prestação de Contas .....	653
35.7 Sanções.....	655
35.8 Hóspede Oficial.....	655
35.9 Perguntas e Respostas.....	656
35.10 Legislação .....	658
<b>36. AJUDA DE CUSTO</b> .....	660
36.1 Definição .....	660
36.2 Valores e Pagamento .....	660
36.3 Vedações .....	661
36.4 Requisitos .....	661
36.5 Prestação de Contas .....	661
36.6 Responsabilidades e Sanções.....	662
36.7 Perguntas e Respostas .....	662
36.8 Legislação.....	663
<b>37. AUXÍLIO-FUNERAL</b> .....	664
37.1 Considerações Gerais .....	664
37.2 Definição do Beneficiário.....	665
37.3 Definição do Valor do Benefício .....	668
37.4 Documentação Necessária.....	670
37.5 Registro das Informações nos Sistemas Informatizados .....	671
37.6 Leis Específicas e Comentários .....	671
37.7 Legislação.....	679
<b>38. LEI DAS ESTATAIS</b> .....	681
38.1 Considerações Iniciais .....	681
38.2 A Lei Federal nº 13.303/2016 e seus Impactos.....	682
38.3 Abrangência da Lei .....	683
38.4 Adequação das Estatais Existentes e Criação de Novas Estatais.....	683
38.5 Auditoria Externa .....	684

38.6 Controle Interno e Gestão de Riscos.....	684
38.7 Auditoria Interna e Comitê de Auditoria Estatutário.....	684
38.8 Código de Conduta e Integridade .....	684
38.9 Canal de Denúncias .....	685
38.10 Comitê de Elegibilidade Estatutário .....	685
38.11 Requisitos para ser Administrador de Empresas Estatais .....	686
38.12 Conselho Fiscal .....	688
38.13 Legislação .....	688
<b>39. PRESCRIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>690</b>
39.1 Definição e Considerações Gerais .....	690
39.2 Prescrição na Administração Pública Direta e Indireta .....	690
39.3 Suspensão e Interrupção da Prescrição .....	691
39.4 Prescrição do Direito da Administração Pública.....	691
39.5 Prescrição do Direito do Administrado .....	697
39.6 Legislação.....	698
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>700</b>



# 1. GESTOR PÚBLICO

---

**1.1** Definição **1.2** Governança, Gestão e Responsabilidade Social **1.3** Atribuições **1.4** Ordenador de Despesa **1.5** Delegação de Competência **1.6** Prestação de Contas **1.7** Demonstrações Financeiras **1.8** Último Ano de Gestão e Período Eleitoral **1.8.1** Restrições impostas aos gestores públicos no último ano de Gestão ou Mandato **1.8.2** Restrições relacionadas ao Direito Eleitoral **1.9** Responsabilidades **1.10** Perguntas e Respostas **1.11** Legislação

---

*Atualizado por  
Maurício Ramos Araujo Martins*

## 1.1 Definição

À luz de um conceito sucinto, pode-se definir o gestor público ou administrador público como aquele que é designado, eleito ou nomeado formalmente, conforme previsto em lei e/ou em regulamento específico, para o exercício de funções de planejamento, organização, liderança, execução e controle, quando aplicadas ao exercício das atividades institucionais dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual<sup>1</sup>.

Saliente-se que a gestão pública pode ser observada em três níveis, sendo eles operacional, gerencial e estratégico, cada qual com as responsabilidades que lhe são inerentes e com poder decisório sobre parcela dos recursos ligados à entidade em que exercem suas atividades. Tais recursos devem ser entendidos sob ótica ampla, podendo abranger recursos humanos, financeiros ou patrimoniais e a sua aplicação deve sempre visar à consecução dos interesses da sociedade, com zelo e eficiência e à observância das normas de Direito Público aplicáveis aos seus trabalhos.

A alta administração dos órgãos e das entidades da Administração Pública compreende as atividades relacionadas à definição de políticas e metas de atuação do ente, bem como ao monitoramento dessas metas e à tomada de decisões, visando ao atendimento dos objetivos e das finalidades definidas nas normas legais reguladoras da sua atuação.

Além disso, a administração exercida pelo gestor deve zelar pela correta aplicação e pelo eficiente gerenciamento dos recursos públicos, na forma da lei, sendo imperioso, ainda, observar a supremacia do interesse público e os princípios aplicáveis à Administração Pública, em especial os relacionados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 19 da Constituição Estadual de 1989, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade e eficiência.

---

<sup>1</sup> MAXIMIANO, A. C. A., NOHARA I. P. **Gestão Pública: Abordagem Integrada da Administração e do Direito Administrativo**. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

## 1.2 Governança, Gestão e Responsabilidade Social

Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2020, p. 15), Governança Pública Organizacional

é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.<sup>2</sup>

Trata-se da adoção de boas práticas para o aprimoramento das atividades, das políticas e dos serviços públicos oferecidos à população e aborda elementos como a transparência, prestação de contas, avaliação dos serviços e seu constante aprimoramento, definição de controles eficientes e a substituição daqueles que não trazem benefícios à sociedade.

Neste contexto, os gestores pertencentes à alta administração estadual são figuras fundamentais para bom funcionamento de quaisquer políticas capazes de influenciar a vida da população, verdadeira interessada na boa utilização dos recursos públicos e na prestação adequada dos serviços oferecidos pelo Estado, uma vez que é destes gestores que deve partir a iniciativa para a adoção de um modelo que coloque o aprimoramento dos resultados sociais à frente das políticas institucionais do órgão em que desempenham suas funções.

Ao mesmo tempo em que age para realizar as entregas que a função demanda, o Gestor Público deve observar o mundo através da ótica da responsabilidade social e ambiental, devendo sempre pautar a sua atuação no interesse da sociedade. Para isso, deve promover ações que visem à integridade, ao combate aos problemas sociais, à proteção do meio ambiente e dos Direitos Humanos, à inovação, ao combate das discriminações de gênero, raça, credo, orientação sexual e condição financeira, ao desenvolvimento institucional, dentre outros temas demandados pela sociedade moderna.

Trata-se de um compromisso firmado com a sociedade de que, no exercício de suas atribuições, o Gestor Público buscará o bem-estar coletivo e auxiliará na criação de um ambiente de desenvolvimento econômico e social sustentável.

Manter uma postura socialmente responsável, além de auxiliar na construção de uma sociedade mais justa e voltada à resolução de seus problemas, gera valor para a instituição e, em maior escala, para o Estado como um todo.

---

<sup>2</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional**. 3ª ed. Brasília: TCU, 2020.

### 1.3 Atribuições

Como regra, é possível afirmar que as atribuições do gestor público estão todas expressamente definidas em lei e/ou em regulamento específico de cada órgão ou entidade administrada. Existem, contudo, atribuições que são comuns e extensivas a grande parte dos gestores, independentemente da especificidade do órgão ou da entidade, pois derivam de normas e princípios gerais aplicáveis a todos os entes públicos ou se revelam inerentes à própria atividade desempenhada pelo gestor público.

Tais atribuições comuns e extensivas a diversos gestores podem divergir em razão de alguns fatores, como a posição hierárquica que ocupam e suas atribuições regulamentares. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

- exercer a administração superior do ente público, definindo as suas diretrizes e metas de atuação, bem como proceder à tomada de decisões voltadas ao atendimento das suas finalidades;
- prestar contas, anualmente, de sua gestão, por intermédio de um processo de tomada de contas a ser julgado pelo Tribunal de Contas e por outros meios definidos em regulamento próprio do ente público;
- autorizar a realização da despesa pública, a qual, quando se tratar da Administração Pública Direta e suas Autarquias e Fundações, estará condicionada à devida autorização do gestor e ao prévio empenho, em que é reservada dotação consignada em lei orçamentária para o pagamento de obrigação decorrente de lei, contrato ou ajuste firmado pelo ente público;
- ordenar o pagamento da despesa pública, o que, no caso da Administração Pública Direta, suas Autarquias e Fundações, deverá ser precedido do devido gravame de empenho, bem como da liquidação da despesa, que consiste na verificação do efetivo direito do credor, tendo como base os documentos comprobatórios do respectivo crédito;
- exercer, na condição de administrador, o acompanhamento e o controle, em termos físicos e financeiros, da execução do orçamento e dos programas de trabalho do ente público, verificando, diretamente ou por suas chefias de confiança, a legalidade dos atos de gestão praticados e o cumprimento das metas e regras estabelecidas;
- responsabilizar-se por uma gestão fiscal que assegure o equilíbrio das contas do ente público, prevenindo riscos ou evitando desvios que resultem em déficit de natureza orçamentária, financeira ou de resultado;
- zelar pela salvaguarda e proteção dos bens, direitos e valores de propriedade do ente público;

- autorizar a celebração de contratos, convênios e ajustes congêneres, atendendo aos interesses e às finalidades do ente público, bem como homologar processos licitatórios realizados e prestações de contas de convênios;
- determinar, quando da ocorrência de danos ao erário ou da prática de infração funcional, a instauração, conforme o caso, de sindicância, inquérito, processo administrativo-disciplinar ou tomada de contas especial, devendo esta ser encaminhada ao Tribunal de Contas;
- promover a administração de pessoal, autorizando, se previsto em norma legal ou regulamento, a contratação, nomeação, designação, demissão ou exoneração de servidores, bem como atestando a efetividade dos servidores e responsabilizando-se pela aplicação de penalidades previstas em norma, em razão da prática de infrações funcionais;
- implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas no Decreto Estadual nº 54.581/2019;
- estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de integridade, o qual realizará gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos do governo e da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Estes são apenas alguns exemplos de atribuições inseridas no campo de atuação dos gestores públicos. Entretanto, o papel do gestor público é mais abrangente, englobando funções inerentes à administração, como o estabelecimento de metas organizacionais, gestão estratégica, monitoramento de objetivos, entre outras que visem o aperfeiçoamento dos mecanismos que estão a seu alcance.

Ao mesmo tempo, o gestor deve sempre balizar sua atuação pela observância dos princípios e normas que regem o Direito Administrativo, sendo este o principal limitador do poder decisório que exerce.

## 1.4 Ordenador de Despesa

Tendo em conta o disposto nos arts. 84 da Lei Federal nº 4.320/64 e 80 do Decreto-Lei nº 200/67, ordenador de despesa é o agente público, formalmente designado, eleito ou nomeado por autoridade pública competente, que se constitui, nos termos da lei ou de regulamento específico, em agente com atribuições de emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos, ou, ainda, cujo poder decisório é capaz de gerar obrigações de natureza pecuniária ao órgão ou entidade ao qual está vinculado. O ordenador de despesas está sujeito à prestação de contas de sua gestão,

por meio do chamado processo de tomada de contas de exercício, o qual é submetido ao devido julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE.

Consoante entendimento do TCE e com base na interpretação da legislação pertinente, tem-se admitido a existência de duas categorias de ordenador de despesa, quais sejam: o originário ou primário e o derivado ou secundário. O primeiro é aquele que possui poderes e atribuições definidas em lei ou regulamento para autorizar a realização das despesas do ente administrado; constitui-se na autoridade máxima do ente público, detentora de atribuições exclusivas e que têm origem em lei, e, por isso, seu poder ordenatório é reconhecido como primário ou originário. Nessa categoria, incluem-se os secretários de Estado e os presidentes de autarquias, de fundações e de sociedades de economia mista.

Em contrapartida, considera-se ordenador de despesa derivado ou secundário aquele que, por ato de delegação de poderes emanados do ordenador de despesa primário, assume atribuições deste quanto à ordenação de despesas. Nessa categoria, podem enquadrar-se os secretários adjuntos, os chefes de departamento e os diretores de entidades públicas.

O agente público incumbido de atribuições de ordenador de despesas deve ter uma visão ampla e abrangente das normas que regem as instituições públicas, uma vez que este profissional irá se deparar diariamente com situações que envolvam contratos, licitações, obras, patrimônio público, orçamento, transparência, contabilidade pública, dentre vários outros assuntos de relevância para a Administração.

## 1.5 Delegação de Competência

A delegação de competência, prevista no Decreto-Lei nº 200/67 (arts. 11 e 12), constitui-se em um instrumento de descentralização administrativa, pelo qual autoridades administrativas compartilham pontos específicos de suas atribuições a outros agentes com a finalidade de dar maior agilidade ao processo de tomada de decisões. Tal medida permite uma maior aproximação entre os desafios a serem enfrentados e os agentes públicos responsáveis por seu enfrentamento.

No âmbito do Rio Grande do Sul, o Decreto Estadual nº 53.481/2017 estabelece uma série de delegações de competências a autoridades responsáveis pela gestão pública em diversas áreas. Destaque-se que, para a plena validade dos atos praticados com base no Decreto, é necessária a indicação expressa da fundamentação legal que tal ato se realiza, bem como a menção do expediente administrativo que lhe deu origem.

Ressalte-se 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 do Estado para conhecimento dos administrados e para que possa produzir os efeitos cabíveis. Conseqüentemente, somente após a publicação do ato formal de delegação é que as atividades delegadas poderão ser exercidas. Para efeito de julgamento da gestão pelo TCE, cabe enfatizar que a existência de um ato regular de delegação de competência, em especial o atinente à arrecadação da receita e à execução da despesa, não implica a total transferência de responsabilidade para o agente público delegado, podendo haver casos de responsabilização solidária dos agentes.

Ainda, é importante salientar que a delegação de competências, embora transmita a execução de determinada medida de um agente para outro, não transmite incondicionalmente todas as responsabilidades decorrentes da execução de tal atividade. Aquele que realiza a transferência de alguma de suas funções ainda permanece vinculado a esta, podendo ser responsabilizado pela má escolha do agente delegado (*culpa in eligendo*) ou por falhas de supervisão relacionadas à atividade objeto de delegação (*culpa in vigilando*).

Apontam neste sentido os Acórdãos de nº 248/2010 e de nº 170/2018, ambos emitidos pelo plenário do Tribunal de Contas da União e que dispõem, respectivamente, da seguinte forma:

(...)

A delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, porque inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma. (Acórdão TCU nº 248/2010 – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Data: 24/02/2010)

(...)

26. Discordo de tal entendimento, pois não deve prosperar a tese da isenção de culpa da ex-presidente do Inea em face da ausência de sua participação formal nos atos administrativos relacionados ao empreendimento em apreciação. Diversos julgados desta Corte de Contas deixaram consignado que a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. (Acórdão TCU nº 170/201 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. Data 31/01/2018)

Nos termos do Art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual nº 11.424/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul), o dano ao erário ocasionado por

agentes subordinados aos administradores será objeto de impugnação para a constituição de tomada de contas especial, podendo desta resultar efeitos no julgamento das contas do gestor público, caso entenda-se que não foram tomadas as medidas adequadas para evitar o dano ou para a obtenção de seu adequado ressarcimento.

## 1.6 Prestação de Contas

Todo gestor público possui o dever de prestar contas de sua gestão por força de preceitos constitucionais e legais, em nível federal e estadual. No âmbito do Estado, a Constituição Estadual, estabelece, por primeiro, que “prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único) e, ainda, que compete ao Governador “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” (art. 82, XII).

A avaliação e o julgamento das referidas contas, por outro lado, foram atribuídos, em diferentes medidas, à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS), e à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE). Neste sentido, segundo o art. 53, II, III, XIX e XII, da Carta Estadual, compete, exclusivamente à Assembleia Legislativa:

- apreciar os relatórios do Governador, sobre a execução dos planos de governo;
- julgar, anualmente, as contas do Governador e, se este não as prestar até trinta dias após a data fixada nesta Constituição, eleger comissão para tomá-las, determinando providências para punição dos que forem encontrados em culpa;
- exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, inclusive na Administração Indireta, através de processo estabelecido nesta Constituição e na lei; e
- apreciar anualmente as contas do Tribunal de Contas do Estado.

Ao TCE/RS, por sua vez, compete a emissão do parecer prévio sobre as contas do Governador, além das demais atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da CF/88, adaptados ao Estado. Ainda, consoante o art. 72 da CE/89, cabe ao TCE/RS encaminhar à Assembleia Legislativa, anualmente, relatório da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de recursos públicos, bem como dos respectivos quadros demonstrativos de pessoal.

À CAGE, que no Estado constitui o Órgão Central do Sistema de Controle Interno, cumpre atender as seguintes finalidades previstas 74 da CF/88:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres; e
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim sendo, todos os atos praticados pelo gestor público, no exercício de sua gestão, que impliquem a cobrança e a arrecadação da receita ou a administração e a aplicação de bens, dinheiros e valores pertencentes ao Estado estarão sujeitos à devida prestação de contas, a qual dar-se-á, de modo efetivo, mediante a fiscalização exercida pelos mencionados órgãos de controle.

Além disso, o gestor público tem a obrigação, perante o cidadão, de divulgar e dar publicidade, de forma ampla e transparente, às ações e às políticas governamentais adotadas e em desenvolvimento. Isso garante maior efetividade ao instituto da prestação de contas, bem como ao controle social da gestão pública.

## 1.7 Demonstrações Financeiras

O dirigente máximo das entidades que integram a Administração Indireta do Estado deve assinar, juntamente com o contabilista responsável, as respectivas demonstrações financeiras - ou contábeis -, assim como cabe ao Governador do Estado, juntamente com o Contador e Auditor-Geral do Estado, assinar as correspondentes demonstrações do Estado.

No caso da Administração Direta do Estado e de suas entidades autárquicas e fundacionais, as demonstrações contábeis devem ser preparadas segundo o disposto no Capítulo IV (arts. 101 a 106) da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em especial a NBC TSP 11, 16 e 17, bem como na Parte V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP – 8ª ed.), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

Conforme os referidos Diplomas, as demonstrações contábeis das entidades definidas no campo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público compreendem o Balanço

Patrimonial, o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, a Demonstração das Variações Patrimoniais, a Demonstração dos Fluxos de Caixa, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e as Notas Explicativas.

A Portaria nº 375, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional, que aprova a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), padronizou nacionalmente a publicação dos diversos demonstrativos, como o Relatório Resumido da Execução orçamentária (RRE), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL), que devem ser publicados por todos os entes federados.

Por outro lado, as demonstrações financeiras das empresas estatais, constituídas sob a forma de sociedade anônima ou por ações, devem ser preparadas, de modo geral, de acordo com o disposto no Capítulo XV da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de cunho Geral, em especial a NBC TG Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, e a NBC TG 26 (R5), que dispõe sobre a Apresentação das Demonstrações Contábeis. As demonstrações financeiras das companhias abertas observarão, ainda, as normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários e serão obrigatoriamente submetidas à auditoria independente realizada por profissionais nela registrados.

Segundo o art. 176 da Lei nº 6.404/76, ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras: balanço patrimonial, demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados, demonstração do resultado do exercício e demonstração dos fluxos de caixa. No caso das companhias abertas, deve ser preparada, também, a demonstração do valor adicionado. Tais demonstrações devem ser complementadas por notas explicativas e quadros analíticos necessários para o esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício. A companhia fechada com patrimônio líquido, na data do balanço, inferior a dois milhões de reais não será obrigada à elaboração e publicação da demonstração dos fluxos de caixa.

Conforme o art. 132 da mencionada Lei, nos quatro primeiros meses após o término de cada exercício social, deve ser realizada assembleia geral de acionistas para, entre outras medidas, tomar as contas dos administradores, examinar, discutir e votar as demonstrações financeiras. Já o art. 133 dispõe que, ao menos um mês antes da assembleia, anúncios devem ser publicados, informando a disponibilização aos acionistas do relatório da administração, das demonstrações financeiras, do parecer dos auditores independentes, se houver, do parecer do conselho fiscal, inclusive votos dissidentes, se houver, além dos demais documentos pertinentes aos assuntos que forem incluídos na ordem do dia. Os anúncios são dispensados no caso de publicação dos documentos até um mês antes da data marcada para a realização da assembleia geral ordinária. A publicação do relatório da administração, das demonstrações financeiras, e, se houver, do

parecer dos auditores independentes deve ser efetivada, em qualquer caso, até cinco dias antes da data marcada para a realização da assembleia geral.

De modo geral, as demonstrações financeiras de todas as entidades integrantes da Administração Indireta do Estado devem compor a Prestação de Contas do Governador, a ser apresentada à Assembleia Legislativa, consoante o estabelecido pela Constituição Estadual (art. 82, XII), até 15 de abril de cada ano. Para este fim, o Decreto Estadual nº 41.015, de 29 de agosto de 2001, determina que as empresas sob controle acionário do Estado e suas subsidiárias remetam à CAGE suas demonstrações contábeis, devidamente aprovadas pelas respectivas assembleias gerais, até o 80º dia após o encerramento do exercício a que se referirem as demonstrações. As Autarquias e as Fundações, por sua vez devem encaminhar seus demonstrativos à CAGE, até a data que for por esta fixada em cronograma de atividades de encerramento do exercício financeiro.

## 1.8 Restrições

Existem, no Direito Administrativo, diversas normas que impõem restrições à forma de atuação dos gestores públicos, visando à concretização dos princípios constitucionais que regem a administração pública em todas as suas esferas. Por esta razão, o gestor público deve realizar concurso público para a contratação de pessoal, efetuar licitações para a aquisição de bens, assim como justificar seus atos e decisões, demonstrando o interesse público na sua realização, dentre outras práticas que são de observância obrigatória pelo Gestor.

Algumas dessas restrições podem se dar de forma sazonal, impedindo o gestor de realizar determinada ação por determinado período, ou em razão de matérias específicas. Destas situações, em especial, destacam-se aquelas relacionadas ao fim do mandato ou gestão e aquelas relacionadas ao Direito Eleitoral.

### 1.8.1 Restrições impostas aos gestores públicos no último ano de gestão ou mandato

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – estabelece uma série de medidas que visam manter as finanças públicas em patamares saudáveis, para o bom funcionamento dos entes governamentais. Algumas dessas regras tratam de impor restrições ao agente público em final de gestão ou mandato, para que o seu sucessor tenha ferramentas para implantar as políticas que julgar cabíveis. Algumas dessas regras são:

- a inadmissibilidade, nos 180 dias anteriores ao final da gestão/mandato, da expedição de quaisquer atos que impliquem o aumento da despesa total de

pessoal (art. 21 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e art. 359-G do Código Penal);

- a proibição de operações de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato dos Prefeitos, Governadores e Presidentes da República (art. 38, IV, b da LRF);
- a proibição, nos dois últimos quadrimestres de gestão/mandato, de ato que autorize a criação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem a suficiente disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF e arts. 359-B, 359-C e 359-F do Código Penal, com redação dada pela Lei Federal nº 10.028/2000).

Por sua vez, a Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016 em seu art. 7º, veda a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, nos 2 (dois) últimos quadrimestres anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, ainda que tenham sido objeto de decreto editado em período anterior ao segundo quadrimestre.

## 1.8.2 Restrições relacionadas ao Direito Eleitoral

No tocante ao chamado período eleitoral, existem diversas condutas de agentes públicos vedadas pela legislação (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73 e seguintes).

No âmbito do Rio Grande do Sul, a Procuradoria-Geral do Estado tem lançado, oportunamente, manual de orientação<sup>3</sup> voltado à sintetização das normas que devem pautar a atuação dos Agentes Públicos durante o período eleitoral. A edição voltada às eleições de 2022 já se encontra disponível, quando da elaboração deste Manual de Orientação do Gestor Público e deve ser consultada sempre que surgirem dúvidas quanto à matéria.

Em suma, consideram-se como condutas vedadas:

I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Direta ou Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou pelas Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e nas normas dos órgãos que integram;

<sup>3</sup> PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. **Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais: Eleições 2022**. Porto Alegre: PGE, 2021. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202108/26160322-manual-de-orientacao-aos-agentes-publicos-estaduais-eleicoes-2022.pdf>.

III – ceder servidor público ou empregado da Administração Direta ou Indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V – nomear, contratar ou, de qualquer forma, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou, por outros meios, dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os seguintes casos:

- a) nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e agentes penitenciários;

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, dos programas, das obras, dos serviços e das campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da Administração Indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

- c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;
- d) realizar inaugurações mediante a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos;
- e) participar de inaugurações de obras públicas, em caso de candidatos a cargos do Poder Executivo, sendo, na inobservância dessa norma, o infrator sujeito à cassação do registro.

VII – realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da Administração Indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição;

IX – no ano em que se realizar eleição, distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa;

X – fazer propaganda institucional na qual conste nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal;

XI – no primeiro semestre do ano de realização do pleito, é vedado exceder a média dos gastos com propaganda institucional nos três anos.

Em caso de dúvidas que não sejam sanadas pelo referido documento, recomenda-se a realização de consulta à Procuradoria-Geral do Estado visando obter a orientação adequada.

## 1.9 Responsabilidades

Com base no ordenamento jurídico em vigor, é possível afirmar que o agente público, em um conceito amplo, está sujeito à responsabilização por todos os atos, praticados no exercício de sua função pública que, porventura, acarretarem violação à norma ou à obrigação jurídica ou prejuízo ao erário.

Quando da realização de tais atos, a lei determina a responsabilização do agente infrator nas esferas administrativa, civil, penal e, ainda, decorrente da prática de ato de improbidade administrativa.

Esclareça-se que esses níveis de responsabilização são independentes e autônomos entre si; ou seja, determinado ato praticado pelo gestor poderá ensejar, por exemplo, apenas sua responsabilidade administrativa e civil.

No campo da responsabilidade administrativa, o gestor poderá ser responsabilizado quando, da prática de seus atos, resultar a ocorrência de um determinado ilícito administrativo, podendo este ser definido como uma conduta (ação ou omissão) emanada de um agente público que se configura contrária às normas legais vigentes e passível de imposição de penalidades, inclusive de caráter pecuniário (multa).

Essa espécie de responsabilidade está intrinsecamente relacionada ao não cumprimento de leis e atos normativos internos (decretos, ordens de serviço etc.), bem como de obrigações e deveres preestabelecidos em ajustes. Em regra, a responsabilidade administrativa do gestor vincula-se ao cometimento de infrações administrativas estatutárias, ou contrárias às finanças públicas (art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000), e à inobservância de formalidades de natureza orçamentária, operacional, financeira e administrativa, enfocadas e analisadas sob os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

A aplicação dessa responsabilidade administrativa, bem como a sua concretização, poderá se dar pela atuação da própria Administração do ente público envolvido e pelos órgãos de controle e fiscalização interna e externa, instituídos e com competências definidas nas Constituições Federal e Estadual.

Nesse sentido, os ilícitos administrativos identificados pelas auditorias e inspeções dos órgãos de controle serão submetidos a julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, detentor da competência constitucional (art. 71, II, da Constituição Federal) e legal (art. 33 da Lei Estadual nº 11.424/2000) de analisar e julgar das contas dos Administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Este irá determinar e delimitar, nos termos de seu Regimento Interno, em processo administrativo denominado de tomada de contas, eventual responsabilidade administrativa do gestor público. Caso o mencionado Tribunal julgue que o gestor é responsável pelo ilícito administrativo ocorrido, ser-lhe-á aplicada uma penalidade correspondente a uma multa e/ou à devolução do valor equivalente ao prejuízo sofrido pelo ente público.

Na esfera da responsabilidade civil, o gestor estará sujeito a reparar/indenizar eventual dano/prejuízo causado por ele ao ente público ou mesmo a terceiro, quando atuar (por ação ou omissão), no exercício de sua função pública, de forma dolosa ou culposa. Esse tipo de responsabilização tem caráter nitidamente patrimonial e decorre de disposição geral e expressa da Constituição Federal (art. 37, § 6º) e do Código Civil de 2002 (art. 927).

Quando, portanto, da prática de um ato de gestão, de forma dolosa (intencionalmente) ou culposa (por negligência ou imprudência), resultar um efetivo

prejuízo ao ente público administrado ou a um terceiro qualquer (pessoa física ou jurídica), será o gestor responsabilizado civilmente e deverá indenizar pelo resultado danoso.

Há, ainda, a chamada responsabilidade penal ou criminal, que decorre da prática de um determinado crime, assim definido por lei. Desse modo, quando o ato de gestão implicar uma conduta expressamente descrita pela lei como um tipo penal (crime), o gestor estará sujeito a ser responsabilizado no âmbito criminal.

Em regra, os crimes praticados por agentes públicos no exercício de sua função estão previstos no Código Penal, no capítulo que trata dos Crimes Contra a Administração Pública e, particularmente, no capítulo Dos Crimes Contra as Finanças Públicas. Existem, no entanto, leis especiais que também tipificam certas condutas relacionadas à gestão pública, como, por exemplo, a Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) e a Lei Federal nº 1.079/50.

Por fim, destaca-se a responsabilidade passível de ser atribuída ao gestor público em razão da prática de ato de improbidade administrativa, nos termos estabelecidos na Lei Federal nº 8.429/92, cuja abordagem é feita em um capítulo específico deste Manual.

## 1.10 Perguntas e Respostas

### **1. Qual é a responsabilidade do gestor quando assume a administração de um órgão público ou de uma entidade pública? E quem responde pelos atos de gestão praticados em administrações anteriores?**

A autoridade máxima do órgão ou da entidade, na condição de ordenador de despesa, é responsável, a partir de sua designação (eleição ou nomeação), por todos os atos de sua gestão, englobando, em síntese, a gestão orçamentária (execução orçamentária da despesa e da receita), a gestão financeira (administração e controle das disponibilidades financeiras), a gestão patrimonial (administração, conservação e controle dos bens móveis e imóveis), a gestão operacional (operações realizadas de forma eficiente e eficaz, de modo a atingir os seus fins sociais) e a gestão administrativa (administração e controle de pessoal e dos contratos e convênios celebrados). A gestão deverá observar, obrigatoriamente, os princípios aplicáveis à Administração Pública, tais como, e notadamente, o da legalidade, o da economicidade, o da moralidade, o da eficiência e o da motivação.

No que concerne aos atos praticados em gestões anteriores, a responsabilidade é atribuída ao ordenador de despesa à época dos referidos atos, o qual será submetido ao julgamento do Tribunal de Contas, em processo de tomada de contas de exercício. Quando, porém, a solução ou a evitabilidade da manutenção de alguma irregularidade, decorrente de um ato de gestão do passado, depender de uma providência de iniciativa do

atual gestor, este poderá vir a ser responsabilizado na hipótese de não adotar a providência cabível para o caso.

## **2. Qual é a responsabilidade dos Secretários de Estado em relação aos atos de gestão praticados no âmbito dos órgãos e das entidades vinculados à sua Secretaria?**

Consoante prescrito no art. 90, I, da Constituição Estadual de 1989, compete aos Secretários de Estado a coordenação, a orientação e a supervisão dos órgãos e das entidades da Administração Estadual compreendidos na área de atuação da respectiva Secretaria. Dessa forma, sempre que o Secretário de Estado tiver ciência de algum ato de gestão irregular, praticado no âmbito de um desses órgãos ou entidades, deverá, sob pena de eventual responsabilização por omissão, diligenciar e adotar todas as providências administrativas necessárias para que a irregularidade seja corrigida ou evitada, bem como para que sejam apuradas eventuais responsabilidades.

## **3. O gestor do órgão ou da entidade pode delegar competência a um diretor ou a outro servidor para praticar atos de gestão, inclusive para o efeito de ordenar despesas públicas?**

O Secretário de Estado e o Presidente da entidade 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, nos termos do art. 12, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/67, a um diretor ou mesmo a outro servidor a autorização de todas as despesas ou de apenas alguma despesa, sem limites ou com limites especificados.

No referido caso, tal servidor será considerado ordenador de despesa derivado ou secundário. Para o efeito de julgamento da gestão pelo TCE, contudo, a existência de um ato regular de delegação de competência não implica a transferência total de responsabilidade para o agente delegado uma vez que, nos termos do art. 139 do Regime Interno do TCE/RS e conforme decisões citadas no item 1.6, ambos os agentes podem responder perante o Tribunal de Contas. Havendo a possibilidade de responsabilização do ordenador secundário pela irregularidade propriamente dita e do ordenador primário, em caso de problemas decorrentes da escolha ou da supervisão dos atos do agente delegado.

Registre-se que, para fins de formalização dessa delegação de competência, deverá ser editada pelo ordenador de despesa originário uma portaria para essa finalidade específica, a qual deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado e encaminhada à CAGE,

que providenciará o seu registro no chamado Sistema de Finanças Públicas Estaduais/ Sistema de Administração Financeira do Estado – AFE/FPE.

## 1.11 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#)

*Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.*

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#)

*Dispõe sobre as Sociedades por Ações.*

- [Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992](#)

*Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#)

*Estabelece normas para as eleições.*

- [Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018](#)

*Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.*

– [Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967](#)

*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000](#)

*Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.*

– [Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016](#)

*Estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 41.015, de 29 de agosto de 2001](#)

*Dispõe sobre os prazos para o encerramento das atividades do exercício financeiro e a remessa das demonstrações contábeis à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, com vista à Prestação de Contas Governamental, e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 45.746, de 14 de julho de 2008](#)

*Institui, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo Estadual, cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 53.481, de 21 de março de 2017](#)

*Dispõe sobre delegação de competência, no âmbito do Poder Executivo do Estado.*

– [Decreto Estadual nº 54.581, de 25 de abril de 2019](#)

*Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão da Administração Pública Estadual.*

– [Decreto Estadual nº 55.710, de 07 de janeiro de 2021](#)

*Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos da Administração Pública Estadual direta, das autarquias e das fundações do Estado para o exercício de 2021.*



## 2. REGIME JURÍDICO, PRINCÍPIOS E INTERPRETAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

---

**2.1 Regime Jurídico-Administrativo** **2.1.1 Normas de direito público** **2.2 Princípios Administrativos, Definição e Aplicação** **2.2.1 Princípios constitucionais** **2.2.1.1 Princípio da Legalidade** **2.2.2.2 Princípio da Impessoalidade** **2.2.2.3 Princípio da Moralidade** **2.2.2.4 Princípio da Publicidade** **2.2.2.5 Princípio da Eficiência** **2.2.2.6 Princípio da Legitimidade e Participação** **2.2.2.7 Princípio da Razoabilidade** **2.2.2.8 Princípio da Economicidade** **2.2.2.9 Princípio da Motivação** **2.2.3 Outros Princípios Reconhecidos** **2.2.3.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público** **2.2.3.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público** **2.2.3.3 Princípio da Segurança Jurídica** **2.3 Interpretação e Integração do Direito Administrativo** **2.4 Legislação**

---

Atualizado por  
Leonardo Scheffer Cardoso

### 2.1 Regime Jurídico-Administrativo

Reconhece-se a existência de uma determinada disciplina jurídica como autônoma quando ela, além de possuir um objeto específico a ser estudado e regulado, o faz com o uso de um conjunto de princípios e regras que formam um sistema coerente, porém, distinto de outros ramos do saber jurídico.

No âmbito do desenvolvimento do Estado contemporâneo, materializado sob a forma de Estado Democrático de Direito, desenvolve-se um regime jurídico próprio para regular as relações entre a sociedade e o Estado quando no exercício da função administrativa, ou seja, quando não atua legislando nem resolvendo conflitos de interesses por meio da jurisdição. Tais vínculos não se dão mais por uma relação de poder-sujeição, mas sim de deveres-direitos<sup>1</sup>. Saem de cena o soberano e os súditos; entram os agentes públicos e os cidadãos. O Estado passa a ser submetido ao império da Lei e seus agentes públicos suscetíveis à responsabilização por seus atos. Soma-se a isso a possibilidade de que todos possam acessar as funções administrativas de acordo com suas capacidades. Esse influxo de substanciais mudanças que ocorreram no seio social, levado a cabo após as grandes Revoluções, a Francesa em especial, foram determinantes para o surgimento de um novo direito capaz de disciplinar o exercício da função administrativa, de forma autônoma e sistemática<sup>2</sup>, denominado de direito administrativo.

O Estado passa a ter como finalidade a busca do bem comum<sup>3</sup>, concepção consagrada expressamente no texto constitucional, quando declara como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos (art. 3º, III).

---

<sup>1</sup> ZIMMER JUNIOR, A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Método, 2009. p. 23.

<sup>2</sup> REALE, M. **Nova Fase do Direito Moderno**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 82.

<sup>3</sup> DALLARI, D. D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 108.

Para isso, é dotado de determinados poderes-deveres que encontram fundamento nesse objetivo primordial. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello

O poder, no Direito Público atual, só aparece, só tem lugar, como algo ancilar, rigorosamente instrumental e na medida em que é requerido como via necessária e indispensável para tornar possível o cumprimento do dever de atingir a finalidade legal.<sup>4</sup>

Como a finalidade precípua da atuação da Administração Pública envolve a realização dos interesses públicos, e não de interesses pessoais e particulares, surge então esse novo quadro normativo, ao qual se denomina de *regime jurídico-administrativo*, objeto de estudo do direito administrativo. Esse novo regime aparta-se, assim, do direito comum, fazendo-se uso de princípios e regras próprios. Surgem como princípios-síntese desse ramo jurídico a *supremacia do interesse público sobre o particular* e a *indisponibilidade do interesse público*; este como um elemento encarregado de impor limites à atuação da Administração Pública, determinando que sua atividade, se não voltada à obtenção do interesse público, estará caracterizada como desvio de poder e, por isso, sujeita à nulidade dos atos praticados; e aquele como as prerrogativas e os privilégios que a Administração Pública possui, com amparo sempre na lei ou na Constituição, para que seja possível a obtenção da finalidade pública envolvida, como o reconhecimento da autoexecutoriedade de seus atos, o poder de expropriação, de requisitar bens e serviços, de aplicar sanções administrativas, entre muitos outros.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pode-se conceituar o regime jurídico administrativo como o “conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares”<sup>5</sup>.

### 2.1.1 Normas de direito público

Um ponto muito importante para situar os gestores públicos para o correto exercício de suas atribuições diz respeito à identificação de quais são as normas de regulam a sua atuação. Nesse sentido, esse manual serve como um bom roteiro para identificação do quadro normativo incidente sobre cada um dos tópicos abordados, já que há, para cada capítulo, a catalogação da base legal que regula cada tópico, como leis, decretos, instruções normativas, portarias, bem como de alguns entendimentos jurisprudências, tanto provenientes das Cortes Superiores, como dos Tribunais de Contas, da Procuradoria-Geral do Estado, entre outras.

---

<sup>4</sup> MELLO, C. A. B. D. **Curso de direito administrativo**. 35ª ed. rev. atual até EC 109/2021 e Lei 14.133/2021. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 40.

<sup>5</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 34ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 105.

Um dos primeiros aspectos a serem observados se deve ao fato de as normas de direito administrativo estarem dispersas, reguladas em inúmeros atos legais e infralegais, ou seja, não há um código de direito administrativo. Isso decorre, principalmente, do modelo federativo adotado pela República Federativa do Brasil, que confere, por sua natureza, autonomia à União, aos Estados, ao Distrito Federal e, de forma inovadora na CF/88, também aos Municípios (CF, art. 18, *caput*). Em função disso, cada ente federado tem a capacidade, nos limites traçados pela Constituição Federal, de auto-organização, de criar e aplicar suas próprias leis, de autogoverno e de autoadministração<sup>6</sup>.

A competência normativa atribuída aos entes federados, no entanto, não é plena. Há matérias que se arrolam no âmbito de competência privativa da União, como legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, desapropriação, sistema monetário, entre muitas outras. No âmbito do direito administrativo, no entanto, a matéria ganha contornos próprios, já que há, por imposição constitucional, a determinação para que alguns temas sejam disciplinados, como normas gerais, por leis editadas pela União, como dispor sobre licitações e contratos (CF, art. 22, XXVII). Como a competência da União, em muitos assuntos, é de estabelecer as normas gerais aplicáveis à matéria, surge uma abertura para que os demais Entes federados editem regras para dispor sobre os aspectos não disciplinados na regulação da União e que sejam necessários para atender suas peculiaridades.

Deve-se fazer o alerta, ademais, de que há muitas normas editadas pela União que, apesar de estarem no âmbito do direito administrativo, são aplicadas tão somente para a Administração Pública Federal, tendo os demais entes federados competência plena para dispor sobre os temas. Como exemplo dessa realidade, cite-se as Leis Federais nº 8.112/90 (Estatuto dos servidores públicos da União) e nº 9.784/90 (Processo administrativo federal). Esses diplomas normativos têm aplicação apenas nos órgãos situados no âmbito federal. Os demais entes têm autonomia plena para disciplinar tais matérias, não encontrando limites na legislação federal (mesmo que por simetria), mas apenas no regime constitucional vigente. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, disciplina esses temas por meio da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 (Estatuto e regime jurídico único dos servidores civis do Estado do Rio Grande do Sul) e Lei Estadual nº 15.612/2021 (dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul).

Daí a diferenciação proposta originalmente por Geraldo Ataliba entre *leis nacionais* e *leis federais*<sup>7</sup>. Embora emanadas da mesma casa legislativa, as normas editadas pelo Congresso Nacional nem sempre serão aplicáveis aos demais Entes federados. Não há, no modelo constitucional brasileiro, uma determinação de que uma lei aprovada pelo Congresso Nacional goze, sempre, de superioridade normativa frente às normas estaduais ou municipais. A superioridade das normas editadas pela União só se verifica naqueles

<sup>6</sup> SILVA, J. A. D. **Comentários contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 287.

<sup>7</sup> ATALIBA, G. **Revista de Informação Legislativa**. v. 18, n. 72, p. 45-48, out./dez. 1981.

temas em que o texto constitucional expressamente atribuiu competência privativa da União (ex. CF, art. 22) ou, então, quando a matéria é de competência concorrente, caso em que as normas gerais editadas pela União deverão ser observadas pelos demais entes quando da criação de seus próprios atos (CF, art. 24, §§ 1º a 4º).

Mesmo no caso de um mesmo Ente federado, pode ocorrer que, dada a autonomia administrativa concedida a algum de seus órgãos, como Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunais de Contas e Defensoria Pública, surjam regulamentos específicos emanados das autoridades desses órgãos que criem um regime específico para aquele órgão. Assim sendo, mesmo dentro de um mesmo Ente federado, pode haver a existência de distintos regime jurídicos tratando sobre a mesma matéria.

Essa falta de condensação, no entanto, não significa a inexistência de sistematicidade da matéria de direito administrativo. É possível atribuir uma coerência dentro do sistema em função de que muitos aspectos disciplinadores da atuação da Administração Pública encontram diretrizes na própria Constituição Federal. Essa constitucionalização do direito administrativo se deu, em grande medida, não só pela adoção de regras tendentes a disciplinar com exatidão determinadas condutas, mas pela adoção de normas dotadas com a característica de complementariedade e destinadas à promoção de um estado ideal de coisa, quais sejam, os princípios administrativos.

## 2.2 Princípios Administrativos, Definição e Aplicação

Os princípios administrativos são normas que orientam a atuação da Administração Pública e caracterizam-se por apresentarem um maior grau de abstração, no que se diferem das regras legais específicas, as quais têm como característica um maior grau de concretude e objetividade.

Os princípios, em sendo normas que indicam fins a serem alcançados, reclamam a prática de condutas que os realizem. Em razão disso, eles criam para a Administração o dever de adotar comportamentos aptos a produzirem determinados resultados. Essa é a chamada função diretiva dos princípios.

Os princípios também são diretrizes para a análise da validade das condutas administrativas. Caso o administrador público, quando a lei assim autorizar, venha a fazer escolhas que se contraponham aos valores consagrados nos princípios administrativos, essa ação poderá ser considerada inválida. Essa é a chamada função limitadora dos princípios.

No que se refere à aplicação, segundo José dos Santos Carvalho Filho

As regras são operadas de modo disjuntivo, vale dizer, o conflito entre elas é dirimido no plano da validade: aplicáveis ambas a uma mesma

situação, uma delas apenas a regulará, atribuindo-se à outra o caráter de nulidade. Os princípios, ao revés, não se excluem no ordenamento jurídico na hipótese de conflito: dotados que são de determinado valor ou razão, o conflito entre eles admite a adoção do critério da ponderação de valores (ou ponderação de interesses), vale dizer, deverá o intérprete averiguar a qual deles, na hipótese *sub examine*, será atribuído grau de preponderância.<sup>8</sup>

Isso significa que, quando postos em oposição em face de caso concreto, não haverá total supressão de um ou mais princípios em relação a outros. Nesses casos, deverá o administrador público buscar a harmonização dos princípios com base nas peculiaridades do caso concreto, tarefa bastante complexa e que impõe redobrado dever de motivação.

## 2.2.1 Princípios constitucionais

Existem diversos princípios aplicáveis à Administração Pública que se encontram estabelecidos, expressamente, tanto na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989.

A seguir, relacionam-se tais princípios, discorrendo-se sobre suas principais características.

### 2.2.1.1 Princípio da Legalidade

Decorre do princípio da legalidade que toda a atuação administrativa deve estar autorizada pela lei e pelo direito e de acordo com os comandos deles advindos, não podendo o administrador daí desviar-se, sob pena de ensejar a nulidade do ato e, conforme o caso, a sua responsabilização administrativa, civil e penal. A Administração Pública está, em toda a sua atividade funcional, sujeita aos mandamentos da lei e aos ditames do bem comum. Evita-se, com isso, a possibilidade da prática de arbitrariedades por parte dos seus agentes, os quais não podem agir de acordo com as suas preferências e os seus valores pessoais, mas somente conforme o que o direito lhes autoriza.

Assim sendo, o significado e o alcance desse princípio traduzem-se na seguinte assertiva, exaustivamente referendada pela doutrina: ao Administrador Público somente é autorizado realizar aquilo que a lei permite, enquanto, no âmbito das relações de cunho privado, é permitido realizar tudo o que a lei não veda.

O princípio da legalidade encontra-se previsto expressamente nos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal, e no art. 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como em diplomas legais esparsos, nacionais e estaduais.

---

<sup>8</sup> FILHO, J. D. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 35ª ed. Barueri: Atlas, 2021. p. 20.

Em face do princípio da legalidade, não pode o administrador, por exemplo, aplicar ao servidor faltoso sanção administrativa que não esteja prevista em lei. Outro exemplo de limitação imposta pelo princípio da legalidade diz respeito às vantagens a que têm direito os servidores, as quais estão taxativamente previstas em lei, não podendo o administrador público concedê-las sem que haja previsão legal.

### 2.2.2.2 Princípio da Impessoalidade

Pelo princípio da impessoalidade, é dever da Administração Pública tratar os administrados de forma isonômica (igualitária), sendo totalmente vedada qualquer conduta tendente a promover favorecimentos ilícitos ou perseguições imotivadas. Todo administrado que se encontre na mesma situação jurídica deve receber o mesmo tratamento por parte da Administração Pública.

O princípio da impessoalidade tem assento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como no art. 19, *caput*, da Constituição do Rio Grande do Sul. Além dos textos constitucionais indicados, outras normas preveem, explicitamente, a observância ao princípio da impessoalidade, como a Lei Federal nº 14.133/21, em seu art. 5º, *caput*, a Lei Complementar Estadual nº 11.299/98, em seu art. 1º, *caput*, e a Lei estadual nº 15.612/21, art. 2º, VI.

Dentre outras formas de atuação, o princípio da impessoalidade vincula a publicidade de atos institucionais do ente público ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a menção a nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos *slogans*, que caracterizem promoção pessoal do agente político ou de servidores públicos.

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se nesse sentido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 191.668/RS, asseverando que a possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação social que consta do comando posto pelo constituinte federal.

Também em atenção ao princípio da impessoalidade, o procedimento licitatório exige a igualdade de tratamento entre os licitantes, não sendo admitido que o edital contenha exigências que afrontem o caráter competitivo que deve ter o certame. O mesmo raciocínio serve aos casos de concurso público de provas ou de provas e títulos para a seleção de servidores, em que os candidatos devem ser tratados de forma isonômica.

### 2.2.2.3 Princípio da Moralidade

O princípio constitucional da moralidade administrativa (arts. 37, *caput*, da CF/88 e 19, *caput*, da CE/89) apregoa que tanto nas relações entre a Administração Pública e os

administrados quanto nas relações internas da Administração Pública sejam observados preceitos éticos capazes de conduzir a ações pautadas pela boa-fé, probidade, lealdade, transparência e honestidade.

A moralidade administrativa integra a noção de legalidade do ato, sendo permitido a qualquer cidadão exercer o seu controle mediante a propositura de ação popular, com o objetivo de anular os atos a ela ofensivos.

São considerados exemplos de atos que afrontam a moralidade administrativa: ordenar despesas que não sejam consideradas de natureza pública; usar recursos públicos sem a observância das formalidades legais e em benefício de um particular; contratar determinado fornecedor com o objetivo de obter vantagem pessoal.

A ofensa à moralidade administrativa também caracteriza ato de improbidade, na medida em que viola os deveres de honestidade, imparcialidade e respeito à legalidade, conforme preceitua o art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92, podendo submeter o infrator, por exemplo, ao ressarcimento integral do dano e às penas multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.

#### 2.2.2.4 *Princípio da Publicidade*

O princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88 e art. 19, *caput*, da CE/89) impõe à Administração Pública o dever de dar a mais ampla publicidade aos atos administrativos e de gestão, possibilitando, com isso, o conhecimento e a fiscalização da legitimidade de seus atos pelos administrados. O dever de observância ao princípio da publicidade alcança todas as pessoas administrativas, quer as que constituem as próprias pessoas estatais, quer aquelas que, mesmo sendo privadas, integram a estrutura da Administração Pública, como ocorre com as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as Fundações.

Entretanto, apesar de ser a regra dar à sociedade a mais ampla publicidade dos atos administrativos e das informações de interesse público de que a Administração seja detentora, há casos excepcionais em que a informação deve ser mantida em sigilo, com o objetivo de se evitar a ocorrência de prejuízos a pessoas, a bens e ao próprio órgão público. O art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 dispõe que constitui ato de improbidade revelar fato ou circunstância de que tem ciência o servidor em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado e, também, revelar ou permitir

que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica.

Desse modo, a publicidade dos atos é a regra a ser observada, mas há situações em que a simples divulgação ou a divulgação precoce de informações pode causar prejuízo grave ao interesse público primário (art. 11, III e VII, da referida Lei), devendo o servidor, em razão disso, ser responsabilizado por improbidade administrativa.

Embora a publicidade seja uma condição de eficácia do ato administrativo, há casos em que será relativizada em favor da defesa da intimidade, do interesse social e da segurança da sociedade. Restringem-se, porém, as possibilidades de sigilo a essas situações, as quais devem ser exaustivamente fundamentadas. Por exemplo, não será dada publicidade aos atos praticados em procedimento licitatório quando envolverem informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 13 da Lei Federal nº 14.133/21), obedecido o disposto na Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

### 2.2.2.5 Princípio da Eficiência

Pelo princípio da eficiência, a Administração Pública busca a constante qualidade da ação administrativa, exigindo a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional, pois, por meio de uma ação eficiente, ela obtém melhores resultados na utilização dos recursos públicos, aumentando a sua produtividade e reduzindo o desperdício de dinheiro.

O princípio da eficiência foi introduzido no texto da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, fazendo parte, desde então, do rol de princípios administrativos previstos no *caput* do art. 37. Ainda que de observância obrigatória para todos os entes federados, não se encontra expressamente previsto no art. 19 da Constituição do Estado. No âmbito do Rio Grande do Sul, esse princípio está contemplado na Lei Estadual nº 12.901/08, em seu art. 3º, inciso I, que prevê, para a qualificação de uma entidade como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que a pessoa jurídica interessada seja regida por estatuto, cujas normas estabeleçam, explicitamente, a observância ao princípio da eficiência, dentre outros.

### 2.2.2.6 Princípio da Legitimidade e Participação

O princípio da legitimidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal e no art. 19 da Constituição do Estado, relaciona-se à vontade política dominante na sociedade, sendo mais uma diretriz do que um limite à ação administrativa e, por meio da qual, há um controle não apenas institucional, mas também de natureza social.

Segundo o administrativista Juarez Freitas, o princípio da legitimidade, em termos de controle, avança em relação ao princípio da legalidade, impondo não apenas um controle formal, mas exigindo uma profunda análise da finalidade apresentada e da motivação oferecida, de modo a evitar a ocorrência de ilegitimidades. Essa ilegitimidade diz respeito à prática de atos que, disfarçados de aspectos formalmente legais, acabam por, substancialmente, violar as diretrizes superiores do sistema.

Por outro lado, quanto ao princípio da participação, a Administração Pública, no desempenho da função administrativa, pratica atos e celebra contratos com vistas a atingir a sua finalidade essencial: o interesse público. Logo, é dever do administrador, em toda essa atuação, conduzir-se de acordo com o conjunto de princípios e regras que regulam a função administrativa.

Pelo princípio da participação, previsto expressamente no *caput* do art. 19 da Constituição do Estado, a fiscalização do atendimento aos princípios e às regras que regem o desempenho da função administrativa pode e deve ser amplamente realizada por toda a sociedade. Isso se dá porque tal princípio, em última análise, busca uma aproximação entre a Administração e os administrados, seja no que se refere ao controle da atividade estatal, seja em uma participação mais efetiva nas decisões que afetam a todos.

O direito positivo prevê diversas formas de controle da Administração Pública pela sociedade – o chamado controle social –, podendo-se citar a possibilidade de qualquer cidadão impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei Federal nº 14.133/21, conforme dispõe seu art. 164. Ainda nesse mesmo sentido, qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado, nos termos do art. 60 da Lei Estadual nº 11.424/00 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado).

Já a Lei Estadual nº 11.179/98 determina que o Poder Executivo promova consulta direta à população, objetivando incluir na Proposta Orçamentária do Estado serviços e investimentos considerados prioritários pelos cidadãos consultados. Outra forma de consagração do princípio da participação está prevista no art. 22 da Constituição do Estado, que exige a realização de consulta plebiscitária para a alienação ou transferência do controle acionário das companhias que menciona.

Importa destacar, por oportuno, que a Administração deve oferecer mecanismos que possibilitem a concretização do princípio da participação, de modo que os administrados tenham acesso às informações relativas ao exercício da função administrativa.

### 2.2.2.7 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade determina que o administrador público atue de forma equilibrada, ponderada e consoante às finalidades buscadas pela lei que lhe outorgou a

competência exercida. Nessa linha, condutas desarrazoadas, incoerentes e incompatíveis com o que normalmente é realizado pela Administração Pública são consideradas ofensivas a este princípio e, por isso, poderão ser invalidadas pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, já que a razoabilidade também compõe a noção de validade da ação administrativa.

A razoabilidade da conduta administrativa é aferida com base no conceito abstrato de homem médio, significando, com isso, que não são os critérios pessoais do administrador público que indicarão o que se entende por razoável ou desarrazoado, mas sim um *standard* comportamental aferível segundo certas regras de experiência. Por isso – e a título exemplificativo –, quando o administrador público se encontra diante de situação em que deva aplicar uma penalidade a um servidor faltoso, deve, nos limites de gradação que a lei lhe possibilita, infligir a pena necessária e adequada à conduta praticada. Caso seja aplicada uma punição excessivamente severa ou demasiadamente branda, o ato administrativo poderá apresentar-se inválido por afronta ao princípio da razoabilidade.

Além de expresso no *caput* do art. 19 da Constituição do Rio Grande do Sul, o princípio da razoabilidade também está contemplado em outros diplomas legais – os quais preveem expressamente a necessidade de observância desse princípio – tais como a Lei Complementar Estadual nº 11.299/98, que dispõe sobre os contratos celebrados com a Administração Pública, e a Lei Estadual nº 12.901/08, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

### 2.2.2.8 Princípio da Economicidade

O princípio da economicidade está comumente relacionado à ideia de custo-benefício, ou seja, impõe ao agente público o dever de obter o maior atendimento ao interesse público, consumindo, para isso, a menor quantidade de recursos públicos. Nesse passo, *a contrario sensu*, não se devem promover ações excessivamente onerosas que visem à satisfação de interesses públicos que possam ser conquistados de outra forma ou, ainda, que, mesmo não podendo ser atendidos de outro modo, o sacrifício exigido para sua satisfação não recomende a ação estatal.

A Constituição Federal prevê o princípio da economicidade no *caput* do seu art. 70. No âmbito do Rio Grande do Sul, tal princípio foi contemplado no *caput* do art. 19 da Constituição Estadual, sendo também objeto de regulação pela Lei Estadual nº 10.547/95. Neste normativo, o legislador estadual preceitua que a observância ao princípio da economicidade concretiza-se por meio da utilização razoável, adequada, eficiente e eficaz dos recursos públicos.

Quanto aos destinatários do dever de obediência ao princípio da economicidade, a citada Lei estadual estabeleceu ser obrigatória à Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes do Estado, abrangendo as entidades constituídas ou mantidas pelo Poder Público, bem como as entidades privadas que recebam subvenções dos cofres públicos.

A fiscalização do cumprimento desse princípio, nos termos da Lei Estadual nº 10.547/95 (art. 2º), foi atribuída à Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, bem como ao sistema de controle interno, o qual, no Estado do Rio Grande do Sul, é de responsabilidade da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e executado por este órgão.

Visando a dar maior concretude à norma, optou o legislador estadual por prever um rol exemplificativo de situações-problema cuja solução é dada pelo princípio da economicidade, de acordo com o que está disposto no art. 3º da mencionada Lei estadual. Nos casos em que não restar atendido o princípio da economicidade, cabe ao órgão de controle interno dar imediata ciência ao Tribunal de Contas do Estado para a adoção das providências necessárias, qual seja, indicação de prazo para que o responsável providencie o cumprimento da lei, susstando a execução do ato se não for possível atender ao prazo assinalado.

Outras normas também fazem menção expressa à observância ao princípio da economicidade, podendo-se citar a Lei Estadual nº 11.081/98, que disciplina as reclamações relativas à prestação de serviços públicos, e a Lei Complementar Estadual nº 11.299/98, que dispõe sobre os contratos celebrados pela Administração Pública.

### 2.2.2.9 Princípio da Motivação

O princípio da motivação impõe à Administração Pública o dever de explicitar os fundamentos de fato e de direito que conduzem a sua atuação. Em regra, os atos administrativos devem ser motivados, porém há situações às quais não é imposto o dever de motivação. Exemplo disso é o ato de nomeação e exoneração de servidores para cargos em comissão, visto que são de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal e art. 20, *caput*, da Constituição do Estado.

Quando a lei exigir a motivação do ato ou quando ela nada referir, estará o administrador público obrigado a motivar a atuação administrativa. Já, quando a lei expressamente dispensar a motivação do ato, a motivação não será obrigatória, mas, ainda assim, possível. Se, no entanto, o administrador motivar o ato que inicialmente dispensava motivação, as razões apontadas deverão existir, sob pena da possibilidade de decretação de sua invalidade.

Segundo o administrativista Juarez Freitas, a fundamentação deve estar sempre presente em todos os atos, ressalvados os de mero expediente, os autodecifráveis por sua singeleza e as exceções constitucionalmente previstas.

O princípio da motivação está previsto no art. 19 da Constituição Estadual, apresentando-se, também, noutros diplomas legais, como na Lei Complementar Estadual nº 11.299/98.

## 2.2.3 Outros Princípios Reconhecidos

A ordem jurídica brasileira também reconhece a existência de outros princípios gerais de direito, a seguir descritos e detalhados, que não se encontram previstos, de forma expressa, em norma constitucional ou legal, mas que são reconhecidos pela doutrina e jurisprudência como plenamente aplicáveis à Administração Pública.

### 2.2.3.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Inicialmente, é preciso conceituar o que se entende por interesse público, não sem, previamente, referir que há doutrinadores que entendem não se tratar propriamente de um princípio jurídico. Passando à definição, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello

o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.<sup>9</sup>

Também deve ser destacada a distinção feita pelo referido autor quanto à existência de interesses públicos primários e secundários.

O interesse primário corresponde à definição anteriormente apresentada, ou seja, trata-se do conjunto de interesses dos indivíduos enquanto membros da sociedade. Já o interesse secundário, de forma diversa, identifica-se com os interesses individuais do Estado enquanto pessoa jurídica que é.

Tendo em vista a diferenciação apontada, não é demais afirmar que o gestor público deve buscar realizar tanto o interesse público primário quanto o interesse público secundário, respeitadas as limitações legais e principiológicas impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, é com fundamento no princípio da supremacia do interesse público (primário) que o Estado, em determinadas situações, utilizando-se das prerrogativas que lhe são conferidas, impõe a sua vontade sobre a do particular. São exemplos dessa

<sup>9</sup> MELLO, C. A. B. D. Ob. cit., p. 52.

imposição unilateral as formas de intervenção do Estado na propriedade alheia, o exercício do poder de polícia administrativa e a presença de cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos.

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado, contudo, não se configura um fim em si mesmo, e o agir administrativo, à luz dessa supremacia, encontra limites noutros princípios de direito, como os impostos pelo princípio da legalidade e da razoabilidade.

Desse modo, ainda que possa o Estado, com base na supremacia do interesse público, impor a sua vontade sobre a vontade dos administrados, deve fazê-lo apenas nas hipóteses e nas condições previstas na Constituição e nas leis, observando-se os demais princípios norteadores da atividade administrativa, e nunca o invocando de forma abstrata para submissão dos administrados à vontade do Ente estatal.

### *2.2.3.2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público*

A Administração Pública, por meio de seus agentes, utiliza-se de poderes administrativos para praticar atos voltados ao atendimento dos interesses públicos, caracterizados como aqueles que são próprios da coletividade. Segundo o princípio da indisponibilidade, o administrador público não pode deixar de tutelar os bens e os interesses públicos, uma vez que não se encontram à sua livre disposição. Desse modo, não pode deixar de exercer os poderes e as competências que lhe são conferidos por lei, sob pena de responder pela omissão, já que ditos bens e interesses públicos não pertencem à Administração Pública, tampouco aos seus agentes; pertencem a toda a sociedade.

Em razão desse princípio, determinadas condutas estão vedadas, tais como deixar de apurar e punir a prática de um ilícito administrativo, deixar de cobrar ou arrecadar receita pública, omitir-se no exercício do poder de polícia ou deixar de prestar contas quando a lei assim o exigir.

A indisponibilidade dos bens e dos interesses públicos mostra-se nítida nos casos de alienação de bens móveis e imóveis da Administração. Nessas hipóteses, devem ser seguidos os procedimentos estabelecidos nos arts. 76 e 77 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/21), porquanto, uma vez não observado o rito estabelecido em lei, responderá o gestor pela ilegalidade praticada.

### *2.2.3.3 Princípio da Segurança Jurídica*

A segurança jurídica é um princípio jurídico que indica o dever do Estado de zelar pela estabilidade das relações jurídicas. Esse princípio vem sendo estudado sob

dois enfoques distintos: um de natureza objetiva e outro de natureza subjetiva. No que se refere à natureza objetiva, visa a preservar a estabilização das relações jurídicas do Estado. Do ponto de vista subjetivo – por alguns denominado de princípio da proteção da confiança –, busca proteger os administrados de condutas administrativas que, após lhes conferir vantagens, venham a, muito tempo depois disso, considerar que o ato concessivo apresentava vício de legalidade. Imagine-se um ato praticado por um funcionário de fato, que venha a produzir efeitos benéficos ao administrado e que, passado um longo período, dado o vício de incompetência do agente, não fossem os limites impostos pelo princípio da segurança jurídica, poderia simplesmente ser anulado pela Administração Pública por ser ato ilegal. A possibilidade de anulação a qualquer tempo, a toda evidência, cria um sentimento de permanente insegurança, o que não é próprio de um Estado Democrático de Direito.

Nesse passo, o princípio da segurança jurídica impede que a Administração Pública, utilizando-se do poder de autotutela, anule, indiscriminadamente, atos administrativos que produziram efeitos benéficos aos administrados. Essa limitação, no entanto, reclama a presença de dois importantes fatores: um considerável lapso temporal decorrido desde a prática do ato e a boa-fé do administrado.

No direito positivo, o princípio da segurança jurídica pode ser identificado no art. 68 da Lei Estadual nº 15.612/21, que dispõe que o direito de a Administração invalidar os atos administrativos nulos ou anuláveis de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

## 2.3 Interpretação e Integração do Direito Administrativo

Um tema que tem ganhado realce no debate sobre o direito público diz respeito às alterações realizadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro com a edição da Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, inserindo dez novos artigos que tratam sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

A Lei busca dar maior segurança à atuação do gestor público em face da suscetibilidade de responsabilização advinda de diversas instâncias controladoras, como o controle exercido pela própria Administração, pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e pelo Judiciário, muito em função do subjetivismo que pode advir na interpretação de normas de cunho abstrato, como dignidade da pessoa humana, interesse público, moralidade administrativa, entre inúmeras outras. Pretende-se, assim, evitar a paralização de decisões em virtude do temor de responsabilização, almejando-se uma maior previsibilidade das condutas e primando para uma atuação mais preventiva e orientadora por parte dos órgãos de controle.

A norma traz como chaves interpretativas o primado da realidade e a valorização do consequencialismo.

Segundo Irene Patrícia Nohara, o primado da realidade deve ser entendido como

a necessidade de se interpretar o texto normativo e as exigências da gestão pública também da perspectiva das dificuldades reais do gestor e das exigências das políticas públicas a seu cargo, sendo averiguadas, quando da regularização da situação, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.<sup>10</sup>

Já o consequencialismo, segundo a mesma autora

procura evitar decisões injustas e desequilibradas, estimulando que haja uma ponderação das consequências práticas da decisão, exigindo-se que a motivação de uma decisão de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa indique, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.

Nesse sentido, a Lei determina que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, sendo necessário que a motivação do ato demonstre a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. Não há uma vedação expressa da Lei para que não se decida com base em valores abstratos, mas sim que não sejam feitas exclusivamente em face desses valores e de forma irresponsável<sup>11</sup>.

A exigência tem como fundamento o grau de abstração e generalidade das normas, principalmente dos princípios, acarretando incerteza sobre qual seria a medida mais adequada a ser adotada ao caso concreto. Desta forma, ao serem avaliados os atos, contratos e outros instrumentos firmados pelo gestor público, deverá a autoridade efetuar um exercício de “concretização [dos valores abstratos] em vista das circunstâncias verificadas no mundo dos fatos”<sup>12</sup>.

Deve-se, ademais, indicar expressamente as consequências jurídicas e administrativas que advirão a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma

---

<sup>10</sup> NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Grupo Gen, 2020. p. 1026.

<sup>11</sup> FILHO, J. D. S. C. Ob. Cit. p. 1224.

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-14, nov. 2018.

administrativa e, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. Privilegia-se, assim, o saneamento de atos, quando possível.

Exemplo prático de situação que pode envolver declaração de nulidade ou saneamento de irregularidades em contrato administrativo está no art. 147 da Lei Federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), em que são elencados diversos fatores que devem ser avaliados para a determinação de uma ou outra medida, como impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados, entre outras.

Cabe trazer à colação a lição de Marçal Justen Filho, afirmando que

O mero reconhecimento da ausência de requisito de validade é insuficiente para autorizar a pronúncia do vício e o desfazimento do ato administrativo.

É indispensável avaliar os efeitos concretamente produzidos pelo ato defeituoso, tomando em vista os aspectos da adequação e (especialmente) da necessidade.

Se o desfazimento do ato viciado for apto a comprometer os fins buscados pela Administração ou se existir uma solução menos nociva para os interesses envolvidos, será obrigatória a preservação do ato ou a adoção de providências destinadas a promover o seu saneamento.<sup>13</sup>

Por evidente, chegando-se à conclusão de que a opção que melhor atende ao interesse público é sanar as irregularidades, não significa uma desresponsabilização dos agentes envolvidos. A própria Lei determina que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. No entanto, deve-se considerar os obstáculos e as dificuldades reais que o gestor enfrentava quando da tomada de decisão, sempre em vista das exigências das políticas públicas a seu cargo. Devem ser sopesados, também, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Já no sentido de dar maior segurança jurídica aos envolvidos com o trato da coisa pública, é salutar a previsão de um regime de transição proporcional, equânime e

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, M. Ob. cit. p. 34.

eficiente para nova interpretação ou orientação sobre normas de conteúdo indeterminado que imponha novo dever ou novo condicionamento de direito. Estabelece-se, também, que a revisão de atos *a posteriori* seja efetiva considerando-se as orientações gerais que vigoravam quando da tomada de decisão, evitando-se que situações já plenamente constituídas sejam invalidadas por mudança posterior de entendimento. Por fim, a Lei impõe o dever de as autoridades públicas atuarem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, de forma vinculativa ao órgão ou entidade a que se destinam.

No intuito de uma maior participação da sociedade nos rumos tomados pela Administração Pública, na concepção de uma Administração Pública dialógica, transparente e democrática, permite-se que a edição de atos normativos por autoridade administrativa seja precedida de consulta pública para manifestação de interessados, o que se dará, preferencialmente, por meio eletrônico, devendo as colaborações serem consideradas na decisão.

Por fim, cabe ressaltar, visando eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial, almejando-se uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, que não implique desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral e que estabeleça, com clareza, as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

## 2.4 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942](#)

*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.*

- [Lei federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#)

*Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.*

- [Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1990](#)

*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

– [Lei federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992](#)

*Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#)

*Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018](#)

*Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.*

– [Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

– [Lei Complementar Estadual nº 10.098 de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*

– [Lei Complementar Estadual nº 11.299, de 29 de dezembro de 1998](#)

*Dispõe sobre os contratos celebrados pela Administração Pública Direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e regulamenta os artigos 24, inciso V, 53 e 70, caput, da Constituição do Estado.*

– [Lei Estadual nº 10.547, de 25 de setembro de 1995](#)

*Dispõe sobre o cumprimento do princípio da economicidade, previsto na Constituição Estadual, e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 15.612, de 06 de maio de 2021](#)

*Dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul.*



## 3. PODERES ADMINISTRATIVOS

---

**3.1** Definição **3.2** Poder Vinculado **3.3** Poder Discricionário **3.4** Poder Hierárquico **3.5** Poder Disciplinar  
**3.6** Poder Regulamentar **3.7** Poder de Polícia **3.8** Legislação

---

Atualizado por  
Álvaro Luis Gonçalves Santos

### 3.1 Definição

A Administração Pública realiza diversas atividades voltadas ao atendimento das necessidades coletivas. Para que seja possível ao Estado atingir os objetivos que lhe foram constitucionalmente atribuídos, faz-se necessária a utilização de instrumentos adequados. Os poderes administrativos são prerrogativas asseguradas aos agentes públicos para o desempenho dessas variadas atividades, permitindo, assim, que o Estado realize as finalidades que lhe são próprias. Essas prerrogativas são classificadas pela doutrina como sendo modalidades de poderes administrativos, dentre os quais destacam-se os seguintes: *vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia.*

### 3.2 Poder Vinculado

Fala-se em poder vinculado ou atividade vinculada quando a lei prevê todos os elementos do ato a ser praticado, não restando ao administrador a possibilidade de fazer escolhas segundo critério de conveniência e oportunidade. A impossibilidade de revogação é característica dos atos administrativos vinculados, haja vista que não há espaço para uma avaliação sobre o mérito de sua prática. Isso não quer dizer que não possam, e não devam, ser anulados por vícios de legalidade.

A licença à gestante, prevista no art. 141 da Lei Estadual nº 10.098/94, é um exemplo que pode ilustrar o chamado poder vinculado. Nesta situação, verificada a ocorrência dos eventos que autorizam a concessão da licença, deve o administrador concedê-la à servidora requisitante. Preenchidos os requisitos legais, não há espaço para a sua negativa, sob pena de se configurar ilegalidade passível de correção pelo Poder Judiciário.

Também se materializa tal poder quando da exigência de concurso público para a contratação de servidores, com vistas ao provimento de cargos efetivos ou empregos públicos. Segundo dispõe o art. 37, II, da CF/88, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, não pode o administrador dispensar a realização de concurso público para promover a investidura em cargos e empregos públicos.

Pode-se afirmar, em última e resumida análise, que o poder vinculado retrata o dever do administrador de fiel aplicação da lei. Por essa razão, é questionada, por alguns doutrinadores, a sua qualificação com um verdadeiro poder, já que toda a sua atuação está condicionada pelos ditames da lei.

### 3.3 Poder Discricionário

O poder discricionário é aquele que possibilita ao administrador escolher a alternativa que melhor atenda ao interesse público, respeitados os limites previamente traçados pela lei. Nos atos discricionários, a lei é rígida quanto à competência e à finalidade, havendo divergência doutrinária quanto à caracterização da forma como elemento vinculado ou discricionário. A competência diz respeito à definição de quem pode praticar o ato. A finalidade deverá ser sempre o interesse público, sendo inválidos os atos que dele se afastem. A forma do ato administrativo diz respeito ao seu modo de exteriorização.

Resta ao Gestor Público, adotando critérios de conveniência e oportunidade, a possibilidade de definição do motivo, do objeto e, para alguns, da forma do ato administrativo, ao que se denomina mérito administrativo. O motivo é a situação de fato, que, uma vez ocorrida, encontra numa regra jurídica a autorização para a atuação do administrador, e este, nos atos baseados no poder discricionário, vê-se diante de uma escolha a fazer. O objeto diz respeito ao conteúdo ou às consequências do ato.

A legislação é farta em exemplos de atos administrativos praticados com base no poder discricionário. Pode-se citar, de forma ilustrativa, a licença para tratar de interesses particulares, concedida ao servidor público estadual estatutário. Conforme preceitua o art. 146 da Lei Estadual nº 10.098/94, a Administração Pública poderá conceder a licença. No entanto, somente o fará nos casos em que lhe seja conveniente e oportuno.

Também tem lastro no poder discricionário a decisão sobre a alienação de bens imóveis, se assim recomendar o interesse público. Nesse caso, a discricionariedade está em alienar ou não o bem, já que o procedimento para que a alienação seja levada a efeito está previsto no art. 19 da Lei Federal nº 8.666/93, sendo, neste ponto, ato administrativo vinculado.

### 3.4 Poder Hierárquico

O poder hierárquico está relacionado à organização da Administração Pública. Deste poder decorrem certos efeitos, os quais, tendo em vista a necessidade de coordenação e harmonia da atividade administrativa, possibilitam que as autoridades ou os órgãos superiores possam agir sobre a atuação de autoridades ou de órgãos inferiores.

Assim, aos agentes administrativos superiores é admitido dar ordens àqueles que lhes são subordinados, os quais têm o dever de obediência, ressalvados os casos de ordens manifestamente ilegais. Os agentes superiores também estabelecem diretrizes a serem seguidas pelos agentes hierarquicamente inferiores. Disso decorre que os superiores hierárquicos podem fiscalizar a atuação dos seus subordinados; não apenas a atuação conforme a lei e o direito, mas também quanto ao atendimento das diretrizes previamente estabelecidas.

No caso de os atos praticados pelos subordinados apresentarem vícios de legalidade ou não seguirem a orientação previamente dada, o poder hierárquico autoriza que os agentes hierarquicamente superiores revejam os atos ilegais ou desconformes a essa orientação, ajustando-os aos parâmetros da legalidade ou à diretiva antes traçada.

Também decorre do poder hierárquico a possibilidade de delegação ou avocação de atribuições de um órgão ou agente para outro. A delegação é a transferência dessas atribuições; já a avocação ocorre quando a autoridade superior chama para si o desempenho de determinada atividade inicialmente sob responsabilidade de seu subordinado. Tanto a delegação quanto a avocação encontram na lei os limites para a sua ocorrência.

Uma das expressões do mencionado poder está positivada no inciso VI do art. 177 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, segundo o qual se constitui dever dos servidores públicos o cumprimento das ordens emanadas de seus superiores, ressalvados os casos em que sejam manifestamente ilegais. Em que pese a qualificação como um “poder”, a hierarquia impõe ao agente superior importantes responsabilidades.

A Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, em seu art. 177, § 2º, trata como coautor de eventuais irregularidades o superior hierárquico que recebe denúncia ou representação sobre irregularidades praticadas por servidor que seja seu subordinado e deixa de adotar providências para a apuração dos fatos noticiados.

### **3.5 Poder Disciplinar**

Apesar de o poder disciplinar estar ligado ao poder hierárquico, este não se confunde com aquele. O poder disciplinar autoriza que a administração apure eventuais faltas funcionais cometidas por todos que mantiverem com ela um vínculo de subordinação específica, aplicando as penalidades cabíveis. O exercício desse poder revela-se atividade preponderantemente vinculada, eis que há discricionariedade apenas quanto à definição e à quantificação da pena a ser imposta, não sendo possível à Administração deixar de punir quando a lei assim exigir.

A discricionariedade para a definição e gradação da penalidade, imposta aos servidores públicos estatutários, deverá pautar-se pela natureza e pela gravidade da infração, bem como pela gravidade dos danos causados ao serviço público. É o que

decorre da leitura do §1º do art. 187 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94. Nos casos em que a falta funcional apresentar reduzida gravidade, o servidor poderá ser advertido apenas verbalmente.

A apuração de irregularidades praticadas por servidores será procedida mediante a instauração de sindicância ou inquérito administrativo, dependendo da gravidade da infração. Identificado o infrator, a aplicação de penalidade disciplinar dependerá de processo administrativo-disciplinar, onde deverá ser garantido ao servidor o contraditório e a ampla defesa.

O poder disciplinar, portanto, decorre do princípio da supremacia do interesse público, na medida em que o Estado pode e deve aplicar sanções quando a lei assim o exigir, o que, em última análise, preserva a integridade do interesse público. Esse poder, como assinalado, encontra limitações no próprio ordenamento jurídico, uma vez que o administrador não pode aplicar as penalidades sem a observância obrigatória das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e dos procedimentos definidos expressamente em lei.

### 3.6 Poder Regulamentar

Pelo poder regulamentar, a Administração Pública pode editar atos de caráter geral, com o objetivo de complementar ou esclarecer o conteúdo das leis que necessariamente lhe antecedem, de forma a assegurar a sua fiel execução. Dessa forma, pode-se afirmar que o poder regulamentar é uma prerrogativa conferida à Administração Pública. São exemplos de atos gerais destinados a garantir a fiel execução das leis: os decretos, as resoluções, as instruções normativas e as portarias.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul consagra expressamente tal poder em seu art. 82, V, o qual autoriza o Governador do Estado a expedir decretos e regulamentos. A norma constitucional, porém, delimita o campo de atuação desses atos, os quais se restringem à garantia da fiel execução das leis.

Também está expresso na Constituição do Estado o poder regulamentar dos Secretários de Estado. O inciso III do art. 90 prevê que os Secretários de Estado e as autoridades a eles equiparadas poderão expedir instruções não apenas para a fiel execução das leis, mas também dos decretos e regulamentos. Esses atos de caráter geral não podem contrariar a lei que se pretende regulamentar, dada a vedação imposta pelo princípio da legalidade.

Também são expressões do poder regulamentar as instruções normativas expedidas pelo Contador e Auditor-Geral do Estado, no uso de suas competências legais, a exemplo do que prevê o art. 11 do Decreto nº 50.063, de 8 de fevereiro de 2013, o qual

dispõe sobre a possibilidade de expedição de instrução normativa para instituir normas procedimentais aplicáveis à Administração Pública Estadual, na área de sua competência.

### 3.7 Poder de Polícia

O conceito de poder de polícia é fornecido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional – CTN. Segundo tal dispositivo, o poder de polícia corresponde à atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A doutrina define como atributos do poder de polícia a coercibilidade, a autoexecutoriedade e a discricionariedade. O atributo da coercibilidade permite que os atos baseados no poder de polícia sejam executados independentemente da vontade dos administrados. A autoexecutoriedade permite que a Administração efetive as medidas necessárias – respeitados os limites previstos no ordenamento jurídico – sem necessitar da intervenção judicial para tanto. A discricionariedade como atributo do poder de polícia, embora discutível na doutrina, relaciona-se à valoração da atividade policiada e em relação à medida de polícia aplicável.

O poder de polícia, por ser uma atividade estatal típica, é indelegável, o que impossibilita o seu exercício por pessoas jurídicas de direito privado. Dessa forma, as empresas públicas e sociedades de economia mista não podem ser criadas para o desempenho de atividades de polícia administrativa, conforme posicionamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717 - DF.

São exemplos desse poder: a concessão de licenças, a fiscalização do cumprimento dos contratos administrativos, a aplicação de punições administrativas, as demolições, as apreensões, os embargos etc. Cumpre referir que tal poder será regularmente exercido quando observar as normas de direito administrativo.

Em regra, o exercício do poder de polícia não dá causa à responsabilidade civil do Estado. Porém, a sua utilização irregular, por abuso de autoridade ou desvio de finalidade, pode ocasionar a responsabilidade civil do Estado perante terceiros, bem como a responsabilidade administrativa, civil e penal do servidor responsável pelo ato ilegal.

### **3.8 Legislação**

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)



## 4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**4.1** Definição e Considerações Gerais **4.2** Classificação **4.2.1** Administração Direta **4.2.2** Administração Indireta **4.3** Entidades da Administração Indireta **4.3.1** Autarquias **4.3.2** Fundações Públicas **4.3.3** Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista **4.3.4** Empresas Subsidiárias e Controladas **4.4** Consórcios Públicos **4.5** Entidades Paraestatais Terceiro Setor **4.5.1** Serviços Sociais Autônomos **4.5.2** Organizações Sociais **4.5.3** Entidades ou Fundações de Apoio **4.5.4** Entidades Profissionais **4.5.5** Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público **4.5.6** Organizações da Sociedade Civil **4.6** Legislação

---

Atualizado por  
Antonello Luis Di Chiara

### 4.1 Definição e Considerações Gerais

Em sentido subjetivo (formal ou orgânico), a Administração Pública é o conjunto de órgãos e entes que exercem funções administrativas, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e agentes públicos incumbidos dessas funções, no âmbito da Administração Direta e Indireta. No sentido objetivo (material ou funcional), é o conjunto de atividades do Estado, as quais não podem ser classificadas nas funções legislativas e judiciárias.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

Predominantemente, a função administrativa é exercida pelos órgãos do Poder Executivo; mas, como o regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da especialização de funções, os demais Poderes do Estado também exercem, além de suas atribuições predominantes – legislativa e jurisdicional – algumas funções tipicamente administrativas. Tais funções são exercidas, em parte, por órgãos administrativos existentes no âmbito dos dois Poderes (as respectivas Secretarias) e, em parte, pelos próprios parlamentares e magistrados; os primeiros, por meio das chamadas leis de efeito concreto, que são leis apenas, em sentido formal, porque emanam do Legislativo e obedecem ao processo de elaboração das leis, mas são verdadeiros atos administrativos, quanto ao seu conteúdo; os segundos, por meio de atos de natureza disciplinar, atos de provimento de seus cargos, atos relativos à situação funcional dos integrantes do Poder Judiciário.<sup>1</sup>

A atividade administrativa tomou grandes proporções na Constituição Federal de 1988 – diferentemente das anteriores –, eis que trouxe, expressamente, dispositivos nesse sentido, no seu capítulo VII – Da Administração Pública – do Título III, além de

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Forense, 2020.

tantos outros incluídos ao longo do texto, tais como o art. 70 e seguintes, que tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

No Brasil, o modelo de organização adotado é o de Federação – presente na designação República Federativa do Brasil –, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, cada qual autônomo e independente, não existindo hierarquia entre eles. Com o advento da Constituição Federal de 1988, as competências desses entes político-estatais foram repartidas, sendo a União, eixo central da Federação, quem representa a República Federativa do Brasil no plano internacional.

A atividade administrativa pode ser exercida tanto de forma centralizada, diretamente pelos entes políticos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal –, quanto descentralizadamente. Isso ocorre quando esses entes políticos instituem novos entes, dotados de personalidade jurídica própria, os quais passam a desempenhar algumas de suas atividades. O Poder Público, além disso, pode transferir determinadas atividades a particulares, com o uso do instituto da delegação, como, por exemplo, a chamada concessão de serviços públicos.

Quando a transferência da atividade ocorre no interior da mesma pessoa jurídica, em que um órgão maior se divide em órgãos menores, tem-se a denominada desconcentração. O caminho inverso, ou seja, quando a transferência se dá dos menores para o órgão maior, chama-se concentração. Enquanto na desconcentração permanece o vínculo hierárquico, na descentralização há apenas a tutela administrativa, o controle finalístico e a supervisão.

A estrutura da Administração Pública, no âmbito federal, foi disciplinada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, sendo dividida em Administração Direta e Indireta, esta formada pelas Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas Subsidiárias. Com previsão no art. 241 da CF/1988, os Consórcios Públicos, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005, também compõem a Administração Indireta.

O Código Civil – Lei Federal nº 10.406/2002 –, em seu art. 40, definiu que as pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado. Os entes políticos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal –, as Autarquias, as Associações Públicas e as demais entidades de caráter público criadas por lei são consideradas pessoas jurídicas de direito público interno. Adicionalmente, são consideradas pessoas jurídicas de direito público externo os estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público. Às outras entidades, o Código conferiu personalidade jurídica de direito privado.

A República Federativa do Brasil é o ente de direito público externo, representado, como já assinalado, no plano internacional pela União. E, a rigor, todos os entes da Administração Pública, Direta e Indireta, sujeitam-se aos princípios e regras do regime administrativo público.

## 4.2 Classificação

### 4.2.1 Administração Direta

A Administração Direta é formada pelas pessoas políticas – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – e assim se denomina porque essas pessoas estão previstas diretamente na Constituição Federal de 1988. Órgãos públicos que, segundo Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 2016, p. 144) “são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”.

### 4.2.2 Administração Indireta

A Administração Indireta é o conjunto de pessoas jurídicas dotadas de personalidade de direito público ou privado, criadas ou autorizadas por lei específica para prestar serviços públicos ou exercer atividades econômicas e distintas daquelas que as instituíram, tendo seu fundamento na descentralização administrativa.

Pelo princípio da reserva legal, é necessária uma lei específica para criar ou autorizar a instituição dessas entidades, e, pelo princípio da simetria de formas, a extinção também exige lei. A sua criação resulta de decisão dos entes políticos, pessoas jurídicas de existência obrigatória pela Constituição Federal, e, em tese, também os poderes Judiciário e Legislativo poderiam criá-las.

Enquanto a Administração Direta tem, entre suas funções, o exercício do poder de polícia e a prestação de serviço público, as entidades da Administração Indireta podem prestar serviço público e exercer atividades econômicas.

## 4.3 Entidades da Administração Indireta

A Administração Indireta é integrada pelas Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas Subsidiárias e pelos Consórcios Públicos. A seguir, são apresentadas as principais características de cada um desses entes.

### 4.3.1 Autarquias

Para Marçal Justen Filho, autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração Direta.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

Em função das prerrogativas concedidas aos novos entes autárquicos, a doutrina passou a denominar de “autarquias comuns” aquelas formatadas nos moldes anteriores, as quais se sujeitam a amplo controle finalístico exercido pela Administração Direta, como a admissão e o afastamento de diretores, e de “autarquias de regime especial” aquelas com prerrogativas especiais e diferenciadas, em que a autonomia e a independência são ampliadas em comparação com as “autarquias comuns”.

A criação de autarquias depende de lei específica e, em obediência ao princípio do paralelismo de formas, sua modificação e extinção também exige lei de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo. A instituição independe de registro da pessoa jurídica segundo as formalidades exigidas para as pessoas privadas, pois é a partir da vigência da lei que faz surgir a autarquia que se dá início a personalidade jurídica da mesma.

A personalidade jurídica das autarquias é de direito público, sendo considerada pelo Código Civil pessoas jurídicas de direito público interno. Sua finalidade vincula-se ao exercício de atividades da Administração Pública com atuação impositiva e poder de polícia, serviço público típico. Apresenta características similares às dos entes políticos, sujeitando-se ao regime administrativo destes, em especial às disposições do art. 37 da Constituição Federal.

Dentre essas normas, destacam-se: o ingresso por concurso público; a limitação da remuneração a um “teto remuneratório”; a vedação ao acúmulo de empregos ou cargos, e a observância às normas licitatórias.-

As autarquias beneficiam-se da imunidade tributária recíproca de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou às delas decorrentes, e dos privilégios processuais, com prazo quadruplicado para contestar e em dobro para recorrer.

A prescrição para cobrança de dívidas das autarquias, nos mesmos moldes das outras pessoas jurídicas de direito público, ocorre no prazo de cinco anos sendo sua escrituração contábil realizada pelas regras de contabilidade pública, definidas pela Lei Federal nº 4.320/1964.

As autarquias respondem, em regra, de forma objetiva pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso se constatado dolo ou culpa do servidor, e respondendo o ente instituidor subsidiariamente. Ao gestor cabe providenciar a abertura de processo investigativo para apurar a eventual responsabilidade do agente, visando à obtenção do ressarcimento aos cofres públicos, se for o caso.

#### **4.3.1.1 Agências Reguladoras**

As agências reguladoras, denominadas de “autarquias de regime especial”, surgiram com o processo de desestatização, o que fez com que o Estado pudesse

melhor exercer o seu chamado poder de polícia, regulando, normatizando, controlando e fiscalizando atividades e bens transferidos ao setor privado. Essas agências visam preservar o interesse público e assegurar o equilíbrio entre usuários e particulares.

Por não haver regras-padrão respeitantes às “autarquias de regime especial”, a lei que as cria é que define o seu grau de autonomia e seus privilégios, entre outros aspectos.

Na comparação com as autarquias “comuns”, as de “regime especial” apresentam, como peculiaridades, maior independência e autonomia financeira e administrativa - seus dirigentes, inclusive, possuem mandato e sua nomeação é aprovada pelo Poder Legislativo, bem como detêm poder normativo, nos limites da lei, e poder fiscalizatório. Essas autarquias, todavia, seguem as mesmas regras do direito administrativo aplicáveis às autarquias “comuns”.

É vedado aos seus ex-dirigentes, até um ano depois de deixarem o cargo, representar qualquer interesse perante a agência ou prestar serviços a empresas sob sua regulamentação.

No âmbito do Estado do RS, existe a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos - AGERGS, criada pela Lei Estadual nº 10.931/1997, cujo objetivo precípua é assegurar uma adequada prestação de serviços, a harmonia entre usuários e prestadores de serviços e o equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes.

#### *4.3.1.2 Agências Executivas*

É uma qualificação concedida por decreto específico a uma entidade que já existe – autarquia ou fundação pública – desde que tenha um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e que tenha celebrado Contrato de Gestão com o órgão da Administração Direta a que está vinculada, de acordo com a Lei Federal nº 9.649/1998, em seu art. 51. A entidade não nasce agência executiva, apenas recebe esse título.

Essas agências foram introduzidas no direito brasileiro com o propósito de aprimorar a gestão, com base no controle dos resultados e no cumprimento de objetivos e metas. Fundamentam-se na Constituição Federal, art. 37, § 8º, tendo sido regulamentadas pela Lei Federal nº 9.649/1998, pelo Decreto Federal nº 2.487/1998 e pelo Decreto Federal nº 2.488/1998. No Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 12.237/2005 regulamentou a matéria.

O título de agência executiva poderá ser concedido a autarquias ou fundações, contanto que tenham planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional voltado à melhoria da qualidade da gestão e à redução de custos. Essa qualificação dá à entidade maior autonomia e flexibilidade gerencial, orçamentária e financeira. O ajuste, para tanto, deverá prever as metas e os meios para atingi-las, as

penalidades em caso de descumprimento, o prazo de vigência do contrato e as condições para revisão, renovação e rescisão. A flexibilidade ocorre também nas contratações, cujos valores passíveis de dispensa de licitação são mais elevados – o dobro –, se comparados à regra geral da Lei de Licitações.

Cabe destacar, por oportuno, as principais diferenças entre agência reguladora e agência executiva. Enquanto na agência reguladora a criação e a definição das atribuições se dão por lei, nas executivas o título de qualificação e as prerrogativas são fixados por decreto. Para se manter como agência executiva, a entidade depende do cumprimento das metas definidas no contrato de gestão, estando, também, sujeita a perder essa qualificação no caso de seu descumprimento ou de não renovação das metas previstas. De outra parte, para a agência reguladora, a manutenção das prerrogativas independe do desempenho, e a perda da condição, pelo princípio da simetria de formas, ocorre somente com alteração legal.

As agências executivas direcionam a prática de suas atividades administrativas diretamente aos administrados, diferentemente das agências reguladoras, que, em regra, desenvolvem atividades normativas e reguladoras para outras entidades públicas ou privadas. Nas reguladoras, os dirigentes detêm mandato, o que lhes dá estabilidade institucional; nas executivas, os gestores podem ser destituídos por ato administrativo.

### 4.3.2 Fundações Públicas

As fundações públicas são consideradas um patrimônio dotado de personalidade jurídica, afetado a um fim social, sem finalidade lucrativa e com autonomia administrativa, sem hierarquia, mas supervisionado pelo ente instituidor. Caso as fundações obtenham resultado positivo, este reverterá ao atendimento dos fins da entidade.

As fundações, *lato sensu*, podem ser privadas, quando instituídas por particulares, ou públicas, se o patrimônio for originário de ente do Poder Público e a finalidade for essencialmente pública.

Para se referir a esses entes, que integram a Administração Indireta, a Constituição Federal de 1988 utilizou as seguintes expressões: “fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”, “fundações públicas”, “fundações controladas pelo Poder Público”, “fundações sob controle estatal”, “fundações governamentais” e apenas “fundações”, mas tão-somente dessas palavras não se pode extrair a sua natureza jurídica.

São criadas ou autorizadas por lei específica para desempenhar atividades em áreas sociais atribuídas ao Estado, tais como educação, saúde e assistência social, as quais constituem serviços públicos que o Estado deve prestar diretamente à sociedade.

A instituição das fundações dotadas de personalidade jurídica de direito privado depende também do registro pelas formas privadas – Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Essa medida tem por finalidade transferir o patrimônio (afetar à finalidade) e não o objetivo de definir a natureza privada da fundação. Pelo princípio do paralelismo de formas, a modificação e a extinção das fundações devem ocorrer por lei, até para destinar o patrimônio que foi afetado àquele fim, mesmo que não seja necessária a edição de lei específica.

As fundações com personalidade de direito público podem desempenhar atividades em que seja necessário o uso da autoridade estatal – poder de polícia – e estão sujeitas exclusivamente ao regime jurídico administrativo, integrando o complexo político-administrativo das pessoas jurídicas do direito público interno.

A jurisprudência, inclusive emanada do Supremo Tribunal Federal – STF, mesmo após a vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, vem considerando as fundações públicas como uma espécie de autarquia, denominando-as de “autarquias fundacionais”. Essa denominação poderia ser um exagero se não tivesse a Constituição Federal concedido tratamento semelhante a autarquias e fundações em dispositivos constitucionais, como, por exemplo, no art. 150, § 2º. Pela finalidade social que visam a atingir, as fundações aproximam-se mais das autarquias do que das empresas públicas ou sociedades de economia mista.

À semelhança das autarquias, para as fundações de direito público, aplica-se o regime administrativo quanto a pessoal – ingresso por concurso, vedação de acumular cargos ou empregos e sujeição ao teto remuneratório –, a licitações e contratos, ao regime de bens e à imunidade tributária.

Para as constituídas com personalidade jurídica de direito privado, também incide uma série de regras do regime administrativo, como a criação e a instituição de quadro de pessoal por lei, a realização de licitações e a obrigatoriedade de prestar contas de sua gestão. Seus empregados são escolhidos por processo seletivo público (concurso) e contratados pelo regime celetista, sendo vedada também a acumulação de empregos; os bens são privados, mas possuem certa proteção, em razão da aplicação de regras do direito administrativo, pelo desempenho de atividade de interesse público.

As regras de direito administrativo, quanto à responsabilidade civil, incidem tanto para as fundações de direito público quanto para as de direito privado prestadoras de serviço público, inclusive quanto à responsabilidade subsidiária do ente instituidor.

Submetem-se ao controle interno (no Estado do RS, pela CAGE), externo (pelo Tribunal de Contas) e ao exercido pelo Ministério Público.

Cumpre enfatizar, aqui, as principais diferenças existentes entre as fundações públicas e as autarquias, pois, embora as fundações com personalidade jurídica de direito público assemelhem-se muito às autarquias, existem, com relação a uma e outra, significativas diferenças. Enquanto estas realizam atividades típicas da Administração Pública, aquelas, quando constituídas como pessoa jurídica de direito público, atuam

em atividades de interesse público. As autarquias têm atuação em setor exclusivo do Estado e, em seu âmbito, o Estado necessita transferir um serviço público típico para uma pessoa jurídica distinta, enquanto as fundações não atuam exclusivamente em setor público estadual e, em sua esfera, o Poder Público, detentor do patrimônio, pode dotá-lo de personalidade jurídica para atender a uma determinada necessidade social.

### 4.3.3 Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

O Estado pode criar entidades para exploração de uma atividade econômica - atividade típica do setor privado -, desde que sejam necessárias aos imperativos de segurança nacional ou haja relevante interesse coletivo, conforme autoriza o art. 173 da Constituição Federal, bem como para a prestação de um determinado serviço público. Essas entidades são as chamadas empresas públicas e sociedades de economia mista - SEM.

Essas empresas e sociedades são pessoas jurídicas de direito privado, aí incluídas as prestadoras de serviço público. Com base no entendimento do STF de que as atividades típicas do Estado não podem ser delegadas a entidades privadas, conclui-se que tais entidades não estão aptas a exercer o chamado poder de polícia.

A sua criação depende de autorização legislativa específica, mas a sua instituição se dá pelos meios privados, com o registro na Junta Comercial ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas; a extinção, pelo princípio da simetria de formas, depende de lei, mesmo que não específica.

As entidades exploradoras de atividade econômica seguem as normas das demais empresas de direito privado, inclusive quanto às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, porém, em algumas situações, essas normas de direito privado sofrem derrogações por normas de direito público, que prevalecem, resultando em um regime jurídico híbrido.

Os empregados são contratados pelo regime celetista, entretanto, aplicam-se as regras do direito administrativo: exigência de concurso público, vedação de acumular empregos ou funções públicas e observância do teto remuneratório, esta última apenas aplicável às entidades que necessitam de repasse de recursos do ente instituidor para despesas de pessoal e de custeio. Para fins da Lei de Improbidade Administrativa, os empregados das empresas prestadoras de serviços públicos equiparam-se aos servidores públicos em geral.

Os bens das empresas estatais são privados (Código Civil, art. 98, *a contrario sensu*), sem regime especial de proteção, mas são tratados de forma diferente, conforme a sua destinação e/ou a atividade da entidade. Já os bens das empresas prestadoras de serviços públicos afetados diretamente a essa finalidade, em função do princípio

da continuidade do serviço público, são beneficiados por prerrogativas do regime administrativo: imprescritibilidade, impenhorabilidade, alienabilidade condicionada e não-sujeição a ônus reais.

Os demais bens dessas entidades prestadoras de serviços públicos que não estão afetados à prestação de serviços propriamente ditos e os das exploradoras de atividade econômica sujeitam-se ao regime privado, o que não significa sua equiparação aos bens privados sem nenhuma restrição. Incidem sobre eles normas de direito público, desde que expressamente previstas, como o controle externo e o interno de cada Poder, conforme art. 70 e seguintes da CF/1988.

Nas sociedades de economia mista, a Assembleia Geral tem a prerrogativa de autorizar a alienação de bens. As ações pertencentes ao Estado têm sua alienação condicionada, necessitando de lei para a desafetação.

Em regra, as empresas estatais não gozam de privilégios administrativos, tributários e processuais.

A Lei Federal nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, no art. 2º, I, afasta sua aplicabilidade às empresas públicas e às sociedades de economia mista. Mesmo que na doutrina e na jurisprudência não exista consenso sobre o assunto, pode-se afirmar que elas não estariam sujeitas à recuperação judicial, ao menos no que diz respeito às prestadoras de serviços públicos, em função do princípio da continuidade desses serviços.

Tais entidades sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas e do Ministério Público, controle este não incidente sobre os recursos captados da iniciativa privada, como, por exemplo, os depósitos dos clientes do Bannisul, por não serem recursos públicos. Os seus agentes sujeitam-se aos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa.

Em nosso Estado, há o exemplo de uma empresa com participação acionária das três esferas de governo, a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A - Trensurb, com a seguinte composição acionária: a União com 99,8558% do capital, o Estado do RS com 0,1116% e o Município de Porto Alegre com 0,0326%; não há participação de capital privado. Embora denominada de sociedade anônima, a composição societária levaria a caracterizá-la como empresa pública.

Existem diferenças entre uma empresa pública e uma sociedade de economia mista. A empresa pública é constituída com capital exclusivamente público e pode revestir-se de qualquer das formas admitidas pelo direito, enquanto a Sociedade de Economia Mista – SEM tem, além do público, a participação do capital privado, ainda que minoritário, podendo ser criada somente sob a forma de sociedade anônima. A empresa pública não tem finalidade lucrativa, e os riscos da atividade são do Estado, ao contrário, o objetivo da SEM é o lucro, porque os seus parceiros privados buscam lucrar, mas ela também reparte

com eles eventuais prejuízos. As empresas públicas, em geral, são entidades unipessoais, já, as sociedades de economia mista, invariavelmente, têm múltiplos sócios (acionistas).

#### 4.3.3.1 *Lei das Estatais*

Em 30 de junho de 2016, entrou em vigor a Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei das Estatais é uma Lei Nacional, portanto com aplicabilidade para todos os entes federativos. A referida norma é válida para todas as empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias. Cabe ressaltar que, inclusive as Sociedades de Propósito Específico submetem-se a esta Lei.

No Estado do Rio Grande do Sul enquadram-se nesta hipótese: Cia. de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (Procergs), Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Barrisul), Badesul Desenvolvimento S.A - Agência de Fomento/RS, Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul (Ceasa), Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Companhia Estadual de Silos e Armazéns (Cesa), Cia. Riograndense de Mineração (CRM), Cia. de Gás do Rio Grande do Sul (Sulgás), Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) e Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A (Cadip).

Há de se gizar que todas as subsidiárias das estatais aqui listadas também se submetem aos ditames da lei, tais como, Barrisul Armazéns Gerais S.A, Barrisul Cartões S.A., Barrisul S.A. Administradora de Consórcios, Barrisul S.A. Corretora de Valores Mobiliários e Câmbio integrantes do Grupo Econômico Barrisul; e o Complexo Eólico Povo Novo, do Grupo CEEE.

Há uma excepcionalidade na Lei para Estatais que possuam Receita Operacional Bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (a saber, no Estado do RS: Cadip, Cesa e Ceasa). Para tais casos, a Lei nº 13.303/2016, no seu art. 1º, assim dispõe:

Art. 1º (...)

§ 1º O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

(...)

§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

§ 4º A não edição dos atos de que trata o § 3º no prazo de 180 (cento

e oitenta) dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei.

(...)

A Lei buscou estabelecer práticas de governança e controles proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio das estatais. Estas deverão divulgar, anualmente, carta com os objetivos de políticas públicas, além de dados operacionais e financeiros que evidenciem os custos da atuação.

Adicionalmente, trouxe critérios objetivos acerca da implementação e indicação dos Administradores (Conselho de Administração e Diretoria) e do Comitê de Auditoria Estatutário. Houve, igualmente, a imposição de criação de áreas específicas de *Compliance* e Riscos, devendo ser elaborado e divulgado Código de Conduta.

A escolha dos administradores deverá recair sobre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento e que preencham cumulativamente os seguintes requisitos: a) formação acadêmica compatível, b) não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 e alterações posteriores, e c) experiência mínima.

Ainda traz a previsão da necessidade de participação anual dos administradores em treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

Sobre licitações, a Lei traz diversos dispositivos que inovam. Os procedimentos ali dispostos referenciam-se ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Outrossim, previu também a possibilidade de contratação semi-integrada, a qual, a estatal elabora o projeto básico antes da licitação.

Em relação aos valores previstos para a dispensa de licitação, trouxe alterações que são de R\$ 100 mil para obras e serviços de engenharia e de R\$ 50 mil para outros serviços e compras e para alienações. Esses limites poderão ser alterados por deliberação do Conselho de Administração, podendo haver valores diferentes para cada estatal.

#### **4.3.4 Empresas Subsidiárias e Controladas**

Além das entidades já referidas e que integram a Administração Indireta, existem também as empresas subsidiárias e as controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público.

A subsidiária é uma entidade controlada por outra, sendo essa relação integral quando a controladora é a única acionista. Toda subsidiária é uma controlada, mas nem toda controlada é uma subsidiária.

A Lei Federal nº 6.404/1976, no art. 243, § 2º, definiu controlada como “a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores”. E a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101/2000 –, art. 2º, II, a definiu como “empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação”.

Embora a Constituição Federal autorize a instituição de empresa subsidiária por qualquer entidade da Administração Indireta, na prática, apenas as sociedades de economia mista e as empresas públicas têm subsidiárias. A sua criação depende de autorização legal e, pelo paralelismo de formas, a modificação e a extinção também exigem lei.

Aplicam-se às subsidiárias, em geral, as mesmas regras da entidade criadora e, por não estar relacionada de forma explícita no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, há entendimentos doutrinários de que somente incidiriam as normas do regime público quando houver menção expressa, como, por exemplo, as do art. 37, XVII (acumulação) e do art. 37, § 9º (teto remuneratório).

As subsidiárias e as controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público sujeitam-se ao controle interno e externo, inclusive as que não integram a Administração Indireta, por existir patrimônio público envolvido.

Para que uma entidade instituída por uma sociedade de economia mista, na condição de subsidiária, entre no mundo jurídico como uma sociedade de economia mista específica, é preciso que lei específica autorize a sua criação, atribuindo essa qualidade à nova entidade. A doutrina convencionou denominá-la de sociedade de economia mista de segundo grau, para diferenciá-la da criadora, que é considerada de primeiro grau.

Cumprir destacar, ademais, que a Lei Federal nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas), em seu art. 235, § 2º, dispõe que as entidades que tiverem a participação acionária, majoritária ou minoritariamente, de sociedades de economia mista estarão sujeitas às suas regras gerais (ou seja, às da Lei das Sociedades Anônimas) e não às disposições especiais de capítulo específico destinado às sociedades de economia mista.

## 4.4 Consórcios Públicos

A cooperação é uma forma de articulação dos entes federativos que visa à realização de objetivos comuns. Para tanto, tais entes poderão constituir consórcios

públicos e formalizar convênios de cooperação, previstos no art. 241 da Constituição Federal, com a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Os consórcios públicos foram disciplinados pela Lei Federal nº 11.107/2005 e pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. O Código Civil de 2002, em seu art. 41, IV, passou a considerá-los como pessoa jurídica de direito público interno.

Denominam-se de consórcios públicos as parcerias formadas por dois ou mais entes da Federação para prestar serviços públicos por meio de gestão associada. Os consórcios apresentam mais características de convênio, em face dos interesses comuns, do que de contrato, como prevê a lei. Poderão consorciar-se todas as pessoas políticas, inclusive a União, o que antes era vedado, bem como não é mais exigência que apenas entes semelhantes participem desses contratos.

A articulação e a coordenação entre esses entes federados, na gestão de serviços públicos, poderão abranger áreas como saneamento básico, saúde, educação, habitação, integração dos sistemas de transporte urbano, abastecimento de água, tratamento do lixo, destinação final de resíduos sólidos, segurança pública e aquisição de máquinas.

Para alcançar seus objetivos, os consórcios podem firmar convênios, contratos e acordos e receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de Governo.

As etapas para a constituição da entidade “Consórcio Público” incluem:

**a) Protocolo de intenções** – É a etapa inicial na qual são estabelecidas as condições detalhadas do futuro consórcio. Deve ser subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados e necessita ser publicado. Nos consórcios públicos tradicionais, que são um tipo de convênio, a assinatura do protocolo é a última etapa.

**b) Ratificação** – É a aprovação do protocolo de intenções, mediante lei específica de cada consorciando, sendo a lei dispensada para o ente que já houver disciplinado por lei, antes da subscrição do protocolo de intenções, a sua participação no consórcio. A ratificação atende ao dispositivo constitucional que exige lei para criação de entidade cuja alteração ou extinção dependerá de aprovação da assembleia geral, ratificada mediante lei por todos os entes consorciados.

**c) Estatuto** – A assembleia geral dos entes consorciados deliberará sobre o estatuto, respeitando o previsto no protocolo de intenções, convertido, com a ratificação, em contrato de constituição do consórcio público. O estatuto irá prever a estrutura do consórcio e o funcionamento de seus órgãos.

Os consórcios públicos poderão constituir-se sob a forma de pessoa jurídica de direito público – associações públicas –, de natureza autárquica, e pessoa jurídica de direito privado – associações privadas –, entes em colaboração com o Poder Público,

sem fins lucrativos. As primeiras adquirem personalidade jurídica com a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; as de direito privado dependem do registro em cartório dos seus atos constitutivos.

Por meio do contrato de consórcio, os entes federados podem-se unir visando à gestão associada de serviços públicos. Para viabilizar a prestação de serviços pelo consórcio a um ente consorciado ou entre todos, é formalizado o contrato de programa, que é o instrumento utilizado para constituir e regular as obrigações de um ente da Federação com outro ou com o consórcio público e visa disciplinar a prestação dos serviços ou a transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade das atividades transferidas. O contrato continuará vigorando, mesmo quando for extinto o consórcio público.

Caso previsto no contrato de consórcio, entidades da Administração Indireta de entes consorciados poderão celebrar um contrato de programa, não sendo permitido, porém, que tal contrato atribua ao contratado o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços da gestão associada – atividades de gestão –, restando permitida apenas a sua execução – atividade de execução. A gestão é delegada pelos entes políticos somente ao consórcio, o qual poderá figurar como outorgante de serviços ou obras.

As receitas dos consórcios têm origem nos contratos com os consorciados, por meio da arrecadação decorrente da gestão associada dos serviços, do contrato de rateio e dos convênios com entes não consorciados. Também podem originar-se do recebimento de auxílios, contribuições e subvenções sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do Governo.

O contrato de rateio é o instrumento idôneo para viabilizar a entrega de recursos pelo ente consorciado ao consórcio, constituindo-se na formalização, a cada exercício financeiro, da destinação das dotações orçamentárias para o custeio das atividades do consórcio. Aquele que não consignar recursos orçamentários para fazer frente às obrigações assumidas poderá ser excluído do consórcio.

Os consórcios submetem-se à Lei de Licitações, mas, quanto à definição da modalidade de licitação, os valores são dobrados para os consórcios formados por até três entidades e triplicados para os compostos por número superior. Os consórcios poderão dispensar a licitação em valores mais elevados – dobrados – se comparados aos demais entes, bem como poderão ser contratados – contrato de programa – pela Administração Direta e Indireta dos entes consorciados, com dispensa de licitação.

Os consórcios, mesmo os constituídos nos termos da lei civil, estão sujeitos às normas de direito público – regime híbrido – relativamente a licitações, prestação de contas e admissão de pessoal, ainda que pela CLT. Devem observar as normas de direito público na contabilização, têm o dever de prestar contas e sujeitam-se à fiscalização do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo,

representante legal do consórcio e eleito pelos titulares dos entes consorciados. Mesmo assim, não pode ser afastada a competência ampla dos tribunais em relação a qualquer gestor de recursos públicos.

A Lei Federal nº 8.429/1992 foi alterada para considerar como atos de improbidade administrativa ações que contrariem a Lei dos Consórcios. Os consórcios poderão receber servidores cedidos pelos entes consorciados, com restrição para os que vierem a desempenhar atividade impositiva, os quais não poderão ser celetistas. E, ainda, os entes consorciados poderão transferir ou alienar bens para o consórcio.

## 4.5 Entidades Paraestatais - Terceiro Setor

As entidades paraestatais, que a doutrina também denomina de entes de cooperação - ou terceiro setor -, entes em colaboração ou entes em situação particular, não integram a Administração Indireta, mas, mesmo assim, sobre elas incide uma série de normas do regime público administrativo, em maior ou menor nível.

A palavra paraestatal é formada pelo prefixo grego “para”, que significa “ao lado de”, que se une ao radical “estatal”, significando o ente que está ao lado do Estado para executar atividades estatais. Trata-se de entidades privadas, instituídas por particulares, sem vínculo orgânico com a Administração Pública. Colaboram com o Estado em atividades não exclusivas deste mediante algum incentivo do Poder Público, como subvenções sociais ou isenções, sujeitando-se, por isso, ao controle exercido pelo Tribunal de Contas.

O terceiro setor – assim denominado porque coexiste com o primeiro e com o segundo setores, que são o Estado e o mercado, respectivamente – é formado por serviços sociais autônomos, organizações sociais, entidades ou fundações de apoio, entidades profissionais, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações da sociedade civil.

### 4.5.1 Serviços Sociais Autônomos

Os serviços sociais autônomos são entidades colaboradoras com o Estado; atuam como uma forma de parceria para financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores, fornecendo assistência e ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais. É atividade privada de interesse público, não exclusiva do Estado, mas incentivada e subvencionada por este, e não é um serviço público, portanto, não se trata de descentralização administrativa.

Esses serviços são instituídos mediante inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas sob a forma de fundações, sociedades civis ou associações, com personalidade jurídica de direito privado, e, em geral, não estão sujeitos às normas de direito público.

As obrigações são estabelecidas na lei ou no contrato de gestão. A lei não cria, mas autoriza a instituição, sendo, em geral, a tarefa atribuída às confederações.

As entidades não visam ao lucro, e suas receitas são originárias, principalmente, de contribuições parafiscais instituídas por lei; entretanto, podem vir, ainda, de dotação orçamentária específica, convênios ou contratos de gestão. A sua criação, por receberem contribuições parafiscais, depende de autorização legislativa, e submetem-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas devido também ao recebimento dessas contribuições.

O ingresso de pessoal é feito por meio de processo seletivo, e seus empregados são contratados pelo regime celetista, sendo equiparados a servidores públicos para fins criminais e de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa. Os salários seguem os padrões de mercado e não estão sujeitos ao “teto remuneratório” dos servidores públicos.

Essas entidades seguem a Lei de Licitações, mas podem adotar regulamento próprio. O benefício da imunidade tributária está condicionado à não remuneração, por qualquer forma, dos cargos da diretoria, dos conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos e à não distribuição de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto.

## 4.5.2 Organizações Sociais

A iniciativa privada pode cooperar com o Estado, estabelecendo parcerias em áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde para a prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado. Nos termos da Lei Federal nº 9.637/1998, o Poder Executivo poderá atribuir qualificação como organizações sociais a associações civis ou fundações privadas instituídas por particulares, sem fins lucrativos, sob a forma de pessoa jurídica de direito privado.

Em 2015, o STF julgou parcialmente procedente a ADI 1.923, na qual partidos políticos questionavam a Lei nº 9.637/1998, e o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações). O Supremo decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o Poder Público, mas desde que a celebração de convênio com tais entidades seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (art. 37, *caput* da CF/1988).

As entidades qualificadas desenvolvem, com incentivo e fiscalização do Poder Público, atividade pública de natureza não exclusiva do Estado, mediante vínculo jurídico – contrato de gestão –, submetendo-se às regras de direito privado. Não se trata de serviço público delegado, pois não integram a Administração Pública. Na área de saúde,

absorvendo atividade de entidade federal extinta, ocorre uma exceção em que há prestação de serviço público.

A qualificação como organização social depende de habilitação perante a Administração Pública, sendo a entidade declarada como “de interesse social e utilidade pública” e suas obrigações estabelecidas no contrato de gestão, que não é o de que trata o art. 37, § 8º, da CF/1988. O objetivo dessa qualificação é conceder maior autonomia e flexibilidade à execução dessas atividades e aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços. Para tanto, essas organizações poderão receber recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão, podendo auferir, ainda, receita própria com a venda de serviços. Em caso de descumprimento do contrato, poderão ser desqualificadas, por decreto, a exemplo de sua habilitação, sendo os bens públicos revertidos ao Estado.

A lei exige que o órgão de deliberação superior dessas entidades tenha representantes do Poder Público e da comunidade, com notória capacidade profissional e idoneidade moral.

Essas organizações sociais, por certo, assumirão atividades ora desempenhadas por órgãos ou entidades estatais. A consequência será a extinção destas, implicando a cedência àquelas das instalações e dos bens móveis e imóveis. O serviço que é público passará a ser prestado como atividade privada. A mesma atividade será exercida, de fato, pelos mesmos servidores e com a utilização do mesmo patrimônio. O objetivo é que os servidores se constituam pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, habilitados como organizações sociais, sem ter que se submeter aos rigores do regime administrativo público.

A contratação de pessoal para essas entidades é feita pelo regime celetista, não se sujeita às regras de direito público. Não é exigido concurso público, e os salários regulam-se pelas regras de mercado, não tendo que observar o “teto remuneratório” aplicável ao serviço público. É admissível a cessão especial de servidores públicos para realizar as atividades, com ônus para o Poder Público, permitindo-se, inclusive, remuneração complementar, desde que decorra do contrato de gestão e que não seja com o uso de recursos públicos.

Somente estão sujeitas à Lei de Licitações nos casos de aquisição de bens ou serviços com recursos públicos, mas têm autonomia para editar regulamento próprio. Podem, ainda, ser contratadas com dispensa de licitação (art. 24, XXIV, da Lei Federal nº 8.666/93).

A imunidade tributária está condicionada ao não pagamento de remuneração, por qualquer forma, aos detentores de cargos da diretoria e aos integrantes de conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos, e à não distribuição de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto. É

vedada a distribuição de bens ou de parcela do patrimônio para associado ou membro, em função de desligamento, retirada ou falecimento.

As suas obrigações e metas serão supervisionadas pelo órgão que tenha firmado o contrato de gestão. E o controle quanto aos recursos públicos será exercido pelo Tribunal de Contas.

### 4.5.3 Entidades ou Fundações de Apoio

As entidades de apoio não possuem fins lucrativos e são criadas por servidores com a finalidade de cooperar com as instituições de ensino superior, nas áreas de ensino e de pesquisa, bem como desempenhar atividades de interesse público próprias da entidade estatal, com os mesmos objetivos e áreas de atuação do órgão ou da entidade pública que apoiam.

Exceto quanto às fundações de apoio às instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica, disciplinadas pela Lei Federal nº 8.958/94, as demais entidades de apoio não possuem legislação específica. São criadas com recursos privados, em geral oriundos dos próprios servidores públicos da entidade que pretendem apoiar, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, com personalidade jurídica de direito privado, instituída nos termos das leis civis. Na sua extinção, o patrimônio será transferido para a entidade congênere.

Essas entidades exercem atividades de interesse público e não serviços públicos delegados, não se sujeitando às normas de direito público; devem observar as regras do mercado, de direito privado, mesmo que exista a participação de servidores das entidades contratantes na realização das suas atividades, e os seus empregados são contratados pelo regime celetista.

Além disso, não estão sujeitas à Lei de Licitações e podem ser contratadas pelas universidades e instituições públicas de pesquisa científica e tecnológica por dispensa de licitação. As entidades constituídas com base na Lei Federal nº 8.958/94, contudo, devem observância à Lei de Licitações e sujeitam-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas. As demais também estarão sujeitas a esse controle quando utilizarem recursos públicos.

O vínculo dessas fundações de apoio com as entidades da Administração Direta e Indireta, em regra, ocorre por meio de convênio ou contrato; suas receitas originam-se desses ajustes com as instituições que apoiam, mas também da prestação de serviços a particulares, e têm a prerrogativa de utilizar bens e serviços da entidade contratante (pública), mediante ressarcimento.

As que atuam nas áreas da educação ou da assistência social beneficiam-se da imunidade, condicionada à não remuneração dos cargos de diretoria e à não distribuição de lucro, bonificação ou qualquer outra vantagem a dirigentes, associados ou mantenedores.

O Ministério Público, no exercício da fiscalização que lhe cabe, nos termos do Código Civil, tem apontado uma série de irregularidades nessas entidades, tais como utilização de servidores, complementação salarial com recursos públicos, repasse de serviços não terceirizáveis e utilização indevida de bens públicos.

#### 4.5.4 Entidades Profissionais

Os “conselhos profissionais” têm por objetivo fiscalizar e exercer o poder disciplinar sobre os indivíduos cujas profissões são regulamentadas por determinada lei federal. Por delegação de competência, esses conselhos são criados para desempenhar atividades típicas de Estado, especialmente o poder de polícia e a cobrança compulsória de contribuições e são denominados de autarquias corporativas, mesmo que, no rigor técnico, não sejam assim considerados. Suas receitas originam-se de contribuições que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, possuem caráter tributário.

A personalidade jurídica dessas entidades é de direito público e, embora as leis instituidoras não mencionem expressamente isto, segundo o STF, pertencem ao “gênero autarquia”. Ainda assim, não integram a Administração Indireta e não têm nenhuma subordinação ao Poder Público, nem supervisão deste. Seus dirigentes são eleitos pelos profissionais com registro, e a receita vem da contribuição desses membros. Suas atividades devem ser executadas por detentores de cargos públicos, no âmbito de cada conselho profissional, admitindo-se a contratação de empregados para atividades-meio. O STF legitimou a criação de cargos e a contratação de pessoal por meio de um processo seletivo.

Para o STF, esse serviço de fiscalização de profissões regulamentadas, por ser atividade típica estatal, não pode ser delegado a entidades privadas e se submete à fiscalização do Tribunal de Contas. Contrária à doutrina e à jurisprudência, foi editada a Lei Federal nº 9.649/98, que dispunha que, à exceção da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, essas entidades possuíam natureza privada. O STF considerou inconstitucional esse dispositivo, em decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-DF. Assim, segundo interpretação daquele tribunal, para o exercício do poder de polícia, esses conselhos deverão possuir cargos públicos, mas, para as atividades-meio, poderão ser contratados empregados. De fato, atualmente, existem apenas empregados.

Sob o argumento de que o advogado exerce uma função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à Administração da Justiça, a OAB tem defendido que não pode ser tida como congênere dos demais entes fiscalizadores,

pois possui finalidade institucional, não estando voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Alega ainda que, por representar a sociedade, não pode ser fiscalizada, não incidindo sobre ela o controle do Tribunal de Contas.

#### 4.5.5 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Segundo Di Pietro (2020, p. 1178), a denominação Oscip:

constitui uma qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.

Tal qual as organizações sociais (OS), ambas não possuem fins lucrativos, porém a diferença é que a Oscip exerce atividade de natureza privada. Outra diferença é que a OS utiliza o instrumento chamado contrato de gestão, enquanto a Oscip celebra o termo de parceria com o Poder Público.

Os títulos de utilidade pública, organização social e Oscip, para serem outorgados, dependem de lei, sendo que cada ente federativo tem competência própria para definição dos requisitos. Em relação à prestação de contas de verba repassada à entidade privada, deverá ser demonstrada que os recursos públicos foram utilizados conforme estabelecido no acordo, sob pena de ilegalidade.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 12.901/2008, regulamentada pelo Decreto nº 45.541/2008, dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências.

#### 4.5.6 Organizações da Sociedade Civil

A Lei Federal nº 13.019/2014, alterada pelas Leis nº 13.102/2015 e 13.204/2015, veio disciplinar de forma mais rigorosa as parcerias entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor:

institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Redação dada pela Lei nº 13.204/15)

Conforme Di Pietro (2020, p. 1187):

Quanto às entidades incluídas no conceito de organizações da sociedade civil, houve considerável redução pela Lei nº 13.204/15, tirando grande parte do objetivo original de imprimir um regime jurídico uniforme para todas as entidades do terceiro setor que façam parceria com o Poder Público, e tirando também grande parte do objetivo moralizador que inspirou a Lei nº 13.019/14. Foram tantas as entidades excluídas pelo artigo 3º, que se chega a pensar que a lei perdeu grande parte do seu objeto. As organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e as organizações sociais (OS), que seriam o principal alvo da lei, porque são as que administram maior volume de recursos públicos, somente são por ela alcançadas se não cumprirem os requisitos das Leis nº 9.790/1999 e 9.637/1998, respectivamente. Os serviços sociais autônomos também foram excluídos.

Pelo art. 2º da Lei nº 13.019/2014, os instrumentos de parceria utilizados são o termo de colaboração (inciso VII), quando proposto pela Administração Pública, o termo de fomento (inciso VIII), quando proposto pela organização da sociedade civil ou o acordo de cooperação, com redação dada pela Lei nº 13.204/2015, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (inciso VIII-A).

Ainda, de acordo com Di Pietro (2020, p. 1202):

As relações jurídicas entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor têm sido campo fértil para os desvios dos objetivos que justificam a celebração de parcerias entre os setores público e privado para fomento de atividades sociais de interesse público; como também têm propiciado o desrespeito das finalidades institucionais das entidades parceiras; e, principalmente, têm provocado o desvio de vultosos recursos públicos para finalidades outras que não são de interesse público.

A Lei nº 13.019/14 adotou uma série de medidas que, se devidamente monitoradas pelos órgãos de controle, podem contribuir para moralizar as parcerias com entidades do terceiro setor e corrigir os abusos que atualmente se verificam. Dentre elas, são relevantes a maior transparência, o chamamento público, o plano de trabalho, as restrições para liberação de recursos públicos, a prestação de contas e as penalidades.

## 4.6 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Decreto-Lei nº 200, de 24 de fevereiro de 1967](#)

*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992](#)

*Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#)

*Institui o Código Civil.*

- [Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005](#)

*Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014](#)

*Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.*

- [Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)

*Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

- [Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007](#)

*Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.*

– [Lei Estadual nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008](#)

*Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 45.541, de 13 de março de 2008](#)

*Regulamenta a Lei nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a celebração do Termo de Parceria, e dá outras providências.*



## 5. SERVIÇOS PÚBLICOS

---

**5.1** Definição e Considerações Gerais **5.2** Competência para Prestação do Serviço **5.3** Formas de Prestação do Serviço Público **5.4** Modalidades de Delegação **5.5** Concessão e Permissão **5.5.1** Definições **5.5.2** Características **5.5.3** Princípios **5.5.3.1** Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos **5.5.3.2** Princípio da Modicidade das Tarifas **5.6** Intervenção e Extinção das Concessões e Permissões **5.6.1** Intervenção **5.6.2** Extinção **5.6.2.1** Vencimento do Prazo Contratual **5.6.2.2** Encampação **5.6.2.3** Caducidade **5.6.2.4** Rescisão Judicial ou Amigável **5.6.2.5** Anulação **5.6.2.6** Falência ou Extinção da Empresa **5.7** Autorização de Serviços Públicos **5.8** Parcerias Público-Privadas **5.8.1** Modalidades de PPP: Administrativa e Patrocinada **5.9** Direitos do Usuário dos Serviços Públicos **5.10** Legislação

---

Atualizado por  
Lucas Carvalho

### 5.1 Definição e Considerações Gerais

De acordo com Di Pietro<sup>1</sup>, a definição de Serviços Públicos é diversa, carecendo de unicidade na doutrina especializada. Inclusive, tal definição varia conforme a conjuntura política, econômica e social.<sup>2</sup>

A despeito da profusão de definições, a autora (2017, p. 177) explicita Serviço Público como toda atividade que “a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”, excluindo-se disso a atividade jurídica ou legislativa.

É também possível obter-se uma definição a partir do que está exposto na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, a qual dispõe sobre os direitos do usuário dos serviços públicos. Para essa Lei, considera-se Serviço Público a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”.

É importante citar, todavia, que Hely Lopes Meirelles (2003) afirma não ser possível indicar, por si mesmas, quais atividades constituem Serviço Público, pois, conforme Di Pietro (2017), é por meio de lei que o Estado escolhe quais atividades serão assim consideradas. A exploração de loterias, por exemplo, dificilmente poderia ser enquadrada como um serviço essencial à coletividade, no entanto constitui Serviço Público pela definição do Decreto-Lei nº 204/67.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

<sup>2</sup> MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

## 5.2 Competência para Prestação do Serviço

A incumbência de prestar serviços públicos à coletividade é de competência do Poder Público, como bem dispõe a Constituição Federal (CF) em seu art. 175. Conforme Hely Lopes Meirelles (2003) é também na Carta Magna que consta a repartição das competências, entre as esferas federativas, de prestação desses serviços; repartição essa que se ramifica entre a competência de execução dos serviços – competência executiva – e a competência de editar leis sobre o assunto – competência legislativa.

Acerca da competência legislativa, são concorrentes com a União e com o Distrito Federal, as competências reservadas aos Estados, conforme exposto no *caput* do art. 24 da CF. Em seus parágrafos, esse artigo trata de sistematizar como se dá essa concorrência legislativa, evitando, em tese, conflitos em virtude dessas atribuições concorrentes, conforme se pode depreender das palavras de Hely Lopes Meirelles:

(...) a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais (§ 1º); estas, porém, não excluem a legislação complementar dos Estados (§ 2º); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (§ 3º); mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (§ 4º).<sup>3</sup>

No que diz respeito à competência executiva dos Estados, a Carta Magna não atribui competência específica para a prestação de serviços públicos, em vez disso afirma serem “reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas” (art. 25, § 2º), em outras palavras, não consta na CF uma categorização de quais são os serviços públicos que cabem aos Estados prestar, embora seu art. 23 traga um rol de competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Todavia, cabe apontar que a CF atribui aos Estados, de modo privativo, a competência para explorar o serviço de gás canalizado (art. 25, § 2º).

## 5.3 Formas de Prestação do Serviço

De acordo com o *caput* do art. 175 da Magna Carta, a prestação dos serviços públicos incumbe, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, ao Poder Público. A Constituição Estadual, no *caput* do art. 163, acrescenta que compete a esse poder garantir a qualidade do serviço prestado.

Consoante os ensinamentos de Di Pietro (2017), deve-se entender que o escopo da citada prestação direta abrange não somente a Administração Direta propriamente dita, mas também a Administração Indireta, isto é, a prestação do serviço por meio de entidade

<sup>3</sup> MEIRELLES, H. L. Ob. cit.

com personalidade jurídica própria e pertencente à Administração Pública, podendo essa entidade receber a outorga, por meio de lei, da titularidade do serviço que prestar.

O dispositivo constitucional supramencionado também deixa clara a possibilidade, sempre mediante licitação, de delegação da prestação do serviço público a agentes privados. Nesse caso não há que se falar em transferência da titularidade do serviço, pois essa permanece com o Poder Público, portanto, ao agente privado, restará, sob a regulamentação e o controle daquele (MEIRELLES, 2003), a gestão do serviço descentralizado, sem assunção de sua titularidade (DI PIETRO, 2017). Cabe mencionar que, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, compete à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), a regulação da prestação desses serviços (Lei Estadual nº 10.931/97).

Consoante o exposto no parágrafo único desse art. 175, seja pela forma direta ou pela indireta, em ambos os casos a prestação do serviço público terá de atender ao que lei dispor sobre direitos dos usuários, política tarifária, manutenção de serviço adequado. Além disso, no que concerne a concessionárias e permissionárias desses serviços, caberá também a lei dispor sobre o regime dessas empresas, “o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão”.

Nessa seara, veio à tona, por exemplo, no ano de 1995, a Lei Federal nº 8.987, a qual define as normas gerais para toda e qualquer concessão ou permissão de serviço público; e, em 2017, foi editada a já citada Lei Federal nº 13.460, a qual dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, sejam esses prestados de modo direto ou indireto. Os dois normativos possuem aplicação no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e ambas serão abordadas em seções específicas abaixo.

## 5.4 Modalidades de Delegação

Como visto em seção retro, a delegação ocorre do Poder Público para agentes privados e é a forma pela qual, indiretamente, presta-se um serviço público. É também característica dos serviços delegados a presunção de transitoriedade, diferente daqueles outorgados à Administração Indireta, os quais se caracterizam pela presunção de definitividade: a delegação se dá por prazo certo, não por tempo indeterminado, e retorna, ao término desse lapso temporal, ao delegante.<sup>4</sup>

De modo expreso, a Constituição Federal traz como modalidades de delegação de serviço público a concessão, a permissão e a autorização. Embora não esteja prevista no já explorado art. 175, a autorização consta, por exemplo, no inc. XII do art. 21 da Carta

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, H. L. Ob. cit.

Magna e na Constituição Estadual, quando esta trata da autorização para a exploração de recursos pesqueiros nas bacias hidrográficas (§1º do art. 172), embora não seja pacífico na doutrina de que seja uma modalidade de delegação de serviço público propriamente dito, como se verá em seção adiante.

No que tange às concessões e às permissões de serviço público, é a Lei Federal nº 8.987/95 que estabelece as normas gerais para essas modalidades. Essa Lei foi complementada pela Lei Federal nº 9.074/95, a qual estabeleceu normas acerca da outorga e das prorrogações para essas duas modalidades de delegação. Cabe destacar que o Estado do Rio Grande do Sul, desde 1994, possui normativo próprio acerca do assunto: a Lei Estadual nº 10.086/94, a qual continua vigente e não possui dispositivos contrários ao que preveem os normativos citados no parágrafo acima.

Além de essas modalidades terem de observar as Leis acima mencionadas, resta ainda a necessidade de seguir lei específica pertinente à delegação, a ser aprovada pelo ente federativo que pretende instituir a concessão ou permissão de serviço<sup>5</sup>. Entretanto, por disposição da Lei Federal nº 9.074/95, passou a ser possível a delegação, sem lei que a autorize, para os serviços de saneamento básico e limpeza urbana, além dos que já estão dispensados pelas Constituições Federal e Estadual.

Consoante Furtado (2016), as modalidades supracitadas seriam utilizadas na delegação de serviços públicos de cunho econômico, isto é, aqueles de natureza comercial ou industrial; por outro lado, haveria também os serviços públicos de cunho social, delegados, por exemplo, a organizações sociais, por meio de contratos de gestão (Lei Federal nº 9.637/98).

Nas seções seguintes, exploram-se as modalidades de delegação de serviços de cunho econômico, o que incluirá a Parceria Público-Privada regida pela Lei Federal nº 11.079/04, espécie de concessão, mas que, devido a suas particularidades, será tratada em seção específica.

## 5.5 Concessão e Permissão

### 5.5.1 Definições

A Lei Federal nº 8.987/95, em seu art. 2º, II, atualizado pela Nova Lei de Licitações, a Lei Federal nº 14.133/21, define “concessão de serviço público” como

a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

---

<sup>5</sup> FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Fórum, 2016.

O inciso III desse mesmo artigo traz ainda a possibilidade de que a concessão seja antecedida por construção, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público. Ressalta-se que a referida legislação trata das concessões ditas comuns, ordinárias ou tradicionais, não se confundindo com as tratadas na Lei Federal nº 11.074/05 (Parcerias Público-Privadas).

Como exemplo no Estado, cita-se a concessão da RSC-287<sup>6</sup>, rodovia que liga a região da Grande Porto Alegre e a região Central do RS, cujo contrato possui prazo de 30 anos e prevê investimentos pela concessionária na prestação dos serviços mediante cobrança de tarifa de pedágio. A referida concessão observa a Lei Estadual nº 14.875/16, que autorizou o Poder Executivo a conceder “os serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes das rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual”.

A permissão de serviço público, por sua vez, é definida pela Lei Federal nº 8.987/95, no inciso IV do art. 2º, como

a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

A permissão de serviços públicos era definida pela doutrina como um ato administrativo unilateral, precário e discricionário. Porém, com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal nº 8.987/95, quando se passou a exigir licitação, afastou-se a sua característica da unilateralidade para assumir uma forma contratual.

Assim, a legislação vigente passou a tratar de modo semelhante os institutos da concessão e da permissão, que, antes, apresentavam características bem distintas. Na próxima seção, abordam-se as características que assemelham e que distinguem uma modalidade da outra.

## 5.6.2 Características

De acordo com o exposto nas definições citadas na seção anterior, o poder concedente poderá delegar a pessoas jurídicas, por concessão – individualmente ou sob a forma de consórcio – serviços precedidos ou não da execução de obra pública. Mediante permissão, no entanto, somente poderão ser delegados serviços, mas essa delegação também poderá abranger pessoas físicas, embora, quanto a pessoas jurídicas, a definição

---

<sup>6</sup> Para mais informações, vide Edital nº 0001/2020 disposto no sítio da Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul em <http://www.celic.rs.gov.br/>.

dessa modalidade de delegação seja silente quanto a consórcios de empresas serem permissionários.

Na concessão, há, ainda, a possibilidade da chamada subconcessão, que se formaliza mediante um contrato em que se procede a transferência de parte do objeto do contrato a terceiros, todavia isso deve estar previsto no edital e no respectivo contrato, além de ser autorizada expressamente pelo poder concedente.

A concessionária ou a permissionária, como visto na Carta Magna, deverá ser escolhida por licitação. Nas concessões, é obrigatória a licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, mas se admite qualquer modalidade na permissão. Antes de se dar o processo licitatório, no entanto, deve o poder concedente, previamente à publicação de edital, apresentar e publicar ato justificando a conveniência da delegação dos serviços, caracterizando objeto, área e prazo da concessão ou da permissão (art. 5º, Lei Federal nº 8.987/95).

À semelhança do que ocorre na modalidade pregão, é permitida, para as concessões e permissões, a inversão das fases de habilitação e julgamento (art. 18-A, Lei Federal nº 8.987/95). O edital respectivo deverá prever, além de cláusulas comuns em licitações, as metas, o prazo da concessão, a indicação dos bens reversíveis, as fontes alternativas de receita, se for o caso, e o responsável por eventual desapropriação ou instituição de servidão administrativa.

O edital e o contrato deverão conter cláusula de reajuste e revisão, visando preservar a equação econômico-financeira do ajuste. Em caso de desequilíbrio da equação, a revisão das tarifas poderá ser solicitada ao poder concedente pelos concessionários e permissionários, em situações como, por exemplo, a diminuição do número de usuários ou a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos, com exceção do Imposto de Renda.

Ainda sobre o equilíbrio econômico-financeiro, é pertinente mencionar que a Constituição Estadual, no §4º do art. 163, veda a estipulação de benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários sem que para isso haja a readequação imediata do valor das tarifas.

Quanto ao prazo da delegação do serviço público, o art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95, aponta que esse é cláusula essencial do contrato de concessão. Mesmo com a característica da precariedade e a possibilidade de as permissões serem revogadas a qualquer momento, não é incomum haver prazo nos contratos de permissão em virtude do respeito aos princípios da impessoalidade, isonomia e igualdade.

Por fim, menciona-se que a Lei Federal nº 8.987/95 não apresenta dispositivos específicos para as permissões, prevendo tão-somente, em seu art. 40, que a permissão se formaliza via contrato de adesão e que a ela aplica-se “o disposto nesta Lei”, ficando

implícito que a sua aplicação nas permissões ocorrerá apenas nas hipóteses em que o dispositivo for compatível com elas.

### 5.5.3 Princípios

Pela Lei Federal nº 8.987/95, a prestação de serviços públicos deve ser orientada pelos princípios da continuidade, da eficiência, da atualidade, da generalidade, da modicidade das tarifas, da cortesia e da segurança. Destacam-se, aqui, por suas peculiaridades, o princípio da cortesia, pelo qual se exige que os usuários sejam tratados com a devida educação e urbanidade, e o princípio da segurança, pelo qual se assegura que o serviço prestado não apresente riscos ao usuário.

A Lei também dá ênfase ao princípio da atualidade, que significa observar a modernidade dos equipamentos, das técnicas e das instalações, que devem ser adequadas e conservadas, bem como a expansão e o melhoramento permanente dos serviços.

Relativamente aos princípios da continuidade e da modicidade, cabe, por sua importância, destacá-los, a seguir.

#### 5.5.3.1 Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos

Em linhas gerais, o princípio da continuidade do serviço público trata da impossibilidade da interrupção da prestação, por iniciativa do concessionário, exceto em casos específicos previstos em lei e no contrato.<sup>7</sup>

A relação estabelecida na delegação da prestação de serviços públicos é triangular: poder concedente, concessionária/permissionária e usuário. Em caso de descumprimento de cláusula contratual pelo poder concedente, na associação com o concessionário ou permissionário, a rescisão dependerá da propositura de ação judicial, e somente estará autorizada a suspensão da prestação de serviços depois do trânsito em julgado da decisão.

Ressalte-se a inaplicabilidade, portanto, de dispositivos ou da Lei Federal nº 8.666/93 ou da Lei Federal nº 14.133/21 que autorizam a rescisão do contrato pelo concessionário no caso de atraso de pagamento superior a 90 dias ou 2 meses, respectivamente, pelo poder concedente.

Na relação entre usuário e concessionária ou permissionária, a Lei Federal nº 8.987/95 prevê a possibilidade de interrupção dos serviços por motivo de emergência,

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada*. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

inadimplemento do usuário ou por ordem técnica ou por medida de segurança. Com exceção da interrupção por motivo de emergência, nos demais casos a adoção da medida de interrupção depende de aviso prévio.

Há doutrinadores que apontam como inadequado o corte dos serviços públicos, pois isso infringiria dispositivos do Código de Defesa do Consumidor – CDC, instituído pela Lei Federal nº 8.078/90. Nesse diapasão, cabe trazer recentes julgados do STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.406 e 6.432 – que trazem o entendimento pela constitucionalidade de leis estaduais que tenham proibido concessionárias de serviços públicos essenciais, tais como água e energia elétrica, de cortar o fornecimento residencial desses serviços durante o período da pandemia do novo Coronavírus.

Por outro lado, cabe mencionar que, em alteração recente da Lei Federal nº 8.987/95 dada pela Lei Federal nº 14.105/20, a possibilidade de interrupção do serviço em caso de inadimplemento do usuário continua prevista, no entanto ela não poderá iniciar na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado. Além disso, o normativo citado alterou a Lei Federal nº 13.460/17, Lei de defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, definindo que a notificação de desligamento de serviço em virtude de inadimplemento deve trazer a data em que esse desligamento ocorrerá, algo que se dará, necessariamente, durante horário comercial.

### *5.5.3.2 Princípio da Modicidade das Tarifas*

As tarifas cobradas dos usuários são a principal fonte de receita para que concessionárias e permissionárias sejam remuneradas pelo serviço prestado. Segundo Di Pietro (2019), para uma tarifa ser considerada módica, deve por um lado garantir que o concessionário possa obter remuneração justa do capital, melhoramento e expansão do serviço e lucro, e por outro lado ser acessível ao usuário do serviço público.

A despeito de serem fixadas na proposta vencedora do processo licitatório, a Lei Federal nº 8.987/95 define que a prestação de um serviço público adequado, que é um direito do usuário, deve respeitar o princípio da modicidade das tarifas. Nas palavras de Furtado (2016), esse princípio obriga os prestadores de serviço a fixarem as tarifas em parâmetros que permitam compreender o maior número possível de usuários. Inclusive, com o intuito de satisfazer esse princípio, o edital de licitação poderá prever fontes alternativas de receita.

Exemplifica o exposto o excerto previsto na minuta de contrato de concessão da Rodovia RSC-287, um dos anexos de Edital nº 0001/2020:

15.1. As fontes de receita da CONCESSIONÁRIA serão aquelas decorrentes do recebimento da TARIFA DE PEDÁGIO, das RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS e das receitas financeiras decorrentes de sua

aplicação.

(...)

17.2. Constituem fontes de RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS o seguinte rol exemplificativo:

- i. Cobrança por publicidade permitida em lei;
- ii. Cobrança de implantação e manutenção de acessos;
- iii. Cobrança pelo uso da faixa de domínio;
- iv. Receitas decorrente do uso comercial de sistema eletrônico de rede de dados ou outro que seja posto à disposição dos usuários;
- v. Receitas decorrentes da prestação de serviços complementares;
- vi. Outras receitas cabíveis e permitidas pela legislação em vigor, inclusive aquelas decorrentes da exploração de atividades relacionadas à CONCESSÃO.

Mas, como a Lei explicita, a modicidade não impede que as tarifas sejam revistas para que o equilíbrio econômico-financeiro seja mantido; tampouco impede que as tarifas se diferenciem em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

## 5.6 Intervenção e Extinção das Concessões e Permissões

A Administração Pública transfere somente a execução do serviço público pela concessão ou permissão, não transferindo a titularidade do serviço, o que a torna responsável por zelar pela fiel execução do contrato.<sup>8</sup> Assim, é mantido o controle do Poder Público sobre a execução do serviço, sendo a atuação das agências reguladoras de fundamental importância neste contexto.

A Lei Federal nº 8.987/95 prevê a possibilidade de o poder concedente intervir na delegação realizada “em situações em que sejam identificadas falhas na prestação do serviço e com o propósito de apontar as causas dessas falhas e meios para a correção”.<sup>9</sup> Como exposto, ao fim e ao cabo, visa-se, com a intervenção, o saneamento de falhas identificadas na prestação do serviço público; e, caso essas falhas não sejam retificadas, a intervenção poderá dar azo à extinção da delegação.

Feita a extinção, retornam ao poder concedente os direitos e os privilégios delegados, ocorrendo a reversão dos bens vinculados à prestação de serviço (Lei Estadual nº 10.086/15), no entanto não somente pela intervenção ocorrerá a extinção da delegação, como expõe, no capítulo X, a Lei Federal nº 8.987/95. Lá constam várias formas de extinção, quais sejam: advento do termo contratual, por encampação, caducidade, rescisão, anulação e por falência ou extinção da empresa.

<sup>8</sup> DI PIETRO, M. S. Z. D. Ob. cit.

<sup>9</sup> FURTADO, L. R. Ob. cit.

Tendo em vista as delegações em curso no Estado<sup>10</sup>, conhecer tais medidas ganha ainda mais importância, motivo pelo qual se passa a apresentar, a seguir, as principais características da intervenção e de cada forma de extinção.

### 5.6.1 Intervenção

Como deixa clara a Lei Federal nº 8.987/95, o poder concedente poderá intervir na concessionária para assegurar a adequada prestação de serviços e o fiel cumprimento do contrato e das normas. A medida não tem caráter punitivo, se caracterizando pela atuação temporária do poder concedente em substituição à concessionária visando apuração de irregularidades, continuidade do serviço e proposição das medidas a serem adotadas.<sup>11</sup> Nos termos da legislação supracitada, a intervenção é formalizada por meio de decreto, o qual indicará o interventor e o prazo, os objetivos e os limites da medida. No prazo de 30 dias contados da data da publicação, o interventor deverá instaurar procedimento administrativo investigativo para comprovar as causas que decretaram a intervenção, bem como para apurar responsabilidades, assegurando ao concessionário o direito à ampla defesa. A investigação deverá ser concluída em 180 dias, sob pena de ser considerada inválida tal medida.

Ao final do procedimento, a concessão será extinta por caducidade se ficarem comprovadas as causas que decretaram a intervenção; se não houver a comprovação, o interventor prestará contas e haverá a devolução, pela Administração, dos serviços ao concessionário. No entanto isso não significa que qualquer irregularidade constatada levará à extinção da delegação, pois, caso sejam constatadas pequenas irregularidades, a medida a ser tomada será a de aplicação de sanções à concessionária; já a inobservância de pressupostos legais leva à nulidade do ato interventivo.

### 5.6.2 Extinção

#### 5.6.2.1 Vencimento do Prazo Contratual

Forma de extinção da delegação do serviço público que se dá em virtude do encerramento do prazo contratual. Com isso, os bens essenciais para a execução do serviço público e considerados reversíveis, em nome da continuidade da prestação dos serviços públicos, devem retornar ao poder concedente. Essa reversão permite à concessionária solicitar a indenização dos investimentos feitos para adquirir esses bens, no caso de não amortizados com a cobrança de tarifa ou receitas alternativas.

---

<sup>10</sup> Vide relação de delegações expressa em <https://parcerias.rs.gov.br/concessoes-e-ppps>.

<sup>11</sup> DI PIETRO, M. S. Z. D. Ob. cit.

Na permissão, que se caracteriza por não ter prazo certo, esse dispositivo, a rigor, não incidiria. Como a doutrina tem recomendado a indicação de prazo, a extinção poderá ocorrer, no entanto, pelo encerramento do que está previsto no contrato. Em regra, por não exigir grandes investimentos, não cabe indenização, inclusive pelo fato de o instituto se caracterizar pela precariedade, podendo ser revogado a qualquer momento, por conveniência e oportunidade, desde que presentes motivos relevantes e supervenientes à data do deferimento da permissão. O encerramento da permissão, assim, dar-se-á por ato unilateral.

### 5.6.2.2 Encampação

É a retomada dos serviços pelo poder concedente, durante o prazo de vigência do contrato, por ato administrativo discricionário – unilateral –, em função da supremacia do interesse público sobre o privado, portanto não se confunde com a caducidade, pois aqui não se está a falar de culpa do concessionário. Exige prévia indenização e autorização legislativa específica, pois, enquanto nos contratos gerais a conveniência e a oportunidade dependem do juízo da administração, nas concessões o juízo precisa ser confirmado pelo Poder Legislativo – autorização legislativa específica.

A encampação também poderá ocorrer por necessidade de substituição dos equipamentos utilizados por outros mais modernos, não sendo possível aguardar o final da concessão. Os bens reversíveis retornarão ao poder concedente e os ainda não amortizados terão que ser indenizados. O interesse público deve ser demonstrado adequadamente para que o Poder Legislativo possa decidir.

Na permissão, não há necessidade de encampação, uma vez que pode ser revogada no interesse público a qualquer tempo, em função da precariedade e da revogabilidade unilateral prevista na Lei das Concessões e Permissões, mas poderá adotar o instituto da intervenção para, se necessário, averiguar supostas irregularidades.

### 5.6.2.3 Caducidade

Corresponde à extinção unilateral do contrato de concessão em face de inexecução total ou parcial e de violação grave de cláusula contratual durante o prazo de duração do contrato, caso em que a obrigação da prestação do serviço retorna ao Poder Público.

Todavia, antes de concretizar essa forma de extinção da delegação, o concessionário deve ser avisado pelo poder concedente acerca das irregularidades cometidas, sendo-lhe concedido um prazo para saná-las. Se persistirem as irregularidades, deverá ser instaurado, por ato administrativo discricionário, procedimento administrativo com a finalidade de comprovar o descumprimento contratual, sendo assegurado ao

concessionário o direito à ampla defesa e ao contraditório. Comprovada a inexecução, a caducidade será declarada por decreto, extinguindo-se a concessão.

O concessionário poderá postular uma indenização referente aos bens utilizados na prestação de serviços e ainda não amortizados, os quais serão revertidos ao poder concedente. Ao mesmo tempo, a esse poder incumbirá a cobrança de multa pela inexecução do contrato e por eventuais danos sofridos. A legislação estadual prevê que, em caso de descumprimento dos contratos de concessão e permissão, competirá à AGERGS aplicar as sanções cabíveis (inc. XII, art. 4º, Lei Estadual nº 10.931/97).

Como exemplo recente no contexto estadual, a Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D), privatizada em 2021, teve processo de caducidade aberto pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A motivação foi o descumprimento por dois anos consecutivos de cláusulas de qualidade da prestação do serviço e de equilíbrio econômico-financeiro.

A caducidade, além dos motivos já referidos, deverá ser decretada também em razão de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente.

Enquanto a encampação leva à extinção do contrato por interesse público, exigindo decisão judicial e indenização prévia, na caducidade esse se extingue por inexecução, e não são necessárias essas providências. A caducidade pode ocorrer na concessão e na permissão, com a diferença de que nesta, a rigor, não há indenização por não existirem grandes investimentos.

#### **5.6.2.4 Rescisão Judicial ou Amigável**

A rescisão do contrato poderá ser judicial ou amigável, devendo estar presente o interesse público, e se dará mediante ato unilateral.

No caso de a iniciativa de rescisão partir da concessionária, em virtude de o poder concedente estar descumprindo previsões contratuais, a rescisão se dará a partir de ação judicial, com a concessionária não podendo interromper ou paralisar a prestação do serviço até que a decisão venha a transitar em julgado. A rigor, a rescisão também é aplicável às permissões.

#### **5.6.2.5 Anulação**

É a extinção do contrato por ilegalidade – vício insanável – da licitação ou do próprio contrato, mediante ato unilateral da Administração Pública. É similar à extinção dos demais contratos, e deve ser responsabilizado por isso quem der causa à ilegalidade. O concessionário pode pedir a indenização pelos prejuízos e pelo que executou do ajuste,

sendo-lhe permitido, ainda, postular sua extinção por ilegalidade, devendo fazê-lo, porém, perante o Poder Judiciário. Também a permissão, em caso de ilegalidade, deve ser anulada.

Em resumo, na caducidade, há contratos perfeitos e execução imperfeita, na encampação, contratos perfeitos e execução perfeita, mas o interesse público exige o fim da delegação, e, na anulação, o contrato é imperfeito, ainda que a execução seja perfeita.

### 5.6.2.6 Falência ou Extinção da Empresa

A insolvência do concessionário resulta na extinção do contrato com a reversão dos bens ao Poder Público. A insolvência pode ocorrer, inclusive, nas permissões.

## 5.7 Autorização de Serviços Públicos

Dentre as formas de prestação de serviços públicos previstas no art. 175 da Constituição, são referidas somente a concessão e permissão. Porém, no art. 21, incisos XI e XII, são dispostos serviços que a União pode executar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.<sup>12</sup> A Lei Federal nº 9.074/95 também trata de hipóteses de autorização.

Autorização é o ato administrativo – unilateral, discricionário e precário – pelo qual o Poder Público delega a um particular uma atividade de interesse público, para cuja realização não é exigida licitação, tampouco formalização de contrato.<sup>13</sup> Exemplo rotineiro de autorização é a exigida para prestação de serviço de táxi, serviço classificado pelo Superior Tribunal Federal como “de utilidade pública, prestado no interesse exclusivo do seu titular, mediante autorização do Poder Público”.<sup>14</sup>

Também pelas palavras da Egrégia Corte, pode-se dizer que a autorização é pessoal e intransferível, e sua concessão está na seara da discricionariedade administrativa<sup>15</sup>, todavia essa inexigência licitatória não significa que a Administração não possa estabelecer critérios para escolher o autorizatário. Aplicar uma seleção é, sim, possível, desde que a Administração fique restrita aos critérios de julgamento estabelecidos em edital de convocação dos interessados em receber a autorização.

Furtado (2016) destaca também que, diferente do concessionário e do permissionário, ao autorizatário não é atribuída a responsabilidade civil objetiva na prestação do serviço, conforme prevê a Carta Magna, no § 6º do seu art. 37, isto é, o

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, M. S. Z. D. Ob. cit.

<sup>13</sup> MEIRELLES, H. L. Ob. cit.

<sup>14</sup> Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.002.310 Santa Catarina.

<sup>15</sup> Recurso Extraordinário 359.444-3 Rio de Janeiro.

autorizatário somente será responsabilizado quando comprovado que o dano causado a terceiro se deu em virtude de dolo ou culpa sua.

Outras características da autorização: ser modificada ou revogada por ato unilateral, e o autorizatário, em regra, não ter direito à indenização; em caso de cometimento de irregularidade, pode-se aplicar sanções, inclusive a de cassação da autorização concedida; e mesmo que tanto a autorização quanto a permissão tenham características de precariedade, esta possui maior estabilidade e formalidade que aquela.

Cabe lembrar ainda que, como afirma Meirelles (2003), os autorizatários não são agentes públicos, nem praticam atos administrativos, portanto a contratação desse serviço com o usuário é sempre regida pelo Direito Privado, sem o envolvimento do Poder Público nesta relação.

## 5.8 Parcerias Público-Privadas

Instituto criado pela Lei Federal nº 11.079/04, a Parceria Público-Privada (PPP) consiste em, nas palavras do Professor Marçal Justen Filho:

(...) num contrato administrativo em que um particular se obriga a aplicar os seus recursos materiais, seu pessoal e seu conhecimento para executar uma prestação de natureza complexa, que compreende a execução de obras e a prestação de serviços, **mediante remuneração proveniente total ou parcialmente dos cofres públicos**. A Lei reconhece a existência de uma comunhão de interesses entre setores público e privado, o que se traduz na própria qualificação das partes (parceiro público e parceiro privado).<sup>16</sup> (grifo nosso)

Complementando as palavras do eminente professor, a PPP é um contrato administrativo de concessão, mas com a característica marcante de que aqui, diferente das concessões regidas pela Lei Federal nº 8.987/95, o parceiro público remunera, parcial ou integralmente, o parceiro privado pelo serviço que este houver prestado, isto é, sempre haverá uma contraprestação pecuniária por parte do parceiro público.<sup>17</sup>

Dada a importância dessa característica, cumpre citar, *ipsis litteris*, o § 3º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/04:

**Não** constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), **quando não**

<sup>16</sup> FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 648.

<sup>17</sup> FURTADO, L. R. Ob. cit.

**envolver contraprestação pecuniária do parceiro público** ao parceiro privado. (grifo nosso)

Embora traga alguns ditames de aplicação específica à União, a Lei Federal nº 11.079/04 institui normas gerais no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que venham a firmar uma PPP. No parágrafo único do art. 1º, ainda explicita que se aplica à Administração Direta tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, bem como aos Fundos Especiais, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e outras entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos.

Ainda em seus artigos iniciais, a Lei das PPP dispõe que não serão delegáveis, por meio dessas parcerias, as funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Além disso, veda a celebração de PPP que tenha, como objeto único da concessão, o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e as instalações de equipamentos ou a execução de obra pública, todavia permite a concessão de serviços conjuntamente com a execução de obras, como será visto adiante.

Além de estabelecer um novo instituto de contratualização, a referida norma também trouxe avanços na legislação relativa às concessões no Brasil, alguns incorporados também pela Lei Federal nº 8.987/95, como a possibilidade de inversão das fases na licitação, possibilidade de uma fase adicional para correção de falhas formais na documentação, possibilidade de resolução de conflitos por arbitragem, possibilidade de os investidores assumirem o controle da concessionária em caso de dificuldade econômico-financeira (*step-in rights*) e possibilidade de distribuição de qualquer tipo de risco entre o parceiro público e o privado.

Outra inovação importante trazida pela Lei das PPP é a possibilidade de o parceiro público oferecer garantias em relação ao pagamento da contraprestação ao parceiro privado, como a vinculação de receitas, a instituição de fundos especiais, o seguro-garantia e o fundo garantidor, entre outros.

A Lei das PPP também instituiu o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), o qual, até recentemente, tinha como finalidade garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais e municipais; todavia, com o advento da Medida Provisória nº 1.052/21, houve importante mudança na finalidade do FGP, que passou a ser a de “viabilizar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Em 2012, a Lei Federal nº 12.766/12 introduziu importantes medidas fiscais e financeiras na Lei das PPP para tornar os contratos mais atrativos para o investidor privado, principalmente na área da infraestrutura.

Outra modificação trazida pela mencionada Lei é o aumento de 3% para 5% do limite máximo de comprometimento das respectivas receitas correntes líquidas – RCL com despesas de caráter continuado derivadas dos contratos de PPP. Nesse sentido, ressalta-se que as PPPs exigem a apresentação de um demonstrativo fiscal próprio<sup>18</sup> pelo ente contratante, cujo objetivo principal é dar transparência ao cumprimento do limite acima mencionado, bem como explicitar quais as PPP contratualizadas. O demonstrativo compõe um dos anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicação bimestral dos entes federativos e estabelecida na Constituição Federal.

Por fim, menciona-se que, no âmbito do Estado, a Lei Estadual nº 12.234/05, trouxe a especificação de normas para licitação e para a contratação de PPPs, além da instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Sul – PPP/RS. Nesse diapasão, importante notar que, embora a presente Lei Estadual cite que a PPP deva ser licitada por meio da modalidade Concorrência, a Lei das PPPs já possui em seu texto a possibilidade de que se utilize a modalidade licitatória Diálogo Competitivo, conforme redação dada pela Nova Lei de Licitações.

### **5.8.1 Modalidades de PPP: Administrativa e Patrocinada**

A Lei Federal nº 11.079/04 estabeleceu, em seu art. 2º, duas modalidades de PPP, a saber: a modalidade administrativa e a patrocinada. Esta ficou definida como “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”; e definiu, como administrativa, “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Como se depreende da Lei, na concessão administrativa, diferentemente do que ocorre na patrocinada, o parceiro privado será remunerado, pelos serviços prestados, diretamente pelo Estado e não como um subsídio à tarifa devida pelos usuários, uma vez que essa tarifa não é suportada por ambos (Estado e usuário) de forma compartilhada. O Estado, nesse caso, encontra-se na condição de “usuário” dos serviços.

Atualmente, a construção e a gestão, pela iniciativa privada, de hospitais, escolas e presídios já são contratualizados por essa modalidade. Cita-se, como exemplo, o Complexo Penitenciário Público Privado, em Ribeirão das Neves-MG<sup>19</sup>, em que, à iniciativa privada, cabe a construção e a prestação do serviço de manutenção e de assistência aos

---

<sup>18</sup> Para mais informações, consultar o Manual de Demonstrativos Fiscais, publicação da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/40050>.

<sup>19</sup> Mais informações em <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/complexo-penal>

detentos (e.g.: serviços médicos, treinamento profissional, recreação), ficando o Estado com a função de fiscalizar a prestação do serviço.

Na concessão patrocinada, a remuneração do concessionário é composta da tarifa paga diretamente pelos usuários mais a contraprestação pecuniária paga pelo Estado, como um subsídio governamental, diretamente ao parceiro privado, de forma a manter a modicidade tarifária. É necessária autorização legislativa específica para a concessão patrocinada quando mais de 70% dessa remuneração for assumida pelo poder concedente. Não havendo contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, a Lei não considerará a concessão como PPP.

Como possibilidades de concessão patrocinada, podem ser citadas, ainda, a construção e a exploração, por meio de pedágio, de rodovia com baixo movimento, caso em que, para garantir, ao mesmo tempo, o retorno do investimento ao parceiro privado e a modicidade da tarifa ao usuário, o Estado assume parte do valor, subsidiando-a.

Caso concreto dessa modalidade é a PPP do Sistema Viário BA-052<sup>20</sup>, que liga 18 municípios baianos e trespassa a região metropolitana de Salvador. Nesta PPP, a remuneração do agente privado se dará pela contraprestação financeira do parceiro público somada aos valores arrecadados por meio da tarifa de pedágio.

As delegações para concessões patrocinadas e administrativas serão por prazo certo, compatível com a amortização do investimento, entre 05 e 35 anos, permitida a prorrogação nos limites desse prazo. O valor mínimo admissível para essas delegações é, desde 2017, de R\$ 10 milhões.

Os processos licitatórios seguem a Lei Federal nº 8.987/95 e, subsidiariamente, a Lei Federal nº 8.666/93 ou a Nova Lei de Licitações, Lei Federal nº 4.133/21. O edital de abertura deverá especificar as garantias que o Poder Público oferecerá ao parceiro privado, quando for o caso. Se o licitante que apresentar a melhor proposta for inabilitado, será convocado o segundo licitante classificado, nos termos da proposta deste, e assim sucessivamente, diversamente da regra geral de licitações, em que se exige que o segundo licitante classificado assumira as condições oferecidas pelo que obteve a primeira classificação.

O contrato das PPP poderá prever remuneração variável ao parceiro privado, de acordo com o seu desempenho, o que será feito por meio de metas e padrões avaliáveis por critérios objetivos definidos no ajuste, o qual terá como diretriz a repartição objetiva de riscos entre as partes. Poderá, ainda, ser adotada a arbitragem como forma de resolver eventuais conflitos.

---

<sup>20</sup> Mais informações em <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=35>

Apresentadas as modalidades de PPP, cabe, para encerrar esta seção, uma comparação entre elas e a Concessão Comum a partir do seguinte quadro resumo, disponibilizado no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público:

Tabela 1: Quadro Resumo PPP x Concessão Comum.

	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA		CONCESSÃO COMUM
	Concessão Patrocinada	Concessão Administrativa	
<b>Objeto</b>	Concessão de serviços públicos com ou sem obras públicas.	Prestação de serviços à Adm. Pública com ou sem obras públicas.	Concessão de serviços públicos com ou sem obras públicas.
<b>Usuário</b>	Coletividade.	Administração Pública.	Coletividade.
<b>Contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado</b>	Há.	Há.	Não há.
<b>Restrições de riscos entre as partes</b>	Há.	Há.	Não há.
<b>Legislação aplicável</b>	Lei nº 11.079/2004 e Lei nº 8.987/1995 subsidiariamente.	Lei nº 11.079/2004, arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987/1995, e art. 31 da Lei nº 9.074/1995.	Lei nº 8.987/1995

Fonte: MCASP, 8ª edição.

## 5.9 Direitos do Usuário dos Serviços Públicos

Em 2017 foi promulgada a Lei Federal nº 13.460, a qual fixou as normas básicas para participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Para esta Lei, o usuário pode ser tanto pessoa física quanto jurídica as quais se beneficiam ou utilizam de serviço público, ainda que o façam de maneira potencial, não efetiva.

A Lei atende ao disposto em diversos pontos da Carta Magna, como os dispositivos que apontam que lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública (§ 3º, art. 37), bem como disporá sobre os direitos do usuário no uso do serviço público (inc. II, § único, art. 175).

Além disso, a Lei estende-se a todos entes federados e a quaisquer poderes, e, subsidiariamente, aplica-se também a serviços públicos prestados por particulares.

Cabe ressaltar que a norma considera como serviço público, inclusive, as atividades administrativas exercidas por órgão ou entidade da administração pública.

Visando à prestação de um serviço adequado aos usuários, em seu art. 5º, a Lei Federal nº 13.460/17 fixa diversas diretrizes que agentes públicos e prestadores de serviços públicos devem seguir, tais como: somente exigir reconhecimento de firma em documento quando o agente público tiver dúvida em relação à autenticidade dos originais apresentados pelo usuário; igualdade no tratamento aos usuários; e o atendimento por ordem de chegada, salvo em caso de urgências ou em serviços que operam por meio de agendamento.

A Lei também determina, em seu art. 7º, que órgãos e entidades prestadores de serviço divulguem uma Carta de Serviços ao Usuário, a qual deverá conter, no mínimo, informações sobre quais são os serviços oferecidos, as formas de acessá-los, os requisitos exigidos para que o usuário os acesse, entre outras informações. A Carta deverá ser mantida atualizada e disponível nos sites do órgão ou da entidade.

Fixam-se ainda atribuições para as ouvidorias, como a de promover a participação do usuário na Administração Pública, a de receber sua manifestação acerca do serviço público que lhe é prestado e a de propor aperfeiçoamento aos serviços prestados. A partir do desempenho dessas atribuições, as ouvidorias devem elaborar um relatório de gestão anual, que será disponibilizado na internet e no qual serão consolidadas as manifestações dos usuários e as respostas a eles dadas, além de citar, com base nessas manifestações, as melhorias que tiverem sugerido aos serviços públicos.

A Lei ainda institucionaliza um órgão de caráter consultivo: o Conselho de Usuários. Visa-se com isso ensinar mais uma forma de participação do usuário no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos. A composição do Conselho deverá ser representativa e plural, mediante processo de escolha aberto ao público; a participação no Conselho será considerada um serviço relevante e para a qual não haverá remuneração.

Por fim, menciona-se que órgãos e entidades públicos prestadores de serviço deverão avaliar os respectivos serviços prestados por eles, utilizando, para isso, pesquisas de satisfação com os usuários ou outro meio que consiga apurar, entre outros aspectos, o grau de satisfação do usuário com a qualidade do serviço recebido. No caso dos serviços públicos delegados, a experiência do usuário costuma ser incluída como indicador de desempenho atrelado ao contrato.

## 5.10 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.*

- [Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#)

*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995](#)

*Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997](#)

*Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.*

- [Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#)

*Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.*

- [Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017](#)

*Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.*

- [Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

- [Lei Estadual nº 10.086, de 31 de janeiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 10.931, de 07 de janeiro de 1997](#)

*Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005](#)

*Dispõe sobre normas para licitação de parcerias públicos-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 14.875, de 09 de junho de 2016](#)

*Autoriza o Poder Executivo a conceder serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres e dá outras providências.*



## 6. BENS PÚBLICOS

---

**6.1** Definição e Classificação dos Bens Públicos **6.2** Características do Regime dos Bens Públicos **6.3** Formação do Patrimônio Público **6.3.1** Aquisição por Força de Preceito Constitucional **6.3.2** Aquisição por Força de Processo Judicial de Execução ou por Imposição de Penalidade **6.3.3** Desapropriação **6.3.4** Reversão **6.3.5** Compra **6.3.6** Doação **6.3.7** Permuta **6.3.8** Dação em Pagamento **6.3.9** Adjudicação **6.3.10** Acesso **6.4** Gestão dos Bens Públicos **6.4.1** Uso Comum dos Bens Públicos **6.4.2** Uso Privativo dos Bens Públicos **6.4.2.1** Autorização de Uso **6.4.2.2** Permissão de Uso **6.4.2.3** Concessão de Uso **6.4.2.4** Cessão de Uso **6.4.2.5** Locação **6.4.2.6** Comodato **6.4.2.7** Enfiteuse **6.4.2.8** Concessão de Direito Real de Uso **6.4.2.9** Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia **6.4.3** Responsabilidade Patrimonial **6.4.4** Registro dos Bens de Caráter Permanente **6.4.5** Registro dos Bens de Consumo ou de Almoxarifado **6.4.6** Inventário **6.4.6.1** Aspectos Gerais **6.4.6.2** Ata de Inventário e Outros Documentos **6.4.6.3** Inventário de Bens Móveis **6.4.6.4** Inventário de Bens Imóveis **6.4.6.5** Falta de Bens **6.4.6.6** Avaliação do Bem a Ser Ressarcido **6.5** Baixa de Bens **6.5.1** Baixa por Alienação **6.5.1.1** Venda **6.5.1.2** Doação **6.5.1.3** Permuta **6.5.1.4** Dação em pagamento **6.5.1.5** Investidura **6.5.1.6** Concessão de domínio **6.5.2** Baixa por Perda **6.6** Perguntas e Respostas **6.7** Legislação

---

Atualizado por  
Luiz Felipe Corrêa Noé

### 6.1 Definição e Classificação dos Bens Públicos

Segundo o Código Civil (Lei Federal nº 10.406/02, art. 98 c/c art. 41), são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às autarquias, inclusive às associações públicas e às demais entidades de caráter público criadas por lei.

Quanto à classificação, segundo o art. 99 do Código Civil, os bens públicos podem ser:

- **de uso comum do povo**, tais como os mares, os rios, as estradas, as ruas e as praças;
- **de uso especial**, tais como os edifícios ou os terrenos aplicados a serviço ou a estabelecimento da administração federal, estadual ou municipal; ou
- **dominicais**, isto é, os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup> ensina que o critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens:

os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33 ed<sup>a</sup> São Paulo: Forense, 2020. p. 1542.

consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos; os da terceira não tem destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis.

## 6.2 Características do Regime dos Bens Públicos

Constituem características comuns ao regime jurídico dos bens públicos, em especial os bens de uso comum do povo e os de uso especial, a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.

Segundo a jurista, a inalienabilidade, no entanto, não é absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como os mares, praias, rios navegáveis; os que sejam inalienáveis em decorrência de destinação legal e sejam suscetíveis de valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidade, desde que percam a destinação pública, o que ocorre pela desafetação, instituto por meio do qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado.

A impenhorabilidade decorre não apenas da restrição à alienabilidade do bem público no regime de direito público, mas também da disciplina constitucional atinente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública. O regime de precatório está disciplinado no art. 100 da CF/88 e o procedimento para cumprimento da obrigação pecuniária pelo Estado é disciplinado nos arts. 534 e 535 do Código de Processo Civil, por meio da execução contra a Fazenda Pública.

A imprescritibilidade significa que a ausência de exercício das faculdades de usar e fruir dos bens públicos não acarreta a possibilidade de aquisição de seu domínio por terceiros mediante usucapião. O art. 102 do Código Civil determina que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. Essa vedação consta, a propósito de temas específicos, dos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da CF/88.

## 6.3 Formação do Patrimônio Público

Di Pietro (2020) ensina que as formas de formação do patrimônio público podem ser separadas, de um lado, naquelas que são regidas pelo direito privado, como compra, recebimento em doação, permuta, usucapião, acessão, herança; e, de outro lado, nas que são regidas pelo direito público, como desapropriação, requisição de coisas móveis consumíveis, aquisição por força de lei ou de processo judicial de execução, confisco, investidura, perda de bens como penalidade, reversão, caducidade do aforamento, arrecadação de imóveis abandonados.

A seguir, comentam-se as principais formas de aquisição dos bens públicos.

### 6.3.1 Aquisição por Força de Preceito Constitucional

A CF/88, em seu art. 26, atribuiu aos Estados a titularidade dos seguintes bens:

- a. as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- b. as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- c. as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; e
- d. as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Por sua vez, a Constituição Estadual (art. 7º) atribuiu ao Estado, além dos bens mencionados na Constituição Federal, os seguintes:

- e. os rios com nascente e foz no território do Estado;
- f. os terrenos marginais dos rios e lagos navegáveis que correm ou ficam situados em seu território, em zonas não alcançadas pela influência das marés;
- g. os terrenos marginais dos rios que, embora não navegáveis, porém caudais e sempre corredios, contribuam com suas águas, por confluência direta, para tornar outros navegáveis;
- h. a faixa marginal rio-grandense e acrescidos dos rios ou trechos de rios que, não sujeitos à influência das marés, divisem com Estado limítrofe;
- i. os bens que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- j. as terras dos extintos aldeamentos indígenas; e
- k. os inventos e a criação intelectual surgidos sob remuneração ou custeio público estadual, direto ou indireto.

### 6.3.2 Aquisição por Força de Processo Judicial de Execução ou por Imposição de Penalidade

Conforme Di Pietro (2020), a aquisição de bens públicos também é possível por força de sentença judicial, em processos de execução em favor da Fazenda Pública, e por meio da imposição da pena de perda (ou perdimento) de bens, prevista no art. 5º, XLVI, *b*, da CF/88. É o que também ocorre, segundo a doutrinadora, no caso da perda de bens decretada com fundamento no art. 91 do Código Penal e na punição por ato de improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429/92 (arts. 6º e 12, I e II). Nessas situações, os bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente público passarão a integrar o patrimônio da pessoa jurídica contra a qual foi praticado o ato de improbidade.

### 6.3.3 Desapropriação

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

### 6.3.4 Reversão

Consiste no recebimento, pelo poder concedente, ao término de contrato de concessão de serviços públicos, dos bens reversíveis, conforme previsto no art. 35 da Lei Federal nº 8.987/95.

### 6.3.5 Compra

Como regra, devem ser observados os seguintes procedimentos para a compra de bens:

**Requisição** - Todas as compras devem ser efetuadas mediante requisição devidamente formalizada, que contenha a descrição detalhada dos bens a serem adquiridos e a assinatura da autoridade requisitante competente.

**Licitação** - A licitação deve ser realizada de modo a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; ou formalizada a sua dispensa ou inexigibilidade, de acordo com a legislação vigente e nos casos nela previstos (CF/88, art. 37, XXI; Lei Federal nº 8.666/93; Lei Federal nº 13.303/16; Lei Federal nº 14.177/21).

**Contrato** - O instrumento de contrato deve ser formalizado nos casos em que a legislação assim o exigir (Leis nº 8.666/93, 13.303/16 e 14.133/21).

**Gravame da despesa** - A despesa deve ser previamente empenhada, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, com emissão da nota de empenho correspondente.

**Recebimento do bem** - Os bens móveis comprados devem ser recebidos no setor de almoxarifado ou de controle patrimonial, ocasião em que se efetua a conferência do que está sendo entregue com as especificações da requisição, promovendo sua incorporação ao patrimônio. Em se tratando de bens imóveis, a incorporação realiza-se com base na celebração de escritura pública, devidamente formalizada e registrada em Cartório de Registro de Imóveis.

Essa fase é essencial para a liquidação da despesa que, conforme estabelece o art. 63, §2º, da Lei Federal nº 4.320/64, deve ser procedida com base no respectivo contrato, ajuste ou acordo, na nota de empenho e no comprovante de recebimento do bem. Para este fim, cabe ao órgão de contabilidade da entidade verificar, inclusive, se as especificações constantes na nota fiscal coincidem com as da nota de empenho e, quando for o caso, do edital de licitação.

### 6.3.6 Doação

O processo administrativo de doação de bens ao ente público deve ser formalizado com o respectivo Termo de Doação (por escritura pública ou particular), com a manifestação do ordenador de despesa de que aceita o bem doado, bem como deve conter a nota fiscal ou outro documento equivalente com a descrição e o valor estimado do bem objeto da doação.

### 6.3.7 Permuta

A permuta consiste no recebimento de bens, públicos ou particulares, em troca de outros da mesma espécie ou de espécie diferente. A permuta de bem público necessita de avaliação prévia, nos termos do art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93 e do art. 76 da Lei Federal nº 14.133/21.

### 6.3.8 Dação em Pagamento

A chamada dação em pagamento corresponde ao recebimento de bens para pagamento de débitos constituídos ou inscritos em Dívida Ativa. Nesse caso, é necessária a avaliação do bem a ser entregue para a quitação da dívida junto ao ente público.

### 6.3.9 Adjudicação

Existe também a hipótese de incorporação por adjudicação de bens que foram penhorados em decorrência de processos de cobrança judicial de créditos do ente público, em que este aceita recebê-los como forma de quitação de tais créditos.

### 6.3.10 Acessão

É o direito do proprietário de acrescer aos seus bens tudo o que se incorpora, natural ou artificialmente, a eles. Conforme estabelecido no art. 1.248 do Código Civil, a acessão pode se dar pela formação de ilhas, por aluvião, avulsão, por abandono de álveo, pela construção de obras ou plantações.

## 6.4 Gestão dos Bens Públicos

De acordo com Di Pietro (2020, p. 1573), os bens públicos das três modalidades previstas no art. 99 do Código Civil – de uso comum, de uso especial e dominical – podem ser utilizados pela pessoa jurídica de direito público que detém a sua titularidade ou por outros entes públicos aos quais sejam cedidos, ou ainda, por particulares. Estes últimos podem, por sua vez, exercer sobre os referidos bens diferentes formas de uso, que dão lugar a dupla classificação:

- pelo critério da conformidade ou não da utilização com o destino principal a que o bem está afetado, o uso pode ser normal ou anormal;
- pelo critério da exclusividade ou não do uso, combinado com o da necessidade ou não de consentimento expresso da Administração, o uso pode ser comum ou privativo.

### 6.4.1 Uso Comum dos Bens Públicos

Segundo a mencionada doutrinadora, o uso comum tem, em regra, as seguintes características:

- é aberto a todos ou a uma coletividade de pessoas, para ser exercido anonimamente, em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento expresso e individualizado por parte da Administração;
- é, em geral, gratuito, mas pode, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem, ser remunerado;

- está sujeito ao poder de polícia do Estado, que compreende a regulamentação do uso, a fiscalização e a aplicação de medidas coercitivas, tudo com o duplo objetivo de conservação da coisa pública e de proteção do usuário.

## 6.4.2 Uso Privativo dos Bens Públicos

Uso Privativo, ou uso especial privativo, é o que a Administração confere, mediante instrumento jurídico específico, a pessoas determinadas para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público. O uso privativo pode alcançar qualquer das três categorias de bens públicos e ser outorgado a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Os instrumentos jurídicos podem ser públicos ou privados. Os primeiros, obrigatórios para o uso privativo de bens de uso comum e de uso especial, são a autorização, a permissão, a cessão e a concessão de uso. Os títulos privados, somente possíveis, em determinadas hipóteses previstas em lei, para os bens dominicais, abrangem a locação, o arrendamento, o comodato, a enfiteuse, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia.

A seguir, descrevem-se os principais instrumentos.

### 6.4.2.1 Autorização de Uso

Autorização de uso é o ato administrativo, unilateral e discricionário, pelo qual o Poder Público consente, a título precário, que determinada pessoa utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse, diferenciando-se, nesse ponto, da permissão e da concessão de uso. Pode, ainda, ter gestão gratuita ou onerosa.

### 6.4.2.2 Permissão de Uso

Permissão de uso é o ato administrativo, unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo primordialmente aos interesses públicos, em diferenciação à autorização de uso.

### 6.4.2.3 Concessão de Uso

Di Pietro<sup>2</sup> define a concessão de uso da seguinte forma:

---

<sup>2</sup> DI PIETRO, M. S. Z. Ob. cit. p. 1587.

é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado *intuitu personae*.

Conforme a jurista, é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário.

#### 6.4.2.4 Cessão de Uso

Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade. O prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. Esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos.

#### 6.4.2.5 Locação

Locação é o contrato de direito privado pelo qual o proprietário-locador transfere a posse do bem ao locatário, que tem a obrigação de pagar certa importância – o aluguel – por período determinado de uso do bem.

#### 6.4.2.6 Comodato

Comodato, segundo o art. 579 do Código Civil, é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Pelo comodato, o proprietário transfere ao comodatário o uso gratuito do bem por prazo determinado ou indeterminado.

#### 6.4.2.7 Enfiteuse

Enfiteuse é o instituto pelo qual o Estado permite ao particular o uso privativo de bem público a título de domínio útil, mediante a obrigação de pagar ao proprietário uma pensão ou foro anual, certo e invariável, podendo ser corrigido monetariamente.

O instituto propicia a aquisição de direito real por parte do enfiteuta, que pode ser transferido a terceiro, desde que o senhorio direto (proprietário) renuncie a seu direito de preferência para reaver o imóvel. Se renunciar, o enfiteuta deve pagar, pela transmissão do domínio útil, importância nominada de laudêmio, calculada sobre o preço da alienação.

#### 6.4.2.8 Concessão de Direito Real de Uso

Concessão de direito real de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso - remunerado ou gratuito - de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram. Essa forma de concessão é regulada expressamente pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

A concessão de direito real de uso possui características que a diferem da concessão comum de uso como a outorga de direito real ao concessionário e a finalidade, que deve traduzir algum interesse social (regularização fundiária, urbanização, preservação de comunidades tradicionais etc.). No caso da concessão comum, a relação jurídica é de caráter pessoal e o interesse social pode ou não estar presente.

A concessão de direito real de uso, tal como ocorre com a concessão comum, depende de autorização legislativa e de concorrência, admitindo-se a dispensa desta nos casos previstos no art. 17, I, "f", da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 76, §3º da Lei Federal nº 14.133/21.

#### 6.4.2.9 Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

Esse direito está estabelecido, de forma geral, no art. 183 da CF/88, e consta na relação de direitos reais do Código Civil (art. 1.225, XI), podendo ser objeto de hipoteca (art. 1.473, VIII). Possui a natureza jurídica de ato administrativo vinculado.

No Estado, foi editada a Lei Complementar nº 9.752/92, com redação dada pela Lei Complementar nº 14.605/92, que, regulamentando o disposto no art. 27 do ADCT da CE/89, autoriza o Poder Executivo a doar ou a conceder, nas modalidades de Direito Real de Uso ou de Uso Especial para fins de moradia, áreas urbanas do domínio do Estado ocupadas por moradores de baixa renda, para o atendimento de sua função social.

### 6.4.3 Responsabilidade Patrimonial

Conforme disposto no art. 3º da Instrução Normativa CAGE nº 06/98, que estabelece procedimentos administrativos para o controle da responsabilidade sobre os bens móveis no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências, a responsabilidade pela guarda e pelo uso dos bens móveis existentes nas unidades administrativas deve ser atribuída aos titulares de chefia e respectivos substitutos das referidas unidades. Essa responsabilidade também pode ser conferida a outro determinado agente, quanto aos bens que utilizar em caráter exclusivo.

A mencionada atribuição de responsabilidade concretiza-se, previamente, mediante a realização de inventário, conferido e reconhecido como exato pelo agente responsável

pela guarda e pela conservação dos bens, o qual firmará documento denominado de Termo de Responsabilidade. Esse termo deve conter, no mínimo, os elementos descritos no art. 4º da Instrução Normativa CAGE nº 06/98, sendo emitido e assinado em duas vias, as quais serão arquivadas na unidade administrativa e na unidade de controle patrimonial.

Ressalte-se que a exoneração de responsabilidade do agente público pelo desaparecimento de bens móveis, qualquer que seja o motivo, dependerá de rigorosa apuração do fato, onde reste evidenciada, em processo administrativo, a ausência de sua intenção ou culpa pela ocorrência da perda patrimonial, devendo ser avaliado se o agente adotou os meios adequados no recebimento, na guarda, na conservação ou na entrega dos bens a ele confiados.

Independentemente dos referidos procedimentos, o gestor do órgão ou da entidade (ordenador de despesa originário ou primário) permanece como o principal responsável pela utilização e preservação dos respectivos bens, tendo em vista que é ele quem responde por isso perante o Tribunal de Contas do Estado – TCE, quando do julgamento de suas contas de gestão. Assim sendo, cabe a este gestor adotar as devidas providências administrativas no sentido de assegurar a efetividade do controle patrimonial que incluem, entre outras:

- delegar, sempre que necessário, competência a outros servidores, como corresponsáveis patrimoniais, para auxiliá-lo no controle e na supervisão do uso, da guarda e da administração dos bens móveis;
- determinar a todos os servidores que têm a responsabilidade pela guarda dos bens móveis que informem ao responsável pelo setor de controle patrimonial qualquer evento que resulte em alterações no registro desses bens (transferência, falta, transferência de carga patrimonial, doação etc.), assim como a existência de bens ociosos ou inservíveis dentre os submetidos à sua carga;
- ordenar a todos os servidores responsáveis por bens móveis que assinem os termos de responsabilidade e de transferência de carga patrimonial;
- determinar a realização de inventários periódicos.

#### **6.4.4 Registro dos Bens de caráter permanente**

O sistema de controle patrimonial do ente público deve possibilitar o registro analítico de todos os bens de caráter permanente, indicando os elementos necessários para a perfeita caracterização e localização de cada um deles, bem como a identificação do agente responsável por sua guarda. No referido sistema, deve ser imediatamente registrado todo e qualquer evento que implicar incorporação, transferência, alienação ou perda de bens, ou que resultar em designação de responsável pela sua guarda.

Em cada órgão ou entidade, o registro dos bens móveis deve ser realizado por intermédio do tombamento e do cadastramento, procedimentos que, no âmbito da Administração Direta, foram regulados por meio do Decreto nº 18.407, de 27 de janeiro de 1967.

No tombamento, esses bens devem ser identificados por um código gravado em chapas metálicas ou por outros meios não removíveis facilmente, que servirão para controle posteriormente. Aqueles bens móveis em que não for possível fazer tal identificação, em razão de suas características peculiares, devem, ainda assim, ser identificados, mediante outra forma. Uma vez tombados, esses bens devem ser cadastrados em formulário próprio, contendo todas as suas características, o que torna possível identificá-los. Esse formulário ou ficha de identificação e registro pode ser substituído por relatório de processamento automático de dados, que contenha o código, a natureza, a descrição, o documento de registro, o valor, a localização e as anotações sobre a sua movimentação.

O setor contábil, além do setor de controle patrimonial, deve ser obrigatoriamente informado sobre todas as aquisições, cessões, alienações, baixas, reavaliações ou quaisquer alterações havidas em relação aos bens móveis.

Com efeito, destaca-se o Sistema de Administração do Patrimônio do Estado (APE), coordenado pelo Departamento de Patrimônio do Estado, vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, que busca unificar e padronizar o controle de bens móveis do Rio Grande do Sul, proporcionando um ganho nas ações de controle operacional e contábil dos bens, por meio da sua integração ao Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), a qual, por sua vez, é coordenada pela Divisão de Tecnologia da Informação da CAGE.

Ainda, a SPGG detém a competência de efetuar o registro e controle dos bens imóveis do Estado, uma vez que se constitui como Órgão Central do Sistema Integrado de Gerência do Patrimônio Imobiliário na Administração Estadual.

Todas as transformações (aumentos, diminuições etc.) ocorridas nos imóveis devem ser oportunamente registradas tanto no Cartório de Registro de Imóveis, quanto no sistema de controle patrimonial e na contabilidade. As reavaliações obtidas por meio de laudo técnico também devem ser objeto de registro no controle patrimonial e na contabilidade.

Ainda para fins de registro, os órgãos e as entidades devem informar todos os imóveis a eles destinados ou de sua propriedade que estão sendo utilizados por terceiros, descrevendo a destinação dada.

## 6.4.5 Registro dos Bens de Consumo ou de Almojarifado

A Administração deve assegurar que os materiais ou bens de consumo, mantidos em almojarifado, sejam adequadamente controlados, sobretudo, por meio de sistemas informatizados, a exemplo do módulo de Administração de Materiais (SAM) do Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), gerido pela Divisão de Tecnologia da Informação da CAGE, além da capacitação periódica de agentes e da implementação de normas de controle, tudo com vistas a assegurar sua integridade, devida destinação e a fidedignidade dos respectivos saldos contábeis.

Nesse sentido, conforme art. 3º da Instrução Normativa CAGE nº 7/2020, que dispõe sobre os procedimentos contábeis aplicáveis aos estoques, as operações relativas à aquisição, distribuição, mensuração e consumo de estoques devem ser registradas no citado módulo SAM do Sistema FPE.

O órgão ou a entidade que utilizar sistema próprio para o registro das operações, deverá providenciar sua integração com o SAM, de modo a permitir o processamento automático e concomitante do respectivo registro contábil, sendo permitida a realização de registros contábeis manuais apenas enquanto não efetuada a referida integração, vide art. 10 da citada IN CAGE.

Para efeitos de avaliação e demonstração dos saldos dos bens de almojarifado, deve ser observado, segundo disposto na Lei Federal nº 4.320/64 (art. 106, III) e na Instrução Normativa CAGE nº 7/2020 (art. 4º, II), o preço médio ponderado das compras, o qual, além de ser empregado para as baixas de materiais, servirá para a elaboração dos inventários de encerramento do exercício.

## 6.4.6 Inventário

### 6.4.6.1 Aspectos Gerais

O inventário dos bens públicos tem a finalidade precípua de apurar a sua efetiva existência física e os respectivos valores monetários, abrangendo todos os setores do órgão ou da entidade, assim como todos os locais em que existam bens móveis ou imóveis. O levantamento físico-financeiro dos bens deve ser realizado pelo menos uma vez a cada ano, conforme estabelecido pelo Decreto Estadual nº 5.539/34, cuja data é definida pela CAGE e divulgada no Diário Oficial do Estado, nos termos das Instruções Normativas CAGE nº 01/1995, que dispõe sobre os procedimentos para a realização de inventários de bens e valores em tesouraria, e nº 06/2018, que dispõe sobre procedimentos contábeis aplicáveis ao Ativo Imobilizado e ao Ativo Intangível.

Também cabe a sua realização no início e no término das gestões, ou seja, quando da substituição dos respectivos titulares das unidades administrativas. Excepcionalmente,

poder-se-á instaurar o inventário em datas diferentes, em decorrência, por exemplo, da realização de auditorias especiais ou por força de sindicâncias. Ressalte-se que o levantamento físico-financeiro dos bens móveis deve ser elaborado por uma comissão composta de, no mínimo, três servidores estranhos ao setor inventariado, nomeados pelo dirigente máximo do órgão antes do início do levantamento. O referido inventário deve ser acompanhado pelo titular ou pelo substituto da respectiva unidade administrativa. Quando, contudo, por motivo de força maior, for impossível ao responsável ou ao seu substituto legal acompanhar a realização do levantamento físico, este deve ser feito à sua revelia, mencionando-se o ocorrido em ata.

Registre-se que os procedimentos de inventário dos órgãos da Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações são estabelecidos pela CAGE, em consonância com o previsto nas Instruções Normativas CAGE nº 01/1995 e 06/2018.

#### **6.4.6.2 Ata de Inventário e Outros Documentos**

Ao final do levantamento físico-financeiro, deve ser elaborada uma ata, na qual serão anotadas e descritas quaisquer divergências entre as quantidades físicas contadas (identificadas) com as quantidades registradas no sistema de controle patrimonial do órgão ou da entidade, bem como todas as demais ocorrências que forem julgadas relevantes. Os originais das atas, devidamente assinadas, os atos designatórios dos membros da comissão de inventário, os formulários e demais documentos utilizados pela comissão devem ser arquivados nos respectivos setores responsáveis pela guarda dos bens do almoxarifado ou pelo controle dos bens móveis e imóveis.

As cópias das atas de inventário e dos atos designatórios, devidamente autenticadas pelo presidente da comissão, devem ser enviadas à seccional da CAGE (Administração Direta) ou ao setor contábil, nos casos de autarquias ou fundações, bem como ao respectivo ordenador de despesa, o qual, no caso de constatadas divergências ou inconsistências, terá que adotar as devidas providências para apurar o ocorrido, informando-as em seu processo de tomada de contas anual junto ao Tribunal de Contas do Estado.

#### **6.4.6.3 Inventário de Bens Móveis**

O inventário físico-financeiro dos bens móveis deve ser realizado em conformidade com as seguintes regras:

**Descrição e localização dos bens** – Deve ser realizada a perfeita identificação dos bens por meio do número da plaqueta de patrimônio, com a adequada descrição de suas características, quantidades, e dos setores onde se encontram. As faltas constatadas na contagem de um item não podem, sob hipótese alguma, ser compensadas pelas sobras

de outros; e essa contagem física deve ser efetuada na sua totalidade e jamais por amostragem.

Também deve ser elaborada a relação de bens do órgão em poder de terceiros e de bens de terceiros em poder do órgão, com indicação expressa da existência ou não do instrumento de cessão de uso desses bens.

**Mensuração** – No inventário e nos registros patrimonial e contábil, a quantidade dos bens em peso, comprimento, área ou volume deve ser expressa segundo o sistema métrico decimal em vigor.

**Avaliação** – Os bens devem ser avaliados, utilizando-se a unidade monetária vigente no país, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção, no caso dos bens móveis, e pelo preço médio ponderado das compras, no caso dos materiais de consumo. E, tanto no inventário como nos respectivos registros, nenhum bem poderá constar sem valor, por menor que seja, admitindo-se, no entanto, a avaliação por lotes de bens idênticos.

**Ajustes** – Os saldos contábeis devem ser ajustados pelas adições e exclusões verificadas por meio do inventário, que ocorrerem até 31 de dezembro do ano corrente, a fim de que o saldo constante no Balanço Patrimonial expresse as reais e efetivas existências no encerramento do exercício financeiro do órgão ou da entidade.

Conforme já ressaltado, cabe referir o Sistema de Administração do Patrimônio do Estado (APE), coordenado pelo Departamento de Patrimônio do Estado, vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, que busca unificar e padronizar o controle de bens móveis do Rio Grande do Sul.

#### **6.4.6.4 Inventário de Bens Imóveis**

O inventário anual dos bens imóveis estaduais deve ser promovido pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, a qual, conforme o Decreto nº 55.770/2021, compete administrar o patrimônio e transporte oficial.

#### **6.4.6.5 Falta de Bens**

Não raro, nos inventários realizados ao final de cada exercício financeiro, identifica-se a falta de alguns bens, que deve ser apontada nas atas de inventário, cujas cópias são, posteriormente, encaminhadas ao setor de Controle Patrimonial e ao ordenador de despesa do órgão ou da entidade. Ao tomar ciência do ocorrido, o gestor do órgão ou da entidade deve adotar as devidas medidas administrativas com o objetivo de buscar a localização dos bens faltantes, que, muitas vezes, estão extraviados.

Caso não seja possível localizá-los, será necessário proceder a sua baixa por perda ou desaparecimento, mediante processo administrativo, no qual deve constar a autorização,

para tanto, do ordenador de despesa, com a devida justificativa. Concomitantemente, cabe ao gestor, conforme o caso, instaurar uma sindicância para apurar os prejuízos e as responsabilidades decorrentes da perda dos bens.

O processo de baixa do bem deve mencionar o processo de sindicância instaurado, para que um procedimento seja adotado independentemente do resultado do outro, pois, neste caso, há duas situações distintas: uma, que é o registro patrimonial e contábil da perda do bem, visto que o bem não mais existe fisicamente, e a outra, que são os procedimentos administrativos de apuração do prejuízo e da responsabilidade pelo dano (sindicância) e de adoção de medidas para assegurar a reposição ou o ressarcimento do bem faltante, as quais (a apuração dos prejuízos e da responsabilidade e a adoção de medidas) precisam ser comprovadas, sob pena de responsabilização do ordenador de despesa por ato omissivo contrário ao interesse público.

Enfatize-se que, no processo de sindicância, devem ser arrolados os bens que desapareceram e os seus valores, para fins de reposição/ressarcimento, bem como devem ser identificados os responsáveis pelo ocorrido. Na hipótese de a sindicância não conseguir identificar os responsáveis, a responsabilidade pelo ocorrido poderá recair sobre os servidores detentores da carga patrimonial respectiva.

No processo de sindicância, também deve ser investigado se houve descuido, por parte dos detentores da carga patrimonial, quanto à forma como receberam, guardaram e conservaram os respectivos bens. É importante que sejam verificadas as condições de acesso de terceiros ao local onde os bens eram conservados e guardados, durante e após o horário de expediente. Cabe assinalar que a ausência de locais apropriados para guardar bens e o livre acesso a chaves de salas ou armários são exemplos bem evidentes da falta de cuidado na guarda dos bens móveis do ente público, assim como a falta de conserto ou a exposição inadequada de bens a intempéries demonstra falta de conservação. Ressalte-se, ainda, que o servidor detentor de carga patrimonial deve comunicar formalmente à autoridade (chefia) superior as falhas que constatar na forma como os bens são conservados e guardados. Dessa forma, ficará caracterizada, em princípio, a exoneração de sua responsabilidade em caso de perda de bens, a qual será transferida à autoridade (chefia) superior em razão de sua, hipotética, omissão em adotar as medidas cabíveis para evitar a perda patrimonial.

Se, após todos esses exames, ficar comprovado que os detentores das respectivas cargas patrimoniais adotaram todos os cuidados no recebimento, na guarda e na conservação dos bens e que suas chefias superiores também adotaram todos os procedimentos cabíveis e necessários, as suas responsabilidades poderão, em princípio, ser elididas e o prejuízo, assumido pelo Estado, caracterizando-se como situação de caso fortuito ou de força maior, o que deve ser devidamente fundamentado e demonstrado pelo ordenador de despesa em processo administrativo, sujeito, contudo, ao exame e parecer dos órgãos de controle interno e externo. Se, ao contrário, restar evidenciado que não

foram adotadas todas as providências pertinentes e recomendáveis, de forma tempestiva, contribuindo tal fato para a perda patrimonial, caberá o devido ressarcimento do bem pelos responsáveis indicados pela sindicância, ou pelos detentores da carga patrimonial, ou, ainda, pelo ordenador de despesa.

#### **6.4.6.6 Avaliação do Bem a Ser Ressarcido**

Posteriormente à identificação dos responsáveis pela perda de bens, faz-se necessário promover medidas administrativas que contemplem o exigido ressarcimento ou a reposição dos bens, conforme determina o inciso II do art. 89 da Resolução nº 1028/2015, do Tribunal de Contas do Estado, a seguir transcrito:

Art. 89. Para os efeitos do disposto no § 1º do artigo 88, considera-se como integral ressarcimento ao erário:

(...)

II – em se tratando de bens, a sua restituição ou a reparação mediante pagamento da importância equivalente aos preços de mercado, à época do efetivo recolhimento, levando-se em consideração o seu estado de conservação.

A reposição do bem constitui na sua substituição por outro bem, que poderá ser novo ou usado, devendo ter as mesmas especificações técnicas e condições de uso e conservação daquele que está sendo repostado. Já para o cálculo da importância equivalente ao preço de mercado, deve ser realizada pesquisa de preços junto aos estabelecimentos que comercializam o bem similar ou equivalente. É recomendável que a pesquisa abranja, no mínimo, três estabelecimentos comerciais, sendo anexados no processo documentos que a comprovem, sendo que o preço de mercado, para fins de ressarcimento, deve corresponder à média dos preços praticados.

Ressalte-se que cabe ao ordenador de despesa mencionar tais providências no processo de contas de gestão que será encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado para julgamento.

### **6.5 Baixa de Bens**

É o processo de exclusão do bem do acervo patrimonial do Estado. A seguir, citam-se as principais formas de baixa de um bem público, como a baixa por alienação, dentre as quais cabe citar a venda, a doação, a permuta, a dação em pagamento, a investidura e a concessão de domínio; e a baixa por perda.

## 6.5.1 Baixa por Alienação

Alienação de bens públicos é a transferência de sua propriedade a terceiros, quando há interesse público na transferência e desde que observadas as normas legais pertinentes. A alienação pode decorrer, fundamentalmente, da execução de políticas governamentais ou da perda de utilidade do bem público para o ente, por ter se tornado obsoleto, antieconômico ou inservível.

Um bem se torna obsoleto quando, embora em perfeitas condições de uso, não estiver sendo utilizado por estar ultrapassado; antieconômico, quando sua manutenção e/ou recuperação for onerosa ou seu rendimento precário em virtude de uso prolongado ou desgaste prematuro; e inservível, quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina, sua recuperação for inviável ou houver risco de perecimento.

Para iniciar o processo de baixa, o responsável pelo patrimônio deve requerer ao titular do órgão ou entidade autorização nesse sentido, mediante expediente administrativo. Para isso, deve o ordenador de despesa deliberar sobre a destinação do bem, determinando, conforme o caso, a sua disponibilização à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão para alienação ou redistribuição a outro órgão ou entidade. Neste sentido, deve ser observado o disposto na legislação estadual, em especial os Decretos nº 49.377/12, que institui o Programa de Gestão do Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul, 38.878/98, que trata dos bens móveis inservíveis, e 55.985/21 (Capítulo III), que dispõe sobre os veículos automotores.

A alienação dos bens públicos pode ocorrer sob diversas formas, tais como venda, doação, permuta, dação em pagamento, investidura e concessão de domínio.

### 6.5.1.1 Venda

Quando o ente público quer se desfazer de determinado bem do qual não necessita mais, pode fazê-lo por meio de venda. Para a concretização desta operação, exige-se a devida permissão da autoridade competente, com a expressa justificativa do interesse público envolvido e da forma escolhida (venda), a avaliação prévia do bem e a realização de licitação. Em se tratando de venda de bem de uso comum do povo ou de uso especial, haverá a necessidade de desafetação legal, que poderá constar da mesma norma legal que autorize a alienação.

No caso de bens imóveis pertencentes a órgãos da Administração Direta e a entidades autárquicas e fundacionais, a venda dependerá sempre de autorização legislativa e de licitação, exceto quando o bem for destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, hipótese em que poderá ser dispensada.

A autorização de venda de bens móveis compete ao ordenador de despesa principal do órgão ou da entidade, não sendo necessária a autorização legislativa. Configura-se dispensável a licitação nos casos de venda de bens móveis produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades, venda de ações e de títulos, na forma da legislação pertinente, bem como na venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

### 6.5.1.2 Doação

Segundo o art. 538 do Código Civil, considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. Esse contrato pode ser formalizado mediante escritura pública ou instrumento particular.

São requisitos para a doação de bens públicos a expressa permissão da autoridade competente, com a demonstração do interesse público envolvido, e a avaliação prévia, sendo que, para os bens imóveis, exige-se também a autorização legal.

Segundo o disposto no art. 17, I, da Lei Federal nº 8.666/93, a doação de bens públicos imóveis também depende de licitação na modalidade concorrência, que pode ser dispensada quando o bem for destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo.

Ainda de acordo com o art. 76, "b", da Lei Federal nº 14.133/21, permite-se a doação de bem público imóvel exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" do mesmo inciso.

Já a doação de bens móveis dispensa licitação, sendo permitida exclusivamente para fins de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação.

### 6.5.1.3 Permuta

Corresponde à transferência de bens públicos, em troca de outros, públicos ou particulares, da mesma espécie ou de espécie diferente, necessitando, tanto quanto as demais formas de alienação, de interesse público justificado e avaliação prévia.

A permuta de bem público imóvel depende, ainda, de autorização legal, no caso de pertencer a órgão da administração direta ou à entidade autárquica ou fundacional, bem como de licitação na modalidade concorrência, a qual poderá ser dispensada, segundo a Lei Federal nº 8.666/93 (art. 17, I, "c"), quando for por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do seu art. 24, inciso X.

Por outro lado, a referida Lei estabeleceu, em seu art. 17, II, "b", que a permuta de bens móveis seria permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública, com dispensa de licitação. Tal dispositivo, contudo, no tocante à exclusividade, encontra-se suspenso liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em razão de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 927, a aguardar julgamento desde 1993.

#### **6.5.1.4 Dação em pagamento**

A baixa por dação em pagamento decorre da transferência de bem para pagamento de débito do ente público. Nesse caso, é necessário interesse público justificável, autorização legal e avaliação prévia do bem imóvel a ser dado em pagamento. Pela particularidade do ajuste, e tendo em vista a determinação prévia do credor, é inexigível a licitação, já que inviável o regime de competição na hipótese.

#### **6.5.1.5 Investidura**

Representa a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se torna inaproveitável isoladamente. São requisitos para a investidura: a demonstração do interesse público, a avaliação prévia do bem, e, quando este for pertencente a órgão da administração direta ou à entidade autárquica ou fundacional, a autorização legal. A licitação é dispensável.

#### **6.5.1.6 Concessão de domínio**

É empregada nas concessões de terras devolutas (terras de domínio público, que não estão sendo utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos) da União, dos Estados e dos Municípios. Tais concessões não passam de vendas ou doações dessas terras públicas, sempre precedidas de leis autorizadoras e avaliação das glebas a serem concedidas a título oneroso ou gratuito.

Quando feita de uma entidade estatal para outra, a concessão de domínio formaliza-se por lei e independe de transcrição. Quando feita a particulares, exige termo administrativo ou escritura pública, e o título deve ser transcrito no Registro de Imóveis, para translação do domínio. A concessão de domínio não deve ser confundida com a concessão administrativa de uso de bem público, nem com a concessão de direito real de uso.

## 6.5.2 Baixa por Perda

A baixa por perda consiste no procedimento de formalização da baixa de um bem que, de fato, não existe mais fisicamente, por ter sido objeto de eventos tais como roubo, furto, sinistro, perecimento ou destruição. Ao ocorrer o desaparecimento de um bem patrimonial, total ou parcial, por um desses fatores, cabe ao agente comunicar o fato, imediatamente, ao responsável patrimonial, que o levará ao conhecimento do titular do órgão, o qual deve providenciar, conforme o caso, a instauração de sindicância para apuração dos prejuízos e dos responsáveis.

Conforme mencionado anteriormente, a exoneração de responsabilidade do agente público, em decorrência da falta, da deterioração ou da diminuição de bens públicos, por caso fortuito, força maior ou perecimento, verificar-se-á mediante apuração rigorosa do fato, resultando na convicção da inimputabilidade ao agente, por dolo ou culpa, mesmo leve, oriunda de negligência ou descuido, em vista de ter usado de todos os meios adequados no recebimento, na guarda, na conservação ou na entrega dos bens a ele confiados.

Na hipótese de ser verificada a responsabilidade do servidor, deve ser buscado o integral ressarcimento do bem extraviado ou danificado, mediante a sua reposição ou recebimento de quantia equivalente ao seu preço de mercado, à época do efetivo recolhimento, levando-se em consideração o seu estado de conservação.

Independentemente do processo de apuração de responsabilidade sobre a perda do bem, a sua baixa deve ser devidamente autorizada e processada, sendo esse processo remetido aos responsáveis pelos setores de controle contábil e de controle de movimentação patrimonial para que sejam efetivados os devidos registros. As informações relativas às providências adotadas para o esclarecimento das situações de baixa de bens por perda devem ser mencionadas na tomada de contas dos ordenadores de despesa, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado.

## 6.6 Perguntas e Respostas

### **1. É possível a permuta de bens imóveis do Estado, classificados como bens dominicais, por meio de permuta por área construída?**

Conforme exarado pela Procuradoria-Geral do Estado por meio do Parecer nº 18.838/21, publicado em 07/07/2021, é possível tal permuta, não se vislumbrando vícios de constitucionalidade na Lei Estadual nº 14.954/2016, que cria o Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Vejamos a ementa:

PROGRAMA DE APROVEITAMENTO E GESTÃO DE IMÓVEIS. LEI ESTADUAL Nº 14.954/2016. CONSTITUCIONALIDADE. ALIENAÇÃO DE BEM IMÓVEL DOMINICAL A SER TRANSFERIDO AO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PERMUTA POR ÁREA CONSTRUÍDA. EXECUÇÃO DE RODOVIA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

**1. A Lei Estadual nº 14.954/2016 permite a alienação de bens imóveis do Estado e de suas autarquias, classificados como bens dominicais, por meio de permuta por área construída, não se vislumbrando vícios em sua constitucionalidade.**

2. O conceito de área construída, previsto no art. 3º da Lei Estadual nº 14.954/2016, abrange a área pavimentada das rodovias, sendo juridicamente possível, por conseguinte, a permuta de imóvel dominical do Estado do Rio Grande do Sul em troca de construção ou pavimentação de rodovias.<sup>3</sup> (grifo nosso)

## **2. É possível o parcelamento de laudêmio, originado em resgate de enfiteuse?**

De acordo com a Informação CAGE/DEO nº 19/2021, onde se consultou acerca da possibilidade de parcelamento de laudêmio utilizando como base legal a Lei Federal nº 9.636/1998, que dispõe sobre bens imóveis de domínio da União, à míngua de legislação estadual expressa e de orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado específica, apta a dar o respaldo jurídico necessário, entende-se inviável o parcelamento utilizando como base a referida norma federal.

## **3. A quem compete administrar os bens imóveis do Estado?**

A administração do patrimônio do Estado é competência da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), Órgão Central do Sistema Integrado de Gerência do Patrimônio Imobiliário na Administração Estadual. Para tanto, faz uso de determinados sistemas eletrônicos, geridos pelo seu Departamento de Patrimônio do Estado (DEAPE), como o Sistema de Administração do Patrimônio do Estado (APE), que busca unificar e padronizar o controle de bens móveis do Estado, e do Sistema de Gestão do Patrimônio Imóvel do Estado (GPEWEB).

---

<sup>3</sup> Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer nº 18.838/2021**. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena. Publicado em 07/07/2021.

## 6.7 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#)

*Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#)

*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#)

*Institui o Código Civil.*

- [Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)

*Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

- [Lei Complementar Estadual nº 9.752, de 10 de novembro de 1992](#)

*Regulamenta o disposto no artigo 27 do ADCT da Constituição do Estado.*

- [Lei Estadual nº 14.733, de 15 de setembro de 2015](#)

*Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 5.539, de 13 de março de 1934](#)

*Cria, no Tesouro do Estado, a Diretoria do Patrimônio e manda observar o respectivo regulamento.*

– [Decreto Estadual nº 18.407, de 27 de janeiro de 1967](#)

*Dispõe sobre o tombamento de bens móveis integrantes do patrimônio do Estado, a estruturação de setores patrimoniais, cria Comissão Central e Comissões Setoriais e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 38.878, de 18 de setembro de 1998](#)

*Dispõe sobre os bens móveis inservíveis da Administração Pública Estadual e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 49.377, de 16 de julho de 2012](#)

*Institui o Programa de Gestão do Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul - Otimizar, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.*

– [Decreto Estadual nº 55.770, de 23 de fevereiro de 2021](#)

*Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.*

– [Decreto Estadual nº 55.985, de 07 de julho de 2021](#)

*Dispõe sobre a padronização e a gestão de veículos automotores oficiais da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional e veículos de terceiros utilizados nesta condição.*

– [Resolução do Tribunal de Contas do Estado nº 1.028, de 04 de março de 2015](#)

*Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 01, de 13 de outubro de 1995](#)

*Dispõe sobre os procedimentos para a realização de inventários de bens e valores em tesouraria.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 06, de 29 de dezembro de 1998](#)

*Estabelece procedimentos administrativos para o controle da responsabilidade sobre os bens móveis no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 06, de 5 de novembro de 2018](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis aplicáveis ao Ativo Imobilizado e ao Ativo Intangível.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 07, de 02 de dezembro de 2020](#)

*Dispõe sobre os procedimentos contábeis aplicáveis aos Estoques.*



## 7. ATOS ADMINISTRATIVOS

---

**7.1** Definição **7.2** Requisitos do Ato Administrativo **7.2.1** Competência **7.2.2** Finalidade **7.2.3** Forma **7.2.4** Motivo (Teoria dos Motivos Determinantes) **7.2.5** Objeto **7.3** Atributos do Ato Administrativo **7.3.1** Imperatividade **7.3.2** Presunção de Legitimidade **7.3.3** Autoexecutoriedade **7.4** Espécies de Atos Administrativos **7.4.1** Atos Normativos **7.4.2** Atos Ordinatórios **7.4.3** Atos Negociais **7.4.4** Atos Enunciativos **7.4.5** Atos Punitivos **7.5** Classificação dos Atos Administrativos **7.5.1** Atos Gerais e Individuais **7.5.2** Atos de Império e de Gestão **7.5.3** Atos Vinculados e Discricionários **7.5.4** Atos Simples, Compostos e Complexos **7.6** Formas de Extinção ou de Invalidação **7.6.1** Anulação **7.6.2** Revogação **7.6.3** Caducidade **7.6.4** Cassação **7.6.5** Convalidação **7.7** Perguntas e Respostas **7.8** Legislação

---

Atualizado por  
Luiz Felipe Corrêa Noé

### 7.1 Definição

Ato administrativo é o meio pelo qual a Administração Pública ou os seus delegatários, em regime de direito público, manifestam sua vontade com o propósito de produzir determinado efeito jurídico, criando, modificando ou extinguindo direitos ou obrigações, para si ou para os administrados, com o fim de atingir o interesse público.

Di Pietro<sup>1</sup> define o ato administrativo como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

Nem todos os atos praticados pelas pessoas administrativas são atos administrativos em sentido estrito. Podem ser praticados atos em regime de direito privado, os quais não são dotados de imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legitimidade, atributos próprios dos atos administrativos em sentido estrito, submetidos ao regime de direito público. Quando a Administração Pública pratica atos sob o regime de direito privado, encontra-se em igualdade de condições com os particulares, não se justificando o regime de direito público para essas situações.

### 7.2 Requisitos do Ato Administrativo

A seguir serão tratados os requisitos tradicionais para a formação de um ato administrativo, como a competência para sua execução, a sua finalidade, a forma a ser editado, o motivo (teoria dos motivos determinantes) e seu objeto.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Forense, 2020. p. 464.

### 7.2.1 Competência

É o conjunto de atribuições legalmente conferidas aos órgãos e agentes administrativos. Em se tratando de órgãos ou agentes de elevada hierarquia, a competência poderá ter assento no próprio texto constitucional, como ocorre, em âmbito estadual, com o Governador do Estado (art. 82, CE/89) e o seu secretariado (art. 90, CE/89). Quando se estiver diante de órgão de menor hierarquia, pode a competência ter origem em atos administrativos organizacionais.

Sendo conferida por lei (ou pela Constituição), a competência não poderá ser modificada, seja para reduzi-la, seja para aumentá-la, pelo órgão ao qual foi atribuída. A competência administrativa pode, porém, ser objeto de delegação e avocação, mas desde que a lei não a tenha previsto como exclusiva de determinado órgão ou agente e que tal possibilidade esteja autorizada no texto legal.

Nesses moldes, todo o ato administrativo, para ser reconhecido como válido, deve ser praticado pela autoridade competente, nos termos da lei.

### 7.2.2 Finalidade

A finalidade é o elemento segundo o qual o ato administrativo deve ser praticado para atender ao interesse público. Caso o agente pratique um ato administrativo visando a fim mediato diverso do interesse público, ocorrerá desvio de finalidade, o que torna o ato viciado e, com isso, passível de anulação.

Dessa forma, caso o gestor público identifique a existência de um ato administrativo divorciado do interesse público e, portanto, ilegal por desvio de finalidade, deve dar início aos procedimentos necessários à sua anulação. É dever de todo servidor representar ou levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver conhecimento em razão das atribuições do seu cargo, bem como representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (incisos IX e XIV, do art. 177, da Lei complementar nº 10.098/94, respectivamente).

### 7.2.3 Forma

O requisito forma revela o instrumento por meio do qual a manifestação de vontade da Administração Pública deve ser exteriorizada. Em alguns casos, a lei ou o ato normativo dispõem sobre a forma com a qual a vontade administrativa deve se exteriorizar. Nessas situações, caso não seja obedecida a forma indicada, o ato conterá vício de legalidade, sujeitando-se à invalidação.

Ainda no que diz respeito à forma, quando a Administração Pública pretender revogar um ato por conveniência e oportunidade, ou anulá-lo, por conter vício de legalidade, deverá observar, para a extinção, a mesma forma prevista em lei para a sua criação.

#### **7.2.4 Motivo (Teoria dos Motivos Determinantes)**

O motivo é a combinação da situação de fato com o direito aplicável, que dá origem à manifestação de vontade da Administração Pública. O motivo antecede a ação da Administração e pode ser visto como a sua fonte geradora. Como exemplo, pode-se apontar como motivo do ato administrativo que aplica uma sanção disciplinar a um determinado servidor a prática de uma infração funcional. No exemplo fornecido, a situação de fato é o ato infracional do servidor, sendo a norma - que tipifica a conduta e determina a aplicação da sanção - a situação de direito que motiva o ato.

A indicação do motivo é denominada de motivação. Em geral, de forma a possibilitar a verificação da adequação do ato administrativo ao ordenamento jurídico (princípio da legalidade), os agentes públicos devem oferecer a motivação dos atos que praticam. Essa motivação revelará a legalidade do ato, pois os motivos indicados deverão necessariamente existir e ser verdadeiros, sob pena de nulidade. A essa exigência de compatibilidade entre o ato administrativo e os motivos que levaram à sua prática denomina-se Teoria dos Motivos Determinantes. Deve ser destacado que, ainda que a lei não exija a indicação do motivo, uma vez indicado, está a Administração Pública a ele vinculada.

#### **7.2.5 Objeto**

O objeto corresponde ao efeito jurídico que o ato administrativo pretende produzir; ou seja, a alteração no mundo jurídico que o agente administrativo visa a promover com a prática do ato. Evidentemente, o ato administrativo não poderá ter objeto ilícito, incerto, impossível ou imoral, situações que o tornariam viciado.

### **7.3 Atributos do Ato Administrativo**

#### **7.3.1 Imperatividade**

O atributo da imperatividade possibilita que os atos administrativos sejam impostos independentemente da vontade daqueles aos quais são dirigidos. Com isso, a Administração Pública está autorizada a impor obrigações mediante atos unilateralmente produzidos, observados os limites ditados pela Constituição e pela lei. É a imperatividade que dá origem ao que a doutrina chama de “poder extroverso”.

Esse importante atributo, porém, não está presente em todos os atos administrativos, mas apenas naqueles que criam obrigações. Nos atos que deferem direitos postulados pelos administrados, por evidente, não haverá submissão obrigatória à vontade da Administração, tal como ocorre na concessão de licença e de autorização ou no fornecimento de uma certidão. Isso se justifica porque o ato não tem origem na vontade da Administração, mas sim na vontade do administrado.

### 7.3.2 Presunção de Legitimidade

Quando são editados os atos administrativos, surge com eles a presunção de que são praticados de acordo com as normas jurídicas vigentes, notadamente porque emanados de pessoas que compõem a estrutura da Administração Pública. Esta característica é denominada presunção de legitimidade.

Esta presunção não é absoluta, pois o ato pode ter sido praticado sem a observância das normas que lhe são aplicáveis, sendo, portanto, uma presunção relativa ou *iuris tantum*; ou seja, admite prova em contrário. Disto resulta que o ônus de comprovar que foi praticado sem a observância das normas aplicáveis é do administrado, já que o ato nasce com a presunção de que se encontra conforme a ordem jurídica.

### 7.3.3 Autoexecutoriedade

A autoexecutoriedade é o atributo que permite que os atos administrativos sejam executados desde logo, produzindo imediatamente os seus efeitos, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para fazer prevalecer a vontade da Administração. Em regra, os atos administrativos são autoexecutórios, pois o contrário implicaria uma completa rigidez da atividade administrativa, impossibilitando que o interesse público seja prontamente atendido.

Contudo, nem todos os atos administrativos possuem este atributo. A cobrança de multa administrativamente imposta pela Administração e a desapropriação de imóveis são exemplos de atos que exigem a intervenção judicial para que possam produzir os efeitos esperados.

## 7.4 Espécies de Atos Administrativos

### 7.4.1 Atos Normativos

Em que pese a discussão doutrinária acerca da classificação de atos normativos como atos administrativos, é possível conceituá-los como aqueles que preveem um comando geral e abstrato emanado do Poder Executivo, visando a orientar a correta

aplicação da lei. São atos de caráter infralegal ou secundário, tais como os decretos regulamentares, as resoluções e as instruções normativas.

A respeito dos decretos regulamentares, de competência do Governador do Estado conforme art. 82, inc. V, da Constituição do Estado, vale mencionar o disposto o Manual de Boas Práticas da Secretaria da Casa Civil, segundo o qual:

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 (...)”.<sup>2</sup>

### 7.4.2 Atos Ordinatórios

Os atos ordinatórios são aqueles que se preocupam em disciplinar o funcionamento da Administração Pública, daí porque são direcionados aos servidores públicos no exercício de suas atribuições. O fundamento de tais atos encontra-se no poder hierárquico, legitimando, com isso, que qualquer chefe de serviço tenha competência para editá-los em face dos seus subordinados.

Por serem dirigidos ao interior da Administração Pública, os atos ordinatórios não obrigam os particulares. Também não obrigam servidores públicos que não estejam subordinados à autoridade da chefia que os editou. Como exemplo, podem ser citadas as ordens de serviço, as portarias, os despachos e os ofícios.

### 7.4.3 Atos Negociais

Os atos negociais caracterizam-se por conter uma manifestação de vontade da Administração Pública voltada a efetivar um dado negócio jurídico ou a autorizar o exercício de uma faculdade ao particular que a ela se dirige, conforme condições previamente estabelecidas pelo Poder Público. Como exemplos, citem-se a admissão de um aluno numa determinada escola pública e a concessão de uma licença.

### 7.4.4 Atos Enunciativos

Atos enunciativos são aqueles mediante os quais a Administração se limita a atestar um fato, ou a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que, com isso, reste vinculada ao seu enunciado. Dentre os atos enunciativos estão as certidões e os pareceres administrativos.

Deve-se destacar, porém, que os pareceres podem ser vinculantes em determinados casos, mas isso dependerá de previsão legal expressa. Em regra,

---

<sup>2</sup> SECRETARIA DA CASA CIVIL. 2ª ed. Porto Alegre: SCC, 2020.

os pareceres serão meramente enunciativos e não vincularão a autoridade pública responsável pela tomada de decisão.

### **7.4.5 Atos Punitivos**

Os atos punitivos são aqueles em que a Administração Pública impõe uma sanção em decorrência do cometimento de infrações administrativas. Estão sujeitos a punições tanto os servidores, quanto os administrados em geral, conforme se trate de infração disciplinar cometida pelos primeiros ou infrações administrativas em geral, praticadas pelos últimos.

Deve-se destacar que os atos punitivos devem ser praticados após procedimento administrativo regular, observando-se as garantias daqueles a quem são aplicadas as sanções. As sanções devem estar previstas em lei, não sendo possível ao agente público a prática de atos punitivos sem que lhe seja dada autorização legal para tanto. Como exemplo, cita-se as multas, a interdição e a suspensão da atividade.

Ademais, conforme art. 54 da Lei do Processo Administrativo Estadual (Lei nº 15.612/21), as decisões administrativas que imponham sanções deverão ser motivadas de forma explícita, clara e congruente, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

## **7.5 Classificação dos Atos Administrativos**

### **7.5.1 Atos Gerais e Individuais**

São gerais os atos que se propõem a incidir sobre uma generalidade de pessoas que se encontram em idêntica situação jurídica. De outro lado, classificam-se como individuais os atos que possuem destinatários específicos, ainda que atinjam vários sujeitos. Serve como exemplo de ato geral o decreto editado pelo Poder Executivo (espécie de ato normativo); já o ato individual tem como exemplos as licenças e autorizações.

### **7.5.2 Atos de Império e de Gestão**

Os atos de império são caracterizados pela unilateralidade e pela coerção, não havendo qualquer interferência da vontade dos administrados para sua formação ou limitação de efeitos, sendo, em regra, cumpridos de forma coativa. Já os atos de gestão são caracterizados pela interferência da vontade dos administrados, tal como ocorre nas relações contratuais de que participa o Estado, nas quais não se mostra possível a imposição da vontade da Administração, visto estar ausente o poder de império.

### 7.5.3 Atos Vinculados Discricionários

Os atos administrativos vinculados são aqueles em que a lei prevê todos os elementos para sua prática, não sendo dado ao agente público liberdade de decisão. Trata-se simplesmente de submeter o caso concreto à norma, existindo apenas uma decisão possível, que é dada pela lei. Ao contrário, os atos discricionários possibilitam a quem os edita a análise da conveniência (escolha da solução legal mais adequada dentre as que foram dadas pela lei) e da oportunidade (valoração do caso concreto) da sua prática. Como exemplo de ato vinculado, podem-se citar a concessão de licença à gestante, à adotante e à paternidade (art. 141, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94). Nesses casos, basta a existência da situação de fato para incidir a norma legal, devendo ser concedida a licença.

De outro lado, será discricionário o ato de concessão de licença para tratar de interesses particulares (art. 146, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94). Nesta última situação, ainda que o servidor requeira a licença, a lei faculta que a Administração Pública negue o pedido quando o seu atendimento for inconveniente para o interesse público.

Sublinhe-se que não são todos os elementos do ato administrativo que sofrem valoração quanto à conveniência e oportunidade. No que diz respeito à competência, à finalidade, não há espaço para discricionariedade, ainda que se trate de ato discricionário. Apenas os elementos “motivo”, “forma” e “objeto” dão margem à discricionariedade, devendo-se destacar, por oportuno, haver divergência doutrinária quanto à discricionariedade sobre a forma do ato. A análise da conveniência e da oportunidade dos atos discricionários corresponde ao que se denomina “mérito administrativo”, insuscetível de sindicabilidade judicial.

### 7.5.4 Atos Simples, Compostos e Complexos

Denomina-se ato simples aquele para cuja formação concorre a vontade de um só órgão ou agente administrativo. A maioria dos atos administrativos se enquadra nessa classificação. Os atos complexos, por seu turno, são resultado de duas ou mais vontades manifestadas por órgãos ou agentes diversos. Para melhor compreender o que são os atos complexos, menciona-se o exemplo da nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os quais são nomeados pelo Presidente da República, porém, após aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, parágrafo único da Constituição Federal). Os atos compostos compõem-se de uma só vontade autônoma, cabendo às demais apenas a verificação da legitimidade do ato já praticado para que continue ou passe a produzir efeitos.

## 7.6 Formas de Extinção ou de Invalidação dos Atos Administrativos

### 7.6.1 Anulação ou Invalidação

É a forma de extinção dos atos administrativos fundamentada na existência de um vício de legalidade. Esse vício de legalidade pode estar presente em quaisquer dos elementos ou requisitos dos atos administrativos, isolada ou cumulativamente. Portanto, o ato administrativo pode conter vícios de competência, finalidade, forma, motivo e/ou objeto.

Haverá vício de competência quando o ato for praticado por agente que não possua atribuições para assim agir. A finalidade estará viciada quando o ato não visar ao atendimento de interesses públicos, ou seja, busca atender a interesse privado. Poderá haver vício na forma quando o agente não observar o modo de exteriorização previsto em lei para a prática do ato. Quanto ao motivo, estará ele viciado quando, uma vez apresentado, mostrar-se inexistente ou falso. O objeto conterà vício de legalidade quando for ilícito, indeterminado, impossível ou imoral.

Tendo em vista que a anulação decorre da constatação de ilegalidade do ato administrativo, a extinção pode ser promovida pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Constatada a ilegalidade, a Administração pode promover a anulação de ofício, com base no seu poder de autotutela, ou mediante provocação. O Poder Judiciário somente está autorizado constitucionalmente a agir quando provocado, o que poderá ser feito através do mandado de segurança, da ação popular, da ação civil pública ou de outra ação prevista no ordenamento jurídico.

Quando a Administração Pública entender por anular ato ilegal do qual tenha surgido direitos a terceiros, deve instaurar processo administrativo. Tal medida faculta ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, sob pena de ser considerada indevida a anulação, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 210.916 – RS.

A anulação do ato viciado produz efeitos retroativos; vale dizer, retroagem à data de sua prática, impedindo a produção de qualquer efeito. Com isso, as relações jurídicas surgidas a partir da sua edição restam desfeitas, retornando as partes à situação em que se encontravam antes do ato, ressalvado o terceiro de boa-fé que tenha sido alcançado pelos efeitos do ato anulado.

De acordo com a Lei do Processo Administrativo Estadual (Lei nº 15.612/21), a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas, devendo, quando for o caso, considerar os obstáculos e as dificuldades reais da autoridade responsável pelo ato inválido e as exigências das políticas públicas a cargo dela, sem prejuízo dos direitos dos administrados, além de indicar as condições

para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Ademais, no processo administrativo estadual, ao pronunciar a nulidade, a autoridade competente deverá declarar quais atos administrativos são atingidos e ordenar as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados, exceto quando houver prejuízo ao interessado.

É usual que os atos administrativos de anulação ou de invalidação usem a expressão “tornar sem efeito” ou “declarar sem efeito”. No entanto, conforme o Parecer nº 14.300 da Procuradoria-Geral do Estado, publicado em 14/07/2006, a expressão “declara sem efeito” diz respeito à perda retroativa de eficácia do ato (efeitos “*ex tunc*”), ao passo que a expressão “torna sem efeito” faz cessar a partir daquele momento a eficácia do ato anterior (efeitos “*ex nunc*”).

Por fim, cabe destacar que o direito de a Administração invalidar os atos administrativos nulos ou anuláveis de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé, conforme art. 68 da referida Lei de Processo Administrativo Estadual.

## 7.6.2 Revogação

Revogação é a forma de extinção que retira um ato administrativo do mundo jurídico com base em razões de conveniência e oportunidade, impostas pela necessidade de atender ao interesse público, discricionariamente avaliado pela Administração, respeitados os direitos adquiridos. Diversamente da anulação, que tem espaço quando o ato contiver vícios de legalidade, a revogação ampara-se em razões de mérito. Por isso, o ato administrativo de revogação não poderá, em regra, ser objeto de análise judicial, ressalvados os aspectos relativos à sua validade, em que o Poder Judiciário estará, em última análise, pronunciando-se sobre a legalidade do ato.

Outro aspecto que diferencia a revogação da anulação diz respeito aos efeitos. Enquanto a anulação retroage, a revogação projeta os seus efeitos apenas para o futuro, não alterando os efeitos já produzidos. Isso se justifica na medida em que o ato revogado estava de acordo com a ordem jurídica, diferentemente do que ocorre na anulação, em que o ato se mostrava contrário ao direito.

Há, contudo, limites à atuação da Administração Pública ao exercer o poder de revogar os atos que julgar inconvenientes e inoportunos. Assim, entende-se que não podem ser revogados os atos que já exauriram os seus efeitos, pois a revogação não retroage, o que torna inviável que o ato já praticado seja atingido pelo ato revogador.

De igual modo, os atos vinculados não podem ser revogados, uma vez que neles não há espaço para análise de conveniência e oportunidade, já que a lei fornece todos os elementos para sua edição. Também, conforme já ressaltado, não podem ser revogados os atos que geraram direitos adquiridos, dada a proteção conferida pelo art. 5º, XXXVI, da CF/88, e art. 63 da Lei Estadual nº 15.612/21, e os atos que fazem parte de um procedimento, porque, uma vez praticados, opera-se a preclusão quando editado o ato que lhe sucede.

### 7.6.3 Caducidade

Por caducidade deve-se entender a forma de extinção do ato administrativo em razão da existência de norma jurídica superveniente que, de forma explícita ou implícita, se mostrar contrária àquela que amparou a prática do ato.

### 7.6.4 Cassação

O fundamento para a cassação reside num comportamento posterior do beneficiário do ato, o qual descumpra as condições exigidas para que o ato permaneça produzindo os seus efeitos. A cassação apresenta natureza punitiva e, por isso, somente poderá ser realizada quando houver autorização normativa. Exemplo típico ocorre nas hipóteses em que o motorista descumpra as condições legais para o exercício do direito de dirigir, autorizando, assim, que a Administração Pública efetue a cassação de sua habilitação.

### 7.6.5 Convalidação e Conversão

Pode-se conceituar a convalidação como o procedimento administrativo de que se vale a Administração Pública para aproveitar os atos administrativos que foram produzidos com vícios sanáveis, produzindo efeitos retroativos à data em que foram praticados. A convalidação, em relação ao ato viciado, poderá ser parcial ou total.

Para operacionalizar a faculdade convalidatória, é imperiosa a identificação dos vícios considerados sanáveis e, por exclusão, dos insanáveis. Segundo a doutrina dominante, são considerados sanáveis os vícios nos elementos “competência”, “forma” e “objeto”.

Quando o vício for de objeto, poderá ser utilizado o instituto da “conversão”, por meio do qual o ato é convertido em outro, de categoria diversa, com efeitos retroativos, de forma a se aproveitarem os efeitos já produzidos pelo ato ora convertido.

Destaca-se, ainda, que conforme o art. 71 da Lei Estadual nº 15.612/21, não podem ser convalidados os atos administrativos que acarretarem lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros.

Por fim, cabe fazer menção ao instituto da “prescrição” como forma de extinção do ato administrativo, a qual, pela importância, será tratada em capítulo próprio.

## 7.7 Perguntas e Respostas

### 1. Ao Poder Judiciário é permitido controlar o ato administrativo?

Questão controversa na doutrina, especialmente no que se refere aos atos discricionários, a qual merece menção, ainda de que forma sucinta.

Aos atos vinculados é pacífica a noção de que não há qualquer restrição ao controle pelo Judiciário, podendo revisar todos os elementos e aspectos definidos na lei, seja para reconhecer a sua conformidade ou decretar a nulidade do ato. Relativamente aos atos discricionários, a doutrina majoritária entende ser possível o controle pela via jurisdicional, desde que respeitada a discricionariedade administrativa nos estritos limites em que ela foi conferida, pela lei, à Administração.

De acordo com Di Pietro,

Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para livre decisão da Administração Pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo, por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto.

A rigor, pode-se dizer que, com relação ao ato discricionário, o Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso, pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade.<sup>3</sup>

Nesse aspecto, tem se observado uma ampliação do conceito da legalidade para uma noção mais próxima da legitimidade, alargando o escopo de atuação do juiz ao avaliar o ato discricionário, de modo que sua análise perpassa não apenas os aspectos estritamente previstos na lei, mas os sopesa em conjunto com os princípios administrativos, a exemplo

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, M. S. Z. Ob. cit. p. 501

do princípio da razoabilidade e da moralidade. Tal tendência procura colocar a dita discricionariedade em seus devidos limites legais, impedindo eventuais arbitrariedades da Administração sob o subterfúgio de estar atuando discricionariamente.

## **2. Qual o processo de edição de um ato administrativo pelo Governador do Estado?**

O procedimento de edição de atos administrativos pelo Governador do Estado é regulado por meio da Ordem de Serviço do Governador nº 007/2019, que determina procedimentos para o encaminhamento de processos administrativos, ao conhecimento e deliberação do Governador do Estado.

Conforme é citado no Manual de Boas Práticas da Secretaria da Casa Civil, tais atos devem ser praticados no âmbito de um processo administrativo eletrônico, para garantir sua correta elaboração e sua validade, devendo este ser devidamente instruído para que subsidie a edição do ato do Governador do Estado, seguindo-se o roteiro previsto na Ordem de Serviço nº 007/2019.

A solicitação para edição de um ato administrativo pelo Governador do Estado deverá ser encaminhada pelo Secretário de Estado, ainda que trate se assunto relativo a entidades da administração indireta do Estado, garantindo que os atos a serem editados pelo Governador do Estado estejam alinhados com a administração superior do Estado.

Refere o Manual de Boas Práticas da Secretaria da Casa Civil que no caso de o ato administrativo a ser praticado pelo Governador do Estado envolver duas ou mais Secretarias, deverá haver manifestação de todos os órgãos e as entidades que têm relação com o tema.

Ainda é necessária prévia análise jurídica e técnica pelo órgão proponente acerca dos dispositivos constitucionais ou legais de que trata o documento levado ao conhecimento ou ato administrativo proposto ao Governador do Estado.

O objeto do ato a ser publicado e a sua finalidade deverão vir devidamente informados no processo administrativo eletrônico de acordo com o rito estabelecido no Anexo I da citada Ordem de Serviço nº 007/2019, a qual exige sejam tais informações estabelecidas numa Nota Técnica. Dessa forma, torna-se possível que seja devidamente identificado o contexto e os motivos que levam a eventual edição do ato proposto ao Governador do Estado.

A análise preliminar de tal processo administrativo eletrônico a ser encaminhado ao Governador do Estado será feita pela Secretaria da Casa Civil, a qual compete o assessoramento e o apoio ao Governador em assuntos de natureza política, legislativa e administrativa, conforme dispõe a Lei Estadual nº 14.733/2015.

### **3. A quem compete auxiliar o Governador do Estado na edição de um ato administrativo que envolva a política de pessoal do Estado?**

De acordo com o Manual de Boas Práticas 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.<sup>4</sup>

## **7.8 Legislação**

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Estadual nº 14.733, de 15 de setembro de 2015](#)

*Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 15.612, de 06 de maio de 2021](#)

*Dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul.*

- [Ordem de Serviço do Governador nº 007, de 11 de novembro de 2019](#)

*Determina procedimentos para o encaminhamento de processos administrativos, ao conhecimento e deliberação do Governador do Estado.*

---

<sup>4</sup> SECRETARIA DA CASA CIVIL. 2ª ed. Porto Alegre: SCC, 2020.



## 8. PROCESSO ADMINISTRATIVO

---

**8.1** Definição e Considerações Gerais **8.2** Princípios **8.2.1** Princípio da Oficialidade **8.2.2** Princípio da Finalidade **8.2.3** Princípio da Motivação **8.2.4** Princípio do Devido Processo Legal **8.2.5** Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa **8.2.6** Princípio do Formalismo Necessário **8.2.7** Princípio da Consensualidade **8.3** Fases do Processo Administrativo **8.3.1** Instauração do Processo Administrativo **8.3.2** Instrução do Processo Administrativo **8.3.3** Decisão do Processo Administrativo **8.3.4** Recursos no Processo Administrativo **8.4** Da Competência **8.5** Dos Impedimentos e da suspeição **8.6** Da forma, do tempo e do lugar dos atos do processo **8.7** Da Comunicação dos atos **8.8** Da desistência e outros casos de extinção do processo **8.9** Da anulação, revogação, convalidação, decadência e prescrição **8.10** Dos Prazos **8.11** Das Sanções **8.12** Prioridades na tramitação **8.13** Legislação

---

*Elaborado por  
Hugo Alberto Simões Penha*

### 8.1 Definição e Considerações Gerais

Processo é um conjunto de atos coordenados voltados à realização de determinado fim. O procedimento, por sua vez, representa a forma pela qual se desenvolvem os atos dentro de determinado processo, obedecendo o rito previsto na Lei. Esse conjunto de atos praticados no desempenho da função administrativa pelo Estado representa o que chamamos de processo administrativo.

Existem várias espécies de processos administrativos regulamentados pela legislação nacional e estadual, a exemplo do Processo Administrativo Disciplinar, no âmbito estadual regulado pela Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, e do Processo Licitatório, regulado pela Lei nº 14.133/2021.

No presente capítulo, no entanto, nossa abordagem principal será o detalhamento das disposições da recente Lei Estadual nº 15.612, de 06 de maio de 2021, que entrou em vigor na data de 04 de agosto de 2021 (noventa dias após a sua publicação, vide art. 88) e regulamentou o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul, aplicando-se à Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e também aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, quando no desempenho de função administrativa.

Destacamos que a Lei em comento possui caráter geral, aplicando-se apenas de forma subsidiária àqueles processos que já sejam regidos por lei própria, nos termos de seu art. 4º. Ressalvamos, entretanto, que mesmo tal subsidiariedade é afastada de forma expressa pelo Parágrafo Único do mesmo artigo no que tange aos processos administrativos tributários, regulados pela Lei Estadual nº 6.537/1973, que dispõe sobre o procedimento tributário administrativo e dá outras providências.

## 8.2 Princípios

É certo que todos os princípios que regem a atuação administrativa e já abordados em capítulo anterior também se aplicam ao processo administrativo estadual, a exemplo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estampados no *caput* do art. 37 de nossa Constituição de 1988. Aliado a tais mandamentos, a Lei que rege o processo administrativo trouxe outros princípios que deverão nortear sua aplicação.

### 8.2.1 Princípio da Oficialidade

Previsto no art. 3º, XII, da Lei Estadual nº 15.612/2021, o princípio da oficialidade relaciona-se à obrigação da Administração Pública, diferentemente do que ocorre no processo judicial, de dar o andamento ao processo até sua regular conclusão. Assim, mesmo que o processo tenha sido iniciado pelo particular, o seu desenvolvimento não depende da iniciativa dele, devendo o poder público dar prosseguimento independente da vontade do interessado.

### 8.2.2 Princípio da Finalidade

Segundo esse princípio, a aplicação e a interpretação de uma norma jurídica devem estar sempre em consonância com o fim a que ela se destina. Encontra previsão expressa no art. 3º, XIII, da Lei do Processo Administrativo Estadual, a qual consigna expressamente que a interpretação da norma administrativa deve se dar “da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.

### 8.2.3 Princípio da Motivação

A motivação está relacionada à necessidade de que a autoridade que pratica determinado ato administrativo declare sempre as razões que a levaram àquela decisão. Por sua relevância, também foi expressamente previsto no art. 3º, VIII, da citada Lei.

### 8.2.4 Princípio do Devido Processo Legal

Na esteira do previsto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988, entende a melhor doutrina que a aplicação do devido processo legal não se restringe à esfera penal, relacionando-se também à esfera administrativa. A necessidade de observância ao devido processo legal implica que a Administração se abstenha do cometimento de arbitrariedades, conduzindo o processo com transparência e respeitando as leis e o Direito (arts. 2º, I e II e art. 3º, I e XI, Lei Estadual nº 15.612/2021).

### 8.2.5 Princípio do Contraditório e Ampla Defesa

Previsto no art. 2º, VIII, da Lei em análise, é corolário da previsão do art. 5º, LV, da Constituição de 1988. O princípio do contraditório prevê que deve ser assegurado às partes cujos interesses estejam em discussão o direito de contrapor as alegações da parte contrária. A ampla defesa, por sua vez, implica que seja facultada a utilização de todos os meios jurídicos válidos para exercício do direito ao contraditório.

### 8.2.6 Princípio do Formalismo Necessário

Consagrado nos incisos IX e X do art. 3º da Lei Estadual nº 15.612/2021, o formalismo necessário ou moderado visa a evitar prejuízos aos particulares em virtude de exigências meramente formais da Administração. Assim, os atos dependerão de forma específica apenas se a lei assim o exigir.

Na esteira desse princípio, também podemos notar a preocupação do legislador em determinar que o processo administrativo respeite a livre iniciativa e a criação de um ambiente propício ao empreendedorismo, observando-se a Lei nº 15.431, de 27 de dezembro de 2019 - Declaração Estadual de Direitos de Liberdade Econômica (art. 2º, III). A Administração também deve buscar promover a modernização e a desburocratização dos procedimentos administrativos, inclusive mediante a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário quanto para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude (art. 2º, III).

Cabe também destacar a previsão expressa do art. 1º, §1º, que, em novo avanço na direção da redução de formalidades, previu que o processo administrativo estadual deve tramitar, sempre que possível, em formato eletrônico, admitindo-se a prática de atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real. No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 7º requer que a abertura de autos físicos seja devidamente motivada, com a exposição das razões que impedem a tramitação eletrônica do processo.

### 8.2.7 Princípio da Consensualidade

Previsto no art. 2º, IV, da Lei de Processo Administrativo Estadual, o princípio nos remete à ideia de que, no Direito Administrativo moderno, as soluções devem ser negociadas entre o Estado e seus administrados, ficando a discricionariedade do poder público sujeita a maiores limitações. Assim, institutos antes restritos às relações privadas passam a encontrar aplicabilidade também nas relações entre Estado e particulares, como a autocomposição, regulada, no âmbito do Poder Executivo, pela Lei Estadual nº 14.794, de 17 de dezembro de 2015 - Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação.

Ademais, o art. 59 traz importante inovação decorrente da ideia de autocomposição, permitindo que, a fim de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebre compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

## **8.3 Fases do Processo Administrativo**

### **8.3.1 Instauração do Processo Administrativo**

O processo administrativo pode ser instaurado de ofício ou a pedido do interessado. Quando aberto por iniciativa do interessado, deve respeitar os requisitos previstos no art. 8º da multicitada Lei estadual.

Nesse ponto, é importante destacar a vedação legal de que a Administração recuse de forma imotivada o recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas. Ademais, nos termos do art. 10, quando os pedidos de uma pluralidade de interessados tiverem conteúdo e fundamentos idênticos, poderão ser formulados em um único requerimento, salvo preceito legal em contrário.

A instauração de determinado processo administrativo só pode ser solicitada por quem tenha interesse na questão. De acordo com Lei, os interessados são:

- pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
- aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
- organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- pessoas ou associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

### **8.3.2 Instrução do Processo Administrativo**

A instrução é a atividade destinada a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão. Ela deve ser realizada de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações

probatórias (art. 35). No mesmo sentido, o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

No que tange às provas no processo administrativo, há importantes considerações a serem feitas. Inicialmente, devemos consignar que o ônus de apresentação das provas cabe sempre ao interessado, sendo que a Lei admite a utilização de diversos meios de prova, excluindo apenas aquelas obtidas de forma ilícita. Autoriza-se, por exemplo, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.

Para a produção de acervo probatório, é possível a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas, que poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Caso o meio de prova a ser apresentado diga respeito a documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, a obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

Se não for possível obter documento comprobatório de regularidade diretamente do órgão ou entidade dos outros poderes ou entes da Federação responsável pela emissão, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão. Naturalmente, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

Durante a instrução, se a Administração solicitar ao interessado dados, atuações ou documentos, necessários à apreciação de pedido formulado, o não atendimento no prazo fixado pela Administração para a respectiva apresentação implicará arquivamento do processo. Se o Poder Público determinar a realização de alguma diligência, os interessados serão intimados com antecedência mínima de 3 (três) dias, mencionando-se data, hora e local de realização.

Cabe ressaltar que, nos termos do art. 43, nas hipóteses de oitiva obrigatória da Procuradoria-Geral do Estado, o parecer deverá ser emitido em prazo fixado em norma própria da Instituição, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo. Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso. Ao revés, se o parecer for obrigatório e não vinculante o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

Por fim, encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de 10 (dez) dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado. Na sequência do processo, haverá duas alternativas. Se o órgão de instrução não for competente para

emitir a decisão final, deverá elaborar relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente. Se for competente, passar-se-á à fase decisória.

Acrescente-se que a Lei Estadual nº 15.612/2021, nos arts. 49 a 51, regulou a possibilidade de que, no decorrer da instrução, seja realizada consulta pública, representando uma faculdade da Administração. Assim, antes da decisão, quando a matéria do processo administrativo estadual envolver assunto de interesse geral, o órgão ou entidade da Administração Pública Estadual poderá, diante da relevância da questão, mediante despacho motivado da autoridade competente, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros ou realizar audiência pública.

Em algumas situações, de acordo com a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto do processo administrativo estadual ou a repercussão social da controvérsia, a autoridade máxima dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, em decisão irrecurável, poderão solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

### **8.3.3 Decisão do Processo Administrativo**

Concluída a fase de instrução do processo administrativo, a Administração tem o prazo de até 30 (trinta) dias para decidir, prorrogável por igual período, havendo motivo justificado. O poder público não tem a faculdade de tomar posição ou não, possuindo o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Nesse ponto, é importante chamar atenção à previsão do art. 54 da Lei Estadual nº 15.612/2021 que, consagrando o princípio da motivação, já abordado no início do presente capítulo, lista as situações nas quais os motivos devem ser apresentados de forma explícita, clara e congruente:

- neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- decidam recursos administrativos;
- decorram de reexame de ofício;

- deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

A referida Lei prevê ainda que a motivação pode consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Ressalte-se que a Administração não pode decidir com base em conceitos jurídicos indeterminados ou cláusulas gerais sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Assim, decisões cujos fundamentos não decorram especificamente do atendimento a determinado mandamento legal, devem ter seu impacto na realidade levados em conta quando proferidas.

Outrossim, a Lei veda que decisões da Administração sejam fundamentadas:

- limitando-se à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
- empregando conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
- invocando motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
- sem enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
- limitando-se a invocar precedente administrativo ou judicial ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
- deixando de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente judicial ou administrativo invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Aliado a isso, a fim de garantir a previsibilidade na relação com os administrados, a Lei prevê, em seu art. 56, que a decisão que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Finalizando o presente item, trazemos à baila a relevante previsão do art. 58, que determina a obrigatoriedade de que as decisões da Administração observem:

- as decisões do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em controle concentrado de constitucionalidade;

- os enunciados de súmula vinculante;
- os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- os pareceres da Procuradoria-Geral do Estado no âmbito do Poder Executivo.

Nas situações acima citadas, caso a autoridade administrativa entenda que as teses jurídicas firmadas não devem ser aplicadas ao caso concreto, sua decisão ficará condicionada à emissão prévia de parecer não vinculante pela Procuradoria-Geral do Estado, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Ressalvamos que, se a autoridade administrativa não observar parecer da Procuradoria-Geral do Estado, ao qual ato do Governador do Estado tenha atribuído efeitos vinculantes no âmbito do Poder Executivo Estadual, responderá civil e administrativamente pelas consequências dos seus atos.

### **8.3.4 Recursos no Processo Administrativo**

Se não se conformar com a decisão, o interessado pode interpor recurso em face de razões de legalidade e de mérito. O prazo para interposição do recurso, salvo disposição legal específica, é de 10 (dez) dias contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará à autoridade superior.

O recurso deve ser interposto por meio de requerimento no qual o recorrente exponha os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

No caso de o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado de súmula vinculante, a autoridade prolatora da decisão recorrida, se não a reconsiderar, deverá explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou não da referida súmula.

No que tange aos legitimados para recorrer, pode-se afirmar que são praticamente os mesmos legitimados a pleitear a instauração de processo administrativo, com a ressalva de que, embora o cidadão comum não seja parte legítima para requerer a instauração de processo que verse sobre direito ou interesse difuso, terá legitimidade para recorrer das decisões que tratem dessa matéria.

O prazo para que a autoridade superior decida o recurso é de 30 (trinta) dias a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente, salvo disposição legal específica, podendo ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

A Lei Estadual nº 15.612/2021 traz, em seu art. 73, a vedação de que o recurso administrativo tramite por mais de 3 (três) instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

A referida Lei contempla, no art. 79, quatro situações em que o recurso interposto não deve ser conhecido, ou seja, rejeitado sem análise de seu conteúdo: apresentado fora do prazo, perante órgão incompetente, por aquele que não seja legitimado ou após exaurida a esfera administrativa. No caso de interposição perante órgão sem competência, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

Em relação aos efeitos do recurso, em regra, não há efeito suspensivo, ou seja, os efeitos da decisão recorrida são mantidos até que o recurso seja julgado. No entanto, havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso, nos termos do art. 77.

Após a interposição do recurso, o órgão competente para dele conhecer deverá intimar os demais interessados para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, apresentem alegações. Em seguida, tal órgão poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

É importante salientar que, diferente do processo judicial, no processo administrativo existe a possibilidade de que ocorra a chamada *reformatio in pejus*, ou seja, a decisão em sede recursal pode vir a piorar a situação do recorrente em relação à decisão recorrida. Por essa razão, visando respeitar as garantias de contraditório e ampla defesa, o art. 80, parágrafo único, prevê que, se houver possibilidade de gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Ademais, se acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante pela Administração, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.

Ao final do julgamento do último recurso cabível, profere-se a decisão final e o processo é encerrado. No entanto, a Lei Estadual nº 15.612/2021 positivou, em seu

art. 83, o instituto da revisão, aplicável apenas aos processos dos quais resultem sanções. A revisão pode ocorrer a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, desde que surjam fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. No caso da revisão processual, ao contrário do que ocorre nos recursos, veda-se a *reformatio in pejus*, não podendo a sanção ser agravada.

## 8.4 Da Competência

A Lei Estadual nº 15.612/2021, nos arts. 13 a 19, estipulou as regras sobre a competência das autoridades e dos órgãos administrativos. A competência deve ser entendida como a atribuição conferida por lei para a prática de determinado ato administrativo. Nos termos do art. 13, a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

A Lei contempla ainda as possibilidades de delegação e avocação de competências. A primeira deve ser entendida como a transferência de funções de um agente a outro, normalmente de hierarquia inferior. A avocação, por sua vez, ocorre quando um órgão de hierarquia superior reclama para si a prática de ato que seria próprio de seu subordinado.

Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. No entanto, é importante consignar as três ressalvas feitas pela Lei, que estipula a impossibilidade delegação de:

- edição de atos de caráter normativo;
- decisão de recursos administrativos;
- matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

É importante destacar que o ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados em meio oficial, especificando as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

No que tange à avocação, a Lei a autoriza, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, desde que de forma temporária. Observe que, se para a delegação de competência é desnecessária a existência de vínculo hierárquico entre delegante e delegado, na avocação tal aspecto é imprescindível.

## 8.5 Dos Impedimentos e da Suspeição

Em algumas situações, a Lei impede que determinado servidor atue num processo administrativo. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de participar, sob pena da prática de falta disciplinar grave. As hipóteses de impedimento são quando o servidor ou autoridade:

- tiver interesse direto ou indireto na matéria;
- tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
- esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Por sua vez, a suspeição de autoridade ou servidor não é automática como o impedimento, podendo ser arguida quando houver amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

## 8.6 Da Forma, do Tempo e do Lugar dos Atos do Processo

Com objetivo de atender ao princípio do formalismo necessário, o art. 24 da Lei Estadual nº 15.612/2021 determina que os atos do processo administrativo independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial. No mesmo sentido, determina a Lei que o erro de forma acarreta unicamente a anulação dos atos administrativos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais.

O art. 25 prevê especificamente algumas formalidades que não podem ser exigidas pela Administração Pública:

- reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;
- autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;
- juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;

- apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público;
- apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura;
- apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

No mesmo sentido, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo poder, ressalvadas as seguintes hipóteses: certidão de antecedentes criminais, informações sobre pessoa jurídica ou outras expressamente previstas em lei.

No que diz respeito aos atos do processo, se ele for eletrônico, a Lei estipula que sua prática pode ocorrer em qualquer horário até as 24 (vinte e quatro) horas do último dia do prazo. Quando não eletrônicos, devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo.

Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de 5 (cinco) dias, salvo motivo de força maior, podendo ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

## 8.7 Da Comunicação dos Atos

O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências, nos termos do art. 31 da Lei de Processo Administrativo Estadual. A intimação deve obedecer aos requisitos legais e respeitará a antecedência mínima de 3 (três) dias quanto à data de comparecimento.

Ainda sobre o tema, a Lei estabelece que, quando não realizadas por meio eletrônico, as intimações serão feitas aos interessados, aos seus representantes legais e aos eventuais advogados pelo correio ou, se presentes na repartição, diretamente por servidor do órgão ou entidade administrativa.

Corroborando a premissa de não exigir formalidades desnecessárias, o art. 33 prevê que, ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual com o cidadão poderá ser feita por qualquer meio,

inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, devendo a circunstância ser registrada nos autos quando necessário.

Por fim, destaque-se que o desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado. Ademais, autoriza-se que, no prosseguimento do processo, o interessado intervenha em qualquer fase, recebendo-o no estado em que se encontrar.

## 8.8 Da Desistência e Outros Casos de Extinção do Processo

Em regra, o processo é encerrado com a decisão final proferida pela Administração sobre o mérito. No entanto, há situações em que o processo é extinto sem essa análise, como nos casos em que o interessado, mediante manifestação escrita, desista total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renuncie a direitos disponíveis, nos termos do art. 61 da Lei Estadual nº 15.612/2021.

A Lei prevê que, havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem a tenha formulado. No entanto, a desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Ademais, ressalte-se que a extinção sem decisão do mérito também pode ser declarada pelo órgão competente quando exaurida a finalidade do processo ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

## 8.9 Da Anulação, Revogação, Convalidação, Decadência e Prescrição

Abordaremos nesse tópico as disposições relativas à anulação, revogação, convalidação, prescrição e decadência previstas na Lei de Processo Administrativo Estadual. Para um estudo mais detalhado dos institutos, remetemos o leitor aos capítulos sobre Atos Administrativo e Prescrição.

O art. 63 da Lei estadual nº 15.612/2021 positivou a regra já consagrada na antiga Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, prevendo que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Como é próprio do instituto da anulação, consideram-se de nenhum efeito todos os atos subsequentes que dependam do ato anulado, ou seja, a anulação produz efeitos *ex tunc*. Apesar disso, em relação ao terceiro de boa-fé devem ser preservados os efeitos produzidos na vigência do ato administrativo posteriormente anulado. Ressalvamos, ainda, que a nulidade de uma parte do ato não prejudicará as outras que dela sejam independentes.

A Lei determina que, ao pronunciar a nulidade, a autoridade declarará quais atos administrativos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados. Visando à garantia da celeridade processual, o ato administrativo anulado não será repetido nem sua falta será suprida quando não houver prejuízo ao interessado. No mesmo sentido, quando puder decidir a favor do interessado a quem aproveite a decretação da nulidade do ato administrativo, a autoridade não pronunciará a nulidade nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

A Lei de Processo Administrativo Estadual positivou no âmbito local norma que já fora recentemente incluída na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655/2018 (tema aprofundado no capítulo Regime Jurídico, Princípios e Interpretação no Direito Administrativo do presente manual), estabelecendo que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Ademais, a decisão deve, quando for o caso, considerar os obstáculos e as dificuldades reais da autoridade responsável pelo ato inválido e as exigências das políticas públicas a cargo dela, sem prejuízo dos direitos dos administrados; também deverá indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Outrossim, o art. 67 acrescentou norma já positivada na Lei Federal supracitada, com vistas à garantia da segurança jurídica dos administrados, estabelecendo que a revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Para tal fim, consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

A Lei, em seu art. 68, fixou o prazo de cinco anos para que a Administração Pública anule atos administrativos dos quais tenham resultado efeitos favoráveis aos administrados, salvo nos casos de comprovada má-fé. Esse prazo não é suscetível de interrupção ou suspensão e, na esteira do §1º, tem sua aplicação vedada a situações de flagrante inconstitucionalidade. Deve ser feita a ressalva de que, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

Acrescentamos que, conforme abordado no capítulo referente à prescrição, a Lei de Processo Administrativo Estadual passou a prever prazos para que a Administração aprecie as prestações de contas de convênios e outros instrumentos congêneres. Nesse sentido, o art. 69 trouxe um prazo decadencial de 5 anos para que as prestações de contas

sejam apreciadas. O início do transcurso desse período ocorre após 6 meses da entrega das contas pelo interessado ou do término do período estabelecido para sua apuração, quando houver.

Aliado a isso, passou a contemplar também, no art. 70, prazo de natureza prescricional de 5 anos para o ajuizamento de execução ou ação de cobrança, contados da definitiva constituição e liquidação do crédito oriundo das prestações de contas. Ocorrendo a prescrição, haverá baixa e arquivamento do crédito, com o consequente cancelamento das medidas administrativas que imponham efeitos restritivos em relação ao administrado.

Por fim, abordando o instituto da convalidação, a Lei prevê que os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

## 8.10 Dos Prazos

A Lei de Processo Administrativo Estadual estabelece algumas regras em relação à contagem dos prazos processuais. Determina a Lei que os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. Aliado a isso, considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

Importante consignar que, salvo disposição em sentido contrário, os prazos devem ser contados em dias úteis, nos termos do §2º do art. 84. Ademais, os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data e, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

Por fim, registre-se que, salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

## 8.11 Das Sanções

O processo que possua caráter sancionatório poderá resultar em punições de natureza pecuniária ou em obrigações de fazer ou não fazer, sempre garantido o direito de defesa. Corolário do princípio da razoabilidade, a Lei estabelece que, na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

## 8.12 Prioridades na Tramitação

O art. 87 da Lei Estadual nº 15.612/2021 traz importante regra acerca da prioridade na tramitação dos processos administrativos. A diferenciação será feita quando figure como parte ou interessado:

- pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos;
- pessoa com deficiência, física ou mental;
- pessoa com tuberculose ativa, esclerose múltipla, neoplasia maligna, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de *Paget* (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome de imunodeficiência adquirida, ou outra doença grave, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo.

O interessado na obtenção do benefício, juntando prova de sua condição, deverá requerê-lo à autoridade administrativa competente, que determinará as providências a serem cumpridas. Deferida a prioridade, os autos receberão identificação própria que evidencie o regime de tramitação prioritária.

## 8.13 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#)

*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

- [Lei Estadual nº 15.612, de 06 de maio de 2021](#)

*Dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul.*



## 9. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

---

**9.1** Definição **9.2** Evolução Histórica **9.2.1** Irresponsabilidade do Estado **9.2.2** Teoria da Responsabilidade Subjetiva **9.2.3** Teoria da Responsabilidade Objetiva **9.3** Elementos ou Pressupostos da Responsabilidade Civil Objetiva **9.4** Excludentes ou Atenuantes **9.5** Responsabilidade por Omissão **9.6** Sujeitos da Responsabilidade Civil **9.7** Reparação **9.8** Ação de Regresso **9.9** Responsabilidade nas Funções Legislativa e Jurisdicional **9.10** Prescrição **9.11** Perguntas e Respostas **9.12** Legislação

---

Atualizado por  
Antonello Luis Di Chiara

### 9.1 Definição

Conforme leciona Lucas Rocha Furtado<sup>1</sup>, alguns autores se referem ao tema a ser tratado neste capítulo como responsabilidade civil da Administração Pública, enquanto outros preferem designá-lo pela expressão responsabilidade civil do Estado. As duas expressões costumam ser apresentadas juntamente com o termo extracontratual: responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública ou responsabilidade civil extracontratual do Estado.

A menção expressa ao termo “extracontratual” torna-se necessária justamente para limitar o escopo dessa modalidade de responsabilidade, excluindo-se a contratual, regida por pressupostos diversos e tratados no capítulo de que tratam os contratos administrativos.

A obrigação de indenizar os danos patrimoniais ou morais que seus agentes, no desempenho de suas funções, agindo em seu nome, venham a causar a terceiros é denominada responsabilidade civil extracontratual do Estado. Segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”<sup>2</sup>

### 9.2 Evolução Histórica

#### 9.2.1 Irresponsabilidade do Estado

Inicialmente, vigorava a teoria da irresponsabilidade estatal. Ligada a regimes absolutistas, baseava-se na ideia de que o rei não podia errar ou causar mal, ficando

---

<sup>1</sup> FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Fórum, 2016.

<sup>2</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Forense, 2020.

marcada pelas frases “*the king can do no wrong*” e “*le roi ne peut mal faire*”, ou então “*aquilo que agrada o príncipe tem força de lei*”. O Estado, personificado na figura do rei, não respondia pelos danos que viesse a causar a terceiros. Essa teoria não foi adotada pelo Brasil e encontra-se superada, haja vista a transformação do modelo de Estado absoluto no modelo de Estado de Direito.

### 9.2.2 Teoria da Responsabilidade Subjetiva

Posteriormente, sob a influência do Estado liberal, foi adotada a teoria da responsabilidade subjetiva, aplicada ao direito público e inspirada no direito civil. O Estado passa a responder mediante a comprovação de culpa, a qual poderia recair sobre o agente ou sobre o serviço. A culpa recaía sobre o agente quando as circunstâncias do fato possibilitavam a sua correta identificação. Caso contrário, incidia sobre o serviço, hipótese na qual ocorria a chamada culpa anônima.

Segundo Juliano Heinen

A rigor não era preciso reconhecer quem exatamente praticou a conduta dolosa ou culposa, porque se supunha que, se o trabalho funcionou mal, incide a responsabilidade estatal.<sup>3</sup>

A culpa pela prestação do serviço era identificada pela expressão francesa *faute du service*, traduzida como culpa ou falta do serviço. A culpa pela prestação do serviço ensejava a responsabilidade subjetiva do Estado quando o serviço não funcionava, funcionava mal ou funcionava atrasado.

### 9.2.3 Teoria da Responsabilidade Objetiva (Teoria do Risco)

Segundo a teoria da responsabilidade objetiva, o Estado responde pelos danos decorrentes da relação causa/efeito existente entre a conduta e as suas consequências. Tal teoria se diferencia substancialmente da teoria da responsabilidade subjetiva, pois não se perquire a culpa ou o dolo do agente causador, sendo suficiente para que surja o dever de indenizar a demonstração do nexos de causalidade entre conduta e resultado. Essa foi a teoria adotada pelo Brasil e positivada no art. 37, §6º da Constituição de 1988.

Segundo a doutrina, a teoria da responsabilidade objetiva, baseada no princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais, desdobra-se nas teorias do risco administrativo e do risco integral.

---

<sup>3</sup> HEINEN, J. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. Porto Alegre: JusPodivm, 2021.

Pela teoria do risco administrativo, o Estado tem a obrigação de indenizar o dano causado ao terceiro decorrente de sua atuação, independentemente de culpa do agente público, bastando que o terceiro prove o fato, o prejuízo e nexo de causalidade entre ambos. Essa teoria se caracteriza por admitir cláusulas excludentes da responsabilidade, podendo o Estado atenuar ou afastar a obrigação de indenizar se provar que o fato que deu origem ao dano ocorreu por culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiro ou de caso fortuito ou de força maior.

A teoria do risco integral diferencia-se da anterior por não admitir cláusulas excludentes, não considerando, inclusive, a culpa da própria vítima. É a modalidade mais extremada de responsabilização, tem como exemplo, os danos causados por acidentes nucleares.

### 9.3 Elementos ou Pressupostos da Responsabilidade Civil Objetiva

Para que se configure a responsabilidade objetiva, faz-se necessária a presença de certos elementos ou pressupostos, a saber:

- **Conduta:** a conduta imputável ao Poder Público, considerando-se qualquer ato lesivo de agente de pessoa jurídica de direito público ou de pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público, independentemente de culpa ou dolo. O Estado somente será responsável por prejuízo causado por conduta (ativa ou omissiva) de agente no exercício da função pública.
- **Dano:** o dano poderá ser material ou moral. Sem a existência do prejuízo, não há que falar em responsabilidade.
- **Nexo causal (ou relação de causalidade):** é o vínculo entre a conduta do agente e o resultado por ela produzido (o dano ao terceiro).

### 9.4 Excludentes ou Atenuantes

Por adotar, como regra, a teoria da responsabilidade civil objetiva, admite-se a exclusão ou a atenuação do dever de indenizar do Estado quando restar demonstrada a ausência do nexo de causalidade entre a ação estatal e o resultado danoso.

São causas que excluem o nexo causal: i) o fato exclusivo da vítima ou de terceiros; ii) o caso fortuito ou força maior; e iii) as excludentes de ilicitude (estado de necessidade e legítima defesa). Essas circunstâncias impedem que se estabeleça nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o dano.

A responsabilidade do Estado pode ser afastada por fato exclusivo da vítima ou de terceiros, pois, em tais situações, não há conduta imputável ao Estado que tenha contribuído para a ocorrência do dano. Em ambos os casos, o agente estatal poderá

servir como mero instrumento no cenário fático, sem que a sua ação tenha dado causa ao resultado.

Haverá situações nas quais a responsabilidade será repartida entre o Estado e a vítima, ocorrendo o que se denomina culpa concorrente. Nesse caso, a vítima contribui com a sua conduta para a ocorrência do resultado, não sendo possível imputá-lo exclusivamente ao Estado, inicialmente indicado como seu único causador.

O caso fortuito ou de força maior, segundo o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis de evitar ou de impedir. O que importa verificar, portanto, é a existência de fato imprevisível ou inevitável. Fica afastada a responsabilidade do Estado em face da ausência de nexo de causalidade, haja vista que o caso fortuito ou de força maior são acontecimentos afastados da conduta do agente. Se a força maior estiver aliada à omissão do Poder Público ou a ato de terceiros, incide a responsabilidade subjetiva do Estado, por exemplo, no caso de enchentes que poderiam ser evitadas com a prévia limpeza de dutos pluviais.

## 9.5 Responsabilidade por Omissão

Quando a atuação das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos causarem danos a terceiros, responderá o Estado de forma objetiva, não se investigando acerca do elemento subjetivo. Somente será possível afastar a responsabilidade civil do Estado quando demonstrada a inexistência de nexo causal entre a conduta do agente e o resultado danoso. Isso é o que se depreende do § 6º do art. 37 da CF/1988.

De outro lado, quando se alega que o dano decorreu de uma omissão estatal, prevalece entendimento diverso, ainda que exista doutrina respeitável em sentido contrário. Na responsabilidade por omissão, entende-se necessária a demonstração da culpa estatal (vide REsp 1.040.895-MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1º/6/2010). Isso significa que, em termos práticos, para que surja ao Estado o dever de indenizar, será necessário demonstrar que a omissão causadora do dano se deu de forma intencional ou por negligência, imprudência ou imperícia dos agentes estatais. Não basta a simples omissão.

Advirta-se, porém, acerca da existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal (vide RE 283989, Relator: Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 28/05/2002, DJ 13-09-2002) indicando que, em casos excepcionais e graves, poderá haver a objetivação da responsabilidade por ato omissivo, a qual, em regra, será objetiva. Isso pode ocorrer nas situações em que o próprio Estado cria a situação de risco ensejadora do dano ao particular, como em assaltos perpetrados por detentos em fuga, conforme já admitido pelo STF.

## 9.6 Sujeitos da Responsabilidade Civil

Três são os sujeitos que figuram na relação jurídica que envolve a responsabilidade civil da Administração Pública: o ente público ou o ente privado prestador de serviço público, o agente público e o terceiro lesado. São responsáveis pelos danos quaisquer das pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, e as fundações públicas de natureza autárquica) e determinadas pessoas jurídicas de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas constituídas com personalidade de direito privado, que prestem serviços públicos), bem como as empresas prestadoras de serviços públicos em regime de concessão ou permissão.

Ao mencionar o termo “agente público”, a CF/1988 incluiu não apenas os servidores públicos, mas, segundo Di Pietro (2020), abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço.

O terceiro é aquele que sofreu o prejuízo resultante do ato praticado pelo agente estatal. No que tange às concessionárias ou permissionárias, a doutrina e jurisprudência são unânimes ao apontar que o ressarcimento é devido ao usuário do serviço público, mas havia divergência quanto ao não usuário. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 591.874-2, em 26 de agosto de 2009, entendeu que a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva, seja a lesão causada a usuários ou não usuários do serviço, modificando, assim, o entendimento anteriormente sustentado pela Corte.

## 9.7 Reparação

O art. 944 do Código Civil de 2002 positivou o princípio da reparação integral do dano, assegurando ao lesado que a indenização será calculada considerando a extensão dos prejuízos por ele sofridos. Assim, em consequência do ato do agente público, o Estado deve indenizar os danos causados a terceiros, reconstituindo-se integralmente o seu patrimônio.

Devem ser reparados os danos materiais e os danos morais, consoante prevê o inciso X do art. 5º da CF/1988, podendo haver a cumulação de ambos, conforme apregoa o enunciado da Súmula 37 do Superior Tribunal de Justiça.

Conforme leciona Heinen (2021)

A reparação é o modo com que o dano é corrigido, ou seja, a vítima deve ter seu estado atual recomposto o mais próximo possível

daquele que vivenciava antes de sofrer a conduta danosa. Ainda que isto não seja possível, ou seja, por circunstâncias lógicas, não se consiga retornar ao *status quo* mencionado, ainda assim o ofensor deve entregar à vítima uma “compensação”, que deve reparar o dano tão integralmente quanto possível.

A reparação poderá ser:

*In natura*: quando as coisas são alocadas no estado em que se encontravam, caso o dano não as tivesse modificado;

Em dinheiro: consiste em entregar à vítima uma quantia monetária equivalente ao dano sofrido;

Simbólica: ocorre quando o Estado indeniza o cidadão por um dano que não pode ser valorado, como aquele de natureza moral. No caso, o Poder Judiciário deve tentar aproximar a reparação do “prejuízo equivalente”.

## 9.8 Ação de Regresso

A ação de regresso é aquela em que o Estado busca no patrimônio do servidor causador do dano o valor que teve que indenizar ao terceiro lesado, ressarcindo o erário.

Nos termos do art. 37, § 6º, da CF/1988, exige-se, para que surja o direito de regresso, que o agente público tenha agido de forma dolosa ou, ao menos, tenha desempenhado suas atribuições de forma negligente, imprudente ou imperita. Uma vez verificado que a ação estatal decorreu de culpa *lato sensu*, é impositiva a propositura da ação regressiva, não sendo mera faculdade da autoridade responsável.

Desempenhar com zelo e presteza os encargos que lhe são incumbidos, dentro de suas atribuições, é dever do servidor, nos termos do art. 177, III, do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do RS. Sendo assim, o servidor que se conduza de acordo com as disposições estatutárias, terá diminuída a possibilidade de atuar de forma culposa, restando também reduzida a probabilidade de ver contra si ajuizada uma ação regressiva.

## 9.9 Responsabilidade nas Funções Legislativa e Jurisdicional

A responsabilidade civil do Estado decorre, em geral, do exercício da função administrativa, independentemente de qual dos poderes da República a esteja desempenhando. Porém, excepcionalmente, admite-se que haja responsabilização pelo exercício das funções legislativa e jurisdicional. Os atos dos poderes Legislativo e Judiciário, quando no exercício da função administrativa, sujeitam-se normalmente à regra geral da responsabilidade objetiva do Estado.

## 9.10 Prescrição

Quanto à prescrição, o art. 1º-C, acrescentado à Lei Federal nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, estabelece que “prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos”.

Vale dizer que a prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública, nesse caso, estendeu-se às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, expressão que abrange não só as entidades integrantes da Administração Indireta, como também as concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços ou qualquer entidade privada que preste serviço público a qualquer título.

## 9.11 Perguntas e Respostas

### 1. Como deve proceder o Gestor Público em sendo responsabilizada a Administração por eventual dano causado a terceiro?

O gestor deverá apurar administrativamente a conduta do agente e, em caso de culpa ou dolo, cobrar administrativa ou, em última instância, judicialmente o valor. Em caso de não pagamento, deverá, ainda, tomar providências no sentido de providenciar a inscrição em dívida ativa, caso a quantia supere o valor de alçada, sob pena de ser eventualmente responsabilizado por tais omissões.

### 2. Qual o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado a respeito do tema da responsabilidade civil extracontratual da administração?

Para tanto, cabe transcrever ementa do Parecer PGE nº 18927, aprovado em 31/08/2021, que diz o seguinte a respeito do tema:

1. A responsabilidade civil do Estado subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.
2. O Estado e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, quando comprovado o nexo de causalidade entre a conduta e o dano sofrido pelo particular.
3. A pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público responde de forma primária e objetiva por danos causados a terceiros, visto possuir personalidade jurídica, patrimônio e capacidade próprios.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer nº 18.927/2021**. Autoria: Procurador do Estado Guilherme De Souza Fallavena. Publicado em 31-08-2021.

## 9.12 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#)

*Institui o Código Civil.*

- [Lei Federal nº 9.494, de 10 de setembro de 1997](#)

*Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências.*

- [Lei Complementar Estadual nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*



## 10. PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

---

**10.1** Considerações iniciais **10.2** Definição **10.3** Fases, Cronograma e Agenda **10.3.1** Fases **10.3.1.1** Fase Conceitual **10.3.1.2** Fase Operacional **10.3.2** Cronograma **10.3.3** Agenda **10.4** Recursos, Equipe e Sistemas de Suporte **10.5** Participação **10.6** Definição de Metas, Ações e Etapas **10.6.1** Metas **10.6.1.1** Quantitativo de Metas **10.6.2** Ações **10.6.3** Etapas **10.7** Procedimentos Mínimos Sugeridos **10.8** Controle **10.9** Legislação

---

Atualizado por  
Marcus Güttler Pizzato

### 10.1 Considerações Iniciais

O planejamento é uma exigência constitucional e legal. Um importante regramento sobre o tema é encontrado no § 1º, do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, estabelecendo que

(...) a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária são instrumentos legais do planejamento, de natureza finalística e financeira, os quais garantem os meios financeiros necessários à realização das ações e estabelecem limites e critérios para sua execução. Esses planos terão mais chance de sucesso se houver suporte prévio no planejamento da organização.

O objetivo, neste capítulo, portanto, é oferecer sugestões ao gestor e evidenciar alguns cuidados para minimizar os riscos de insucesso, evitando perda de tempo e retrabalho com planejamento.

O processo de planejamento requer o interesse e o engajamento pleno da equipe diretiva do órgão/entidade. Uma vez que todos os órgãos/entidades da Administração Pública funcionam por meio do modelo hierárquico, teriam poucas possibilidades de êxito iniciativas de planejamento sem o interesse e engajamento absoluto da autoridade máxima. Esse alinhamento facilitará o uso da ferramenta adequada para atingir os resultados propostos ou mesmo para acompanhar o desempenho da organização que dirige.

Havendo situações novas, o planejamento deve ser realinhado para evitar o distanciamento entre o planejado e as ações em curso. A falta desses ajustes pode levar à ruína os planos originalmente feitos, bem como a uma divisão interna de forças, dificultando o alcance dos objetivos.

A ênfase deste capítulo, que trata do processo de planejamento, está nos aspectos gerenciais dos meios, independentemente da metodologia de planejamento e das definições estratégicas que venham a ser adotadas pelo órgão ou pela entidade.

O planejamento relaciona-se com as ações tendentes a contemplar os objetivos do órgão/entidade, cumprindo a legislação, especialmente a de finanças públicas. Estando este assunto inserido num manual que, por sua natureza, propõe ideias práticas, o conteúdo deste capítulo seguirá nessa diretriz, visando a alertar o gestor para o adequado uso do planejamento como ferramenta conceitual para atingir os fins da organização.

Visto ser o planejamento um instrumento utilizado para melhor atingir os resultados da organização, a cultura do planejamento, quando consolidada, permitirá ao gestor conduzir o órgão/entidade a uma gestão por projetos. Esse é um método proativo, pois se antecipa aos problemas e às dificuldades existentes ou que poderão advir, os quais necessitam ser resolvidos. Contrário senso, sem o uso do planejamento, a gestão tenderá a atingir tão-somente os objetivos institucionais já consagrados, atendendo reativamente as demandas segundo suas possibilidades.

O planejamento, bem implantado e acompanhado, possibilita a identificação de desvios e permite a correção de rumos da administração. O registro sistemático dos planos facilita o entendimento da organização e dos seus objetivos e avanços. Dessa forma, as pessoas que participam do planejamento, mesmo sendo responsáveis por simples etapas, sentir-se-ão mais comprometidas com a organização, já que tanto o sucesso quanto o insucesso no alcance dos objetivos são compartilhados no ambiente organizacional.

Nesse contexto, o planejamento, registrado, facilita a negociação das verbas orçamentárias, ou mesmo, a revisão das ações, ante a impossibilidade material de se obterem todas as verbas desejadas.

## 10.2 Definição

Planejamento é um conjunto de conceitos, ideias e intenções viáveis, sistematicamente organizado e com identificação de responsabilidades de pessoas e organizações, norteador das ações a serem implementadas para atingir determinado fim da Administração Pública. O planejamento, embora seja uma ferramenta de natureza estratégica, é somente uma atividade meio.

As ações a serem realizadas devem, necessariamente, estar previstas no planejamento, buscando o imprescindível comprometimento dos envolvidos. Assim, a mera elaboração de propósitos, objetivos e metas, sem o devido acompanhamento, a análise das distorções no alcance dos objetivos definidos e o compromisso de prestação de contas, não são reconhecidas como planejamento. Portanto, o planejamento, como processo, exige evolução permanente, integração e melhorias nos conceitos e nos procedimentos.

Acerca da opção pelo planejamento estratégico ou pelo planejamento tático, cumpre analisar as características que distinguem cada um deles. O planejamento estratégico é tudo aquilo que afeta a sobrevivência do órgão/entidade, ou a sua natureza, ou, ainda, tudo aquilo que norteará as ações em longo prazo. Por sua vez, o planejamento tático é bem mais abrangente do que se espera de um planejamento meramente operacional, compreendendo um período mais extenso, sem, no entanto, se ocupar dos riscos da organização, pois seu desenvolvimento se dá pelos níveis organizacionais intermediários, tendo como objetivo a utilização eficiente dos recursos disponíveis com projeção em médio prazo. Nessa linha de raciocínio, o planejamento de quatro anos pode ser tanto estratégico quanto tático, dependendo do que se pretende fazer durante o período.

Comumente, tem sido chamado de estratégico todo processo de planejamento que transcende e orienta o planejamento operacional. Assim como também é considerado estratégico todo planejamento que pratica a análise SWOT (iniciais das palavras inglesas *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças), sendo esses os pontos a serem analisados, especialmente em relação às ações que se pretende implementar. Essa atividade requer a identificação de variáveis, de baixa governabilidade, tanto internas quanto externas. Por tais razões, muitas organizações desistem de planejar estrategicamente e fazer planos anuais ou mesmo quadrienais, não levando em conta aquelas variáveis.

Em vista de os mandatos governamentais serem de quatro anos, o planejamento quadrienal tende a ter consequências estratégicas, ao menos, para o governo, em face do que representa o conjunto de ações necessárias para viabilizar suas propostas para o período.

## 10.3 Fases, Cronograma e Agenda

### 10.3.1 Fases

#### 10.3.1.1 Fase Conceitual

Na fase conceitual são estabelecidos ou confirmados o Propósito, a Missão, a Visão de Futuro, as Diretrizes, os Valores e os Objetivos Estratégicos, configurando seu

Mapa Estratégico. É nesta fase que o órgão/entidade recorre a uma ampla e profunda análise dos ambientes interno e externo.

### 10.3.1.2 Fase Operacional

A fase operacional possui etapas bem distintas de desdobramento do mapa estratégico para as áreas da organização, a saber: 1. Estabelecimento de indicadores relacionados aos objetivos estratégicos; 2. Definição das iniciativas estratégicas e seu desdobramento em metas, ações e etapas; 3. Registro das metas, ações e etapas a serem alcançadas e desenvolvidas; 4. Execução das ações; 5. Controle das ações realizadas e das metas alcançadas; e 6. Ajustes dos procedimentos.

- O estabelecimento de indicadores é a forma de medição se os objetivos estratégicos estão sendo atingidos ou não;
- O estabelecimento das metas, das ações e das etapas com clareza é pressuposto do planejamento e é o que dará suporte à fase conceitual;
- O registro das metas, das ações e das etapas a serem alcançadas e desenvolvidas é como a certidão de nascimento do planejamento e será a memória do que foi decidido;
- A execução das ações corresponde ao plano colocado em prática;
- O controle das ações realizadas e das metas alcançadas e sua comparação com a previsão, para fins de ajuste de procedimentos, correspondem ao registro do que é efetivamente realizado, na periodicidade prevista, com a análise do sucesso ou do insucesso em relação ao previsto;
- O ajuste de procedimentos é indispensável tanto para rever prazos e etapas do planejamento mal dimensionados quanto para mudar comportamentos com o fim de atingir o que foi planejado.

Tendo em vista que a Administração é contínua, evidentemente que essas fases ocorrem simultaneamente, só que em ciclos de planejamento diferentes. Exemplificando, ao mesmo tempo em que a organização elabora as metas para o ano seguinte também realiza as metas do ano e efetua o seu controle.

### 10.3.2 Cronograma

O planejamento ocorre por ciclos, e há ao menos dois tipos: o ciclo quadrienal, representado pelo planejamento estratégico e pelo Plano Plurianual, e o ciclo anual, representado pelo planejamento operacional (tático) e pelo Orçamento Anual.

A linha cronológica do planejamento é a seguinte: o planejamento estratégico será a base do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o planejamento operacional será a base do Orçamento Anual.

Pode-se considerar o seguinte cronograma para elaboração dos referidos planos:

1. **Planejamento quadrienal ou estratégico:** elaboração de janeiro a abril do primeiro ano de mandato, valendo para os próximos quatro anos.
2. **Plano Plurianual:** elaboração em maio e junho do primeiro ano de mandato, valendo para os próximos quatro anos.
3. **Planejamento operacional:** elaboração em junho e julho, valendo para o ano seguinte.
4. **Orçamento Anual:** elaboração em agosto, valendo para o ano seguinte.

### 10.3.3 Agenda

A agenda do ciclo completo do planejamento pode ser identificada de acordo com a seguinte tabela, cabendo adaptações conforme as necessidades do órgão/entidade.

Tabela 2: Ciclo de planejamento para o primeiro ano do mandato.

PRIMEIRO ANO DO MANDATO		
ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	MESES
Definições técnicas do processo de planejamento	Equipe de Planejamento	Janeiro
Definições de Missão, Visão, Diretrizes Estratégicas, Propósitos e Objetivos	Equipe Diretiva	Fevereiro e Março
Definição das Metas e Ações	Departamentos	Abril e Maio
Aprovação das Metas, Ações e Recursos necessários	Equipe Diretiva e demais interessados	Maio
Elaboração do Plano Plurianual <sup>1</sup>	Equipe Diretiva e participação popular <sup>2</sup>	Abril e Maio
Ajuste das Metas e Ações ao Plano Plurianual	Departamentos	Junho
Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias <sup>3</sup>	Equipe Diretiva e demais interessados	Julho
Elaboração e Aprovação da Proposta Orçamentária <sup>4</sup>	Equipe Diretiva e demais interessados	Agosto, Setembro e Outubro

<sup>1</sup> Naquilo que competir, conforme orientações da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

<sup>2</sup> Na Administração Pública Estadual, conforme Consulta Popular, Codere's e Comude's.

<sup>3</sup> Idem nota 1.

<sup>4</sup> Idem nota 1.

PRIMEIRO ANO DO MANDATO		
ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	MESES
<b>Ajustes das Metas e Ações à Lei Orçamentária</b>	Equipe Diretiva e demais interessados	Novembro
<b>Registro das Metas e Ações do ano seguinte no Sistema de Acompanhamento e Controle</b>	Departamentos	Novembro e Dezembro

Fonte: CAGE.

Tabela 3: Ciclo de planejamento para os demais anos do mandato.

DEMAIS ANOS		
ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	MESES
<b>Revisão de Propósito e Objetivos</b>	Equipe Diretiva e demais interessados	Abril
<b>Definições das Metas e Ações</b>	Departamentos	Maio e Junho
<b>Aprovação das Metas, Ações e Recursos necessários</b>	Equipe Diretiva e demais interessados	Junho e Julho
<b>Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias</b>	Equipe Diretiva e demais interessados	Julho
<b>Elaboração e Aprovação da Proposta Orçamentária</b>	Equipe Diretiva e demais interessados	Agosto, Setembro e Outubro
<b>Ajustes das Metas e Ações à Lei Orçamentária</b>	Equipe Diretiva e demais interessados	Novembro
<b>Registro das Metas e Ações do ano seguinte no Sistema de Acompanhamento e Controle</b>	Departamentos	Novembro e Dezembro

Fonte: CAGE.

## 10.4 Recursos, Equipe e Sistemas de Suporte

É indispensável que o planejamento seja sistemático, tenha metodologia conhecida, seja registrado e acessível a todos os interessados. O estabelecimento de metas requer que sejam levados em conta os meios para sua realização, especialmente os referentes a recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos. Também é indispensável o cuidado na elaboração do cronograma de realização, evitando que sejam estabelecidas prioridades além do tempo disponível para realizá-las.

Para as atividades do ciclo de planejamento, pessoas e recursos materiais, conceituais e financeiros devem ser alocados. Portanto, para que o planejamento seja uma ferramenta eficaz é necessário investir nele tempo e recursos. O levantamento e o registro dos elementos limitadores para a realização das ações e o alcance das metas

também é indispensável, evitando que o sentimento de frustração ofusque o otimismo inicial, por dificuldades não adequadamente identificadas.

Assim, para verificar se as metas e as ações são factíveis, é necessário estimar *a priori* os seguintes meios:

- Recursos humanos devidamente qualificados, suficientes para levar a efeito as ações previstas;
- Existência de recursos orçamentários e financeiros disponíveis e adequados para as ações previstas;
- Dimensionamento correto dos prazos para a realização das ações previstas, inclusive os das etapas;
- Parceiros externos indispensáveis para a realização das ações e garantia de que eles têm condições de atender a demanda (parceiros externos podem ser outros órgãos, os fornecedores ou outras esferas de governo);
- No caso de insuficiência de recursos humanos, previsão para complementação do contingente de servidores, em quantidade e no prazo adequados, para que as ações específicas aconteçam.

Os planos do órgão/entidade devem ser registrados e controlados, de preferência em sistema informatizado, criado para tal fim e com funcionamento em rede, para que toda a organização, segundo níveis estabelecidos, tenha acesso a eles, podendo acompanhá-los. Não sendo possível o registro em sistema, todos os responsáveis por metas, ações ou etapas devem reportar-se ao coordenador do planejamento, informando-o das atividades realizadas, com o objetivo de, periodicamente, consolidar essas informações e permitir que sejam acompanhadas por todos os interessados no foro e no local adequados. Na falta de um sistema informatizado, é possível o uso de planilhas Excel ou de arquivos em Word e sua transmissão para o coordenador.

É essencial a designação de uma equipe responsável pela coordenação do processo, pelo controle das agendas, pela preparação das reuniões, pelo gerenciamento do sistema de registro e pelo acompanhamento dos resultados e das dificuldades, bem como seu compartilhamento entre todos os que participam do processo decisório e de execução.

Em vista de essa função requerer conhecimentos específicos, faz-se necessário ter, no mínimo, uma pessoa na equipe com pleno domínio da técnica de planejamento adotada, para que ela possa liderar o processo e, posteriormente, mediante capacitação interna, difundir a metodologia para todos os interessados.

A equipe de planejamento não requer, necessariamente, dedicação exclusiva, devendo ser dimensionada de acordo com as necessidades e características do órgão/entidade.

## 10.5 Participação

Na elaboração do planejamento, é indispensável a participação dos departamentos, das divisões, das seções e dos servidores responsáveis pelos principais processos e concededores das atividades do órgão/entidade.

O volume de pessoas participantes da elaboração do planejamento depende do grau de desenvolvimento gerencial do órgão/entidade quanto a esse processo. Grupos pequenos correm o risco de não serem representativos e cometerem erros de avaliação a respeito do que é importante incluir no planejamento, ao passo que grupos grandes se arriscam a ter pouco controle sobre as ideias, tornarem-se improdutivos ou perderem o foco em relação a temas relevantes. A elaboração de propostas pelas diversas áreas, posteriormente validadas pela Equipe Diretiva após defesa pelos representantes de cada uma delas, é o modelo utilizado na SEFAZ/RS.

Os projetos específicos integram o contexto do planejamento operacional (tático) e do quadrienal ou estratégico. Por exemplo, um bom projeto de construção de uma hidrelétrica poderá estar inserido no planejamento anual da secretaria ou da empresa e no planejamento estratégico, sendo possível, até mesmo, ter um prazo de conclusão superior tanto ao do planejamento operacional quanto ao do quadrienal.

Qualquer atividade de planejamento exige a identificação dos seguintes elementos: O que será feito? Qual a justificativa? Quem fará ou será o responsável pela realização de cada etapa? Quais são os prazos de início e fim? Como será feito? Quanto custará (constando a identificação das fontes e a elaboração dos cronogramas de desembolso)? e Onde será feito?

Considerando que o Orçamento Anual é representado por projetos/atividades, torna-se necessário que estes tenham conexão com o planejamento operacional, o que requer cuidados especiais na forma de elaborar a proposta. Isso decorre de dois fatos: 1. o planejamento operacional desce a níveis de detalhamento impossíveis de serem atingidos com o Orçamento Anual; 2. o Orçamento Anual trata como atividade todas as despesas de caráter continuado, a exemplo dos salários, enquanto, no planejamento operacional, a força de trabalho é alocada tanto em projetos quanto em atividades, ou nas duas ao mesmo tempo. Em face disso, é necessário manter registros de planejamento tão bem-organizados que seja possível demonstrar a relação causal entre os valores previstos para as ações do planejamento operacional e os projetos/atividades do Orçamento Anual.

O método de planejamento a ser adotado dependerá da cultura da organização ou da concepção do responsável pela condução do processo. O nível de detalhamento do planejamento deve ser suficiente para que todos entendam se as ações estão adequadamente desenvolvidas e se as metas poderão ser alcançadas. Excessivo detalhamento torna o planejamento burocrático; por outro lado, nenhum detalhamento

torna o planejamento tão amplo que acaba por ser de pouca praticidade. Ao longo do tempo, pelo desenvolvimento da cultura do planejamento na organização, o grupo aprenderá qual deverá ser o nível de detalhamento adequado.

A adequação do plano à capacidade de realização pelo órgão/entidade é requisito básico, pois um plano muito arrojado poderá gerar turbulência, causando estresse e sensação de incapacidade aos colaboradores, o que prejudicará todo o projeto. Portanto, um plano muito limitado, aquém da capacidade da organização, poderá gerar má impressão e ocasionar sensação de vazio e de inutilidade.

## 10.6 Definição de Metas, Ações e Etapas

### 10.6.1 Metas

A concatenação das metas com os objetivos estratégicos e destes com os propósitos é fundamental. Além disso, toda meta requer sua vinculação a um quantitativo. Metas não associadas a uma quantidade acabam sendo confundidas com ações, o que contribui para a dificuldade em sua elaboração e indica que as ideias sobre o que fazer não foram suficientemente esclarecidas.

Para o órgão/entidade obter um bom domínio do resultado desejado, é necessário o estabelecimento de metas e a identificação das ações a elas correspondentes; portanto, as metas representam o resultado final das ações, não podendo ser com estas confundidas, inclusive porque não apresentam movimento. Por exemplo, quando o presidente norte-americano John F. Kennedy, na década de 1960, estabeleceu como meta levar um homem à lua e trazê-lo de volta, saudável e a salvo, muitas ações foram necessárias para que aquela grandiosa meta fosse atingida. Para tanto, as ações requereram muitas etapas, que, por sua vez, requereram muitas atividades e estas, muitas tarefas, as quais, possivelmente, tenham sido divididas em inumeráveis procedimentos.

O conjunto das metas e ações deve, necessariamente, representar a organização, sendo possível conhecer a organização por meio da leitura do conjunto de metas e ações.

#### 10.6.1.1 Quantitativos de Metas

É fácil incorrer em erros conceituais no estabelecimento de quantitativos. Os erros mais comuns decorrem da confusão entre indicadores de resultado e quantitativos de metas. Esse tipo de erro resulta do uso de modelos de planejamento próprios da iniciativa privada, que privilegiam o estabelecimento de metas intimamente ligadas ao resultado. No entanto, na Administração Pública, os resultados alcançados não ocorrem de forma direta e proporcional ao alcance das metas, por isso, sugere-se separar os indicadores de resultado dos quantitativos de metas.

Para melhor esclarecer o acima exposto, são apresentados, a seguir, conceitos e exemplos.

**Definição de metas** - Para uma apropriada definição de metas, as exigências são: descrição adequada; indicador quantitativo; prazo de realização; indicação do responsável ou dos responsáveis; ações vinculadas; objetivos estratégicos a serem atendidos.

**Indicadores de resultados** - Esses indicadores estão vinculados aos propósitos ou aos objetivos, os quais, por sua vez e em geral, estão relacionados aos Programas de Governo constantes no Plano Plurianual. Eles indicam uma mudança de realidade e não são obtidos diretamente, mas sim como consequência de diversas ações realizadas. Esses indicadores, por terem grande amplitude, são difíceis de conceber, de calcular e de medir. Em vista disso, é recomendável que a organização tenha poucos, porém representativos, indicadores da realidade que pretende mudar.

São exemplos de indicadores de resultados: percentual de analfabetismo; percentual de aprovação escolar; percentual de homicídios; percentual de reincidência de ex-apenados; expectativa de vida ao nascer; percentual de mortalidade infantil; índice de doenças decorrentes da falta de saneamento básico; quantidade de casos relatados de dengue em determinada região.

Pelos exemplos apresentados, observa-se que os indicadores de resultados dependem de vários fatores, e são, na maioria das vezes, externos à organização, inclusive ao Estado, *stricto sensu*, os quais, porém, se pretende alterar com as ações realizadas pelo órgão/entidade ou por vários órgãos/entidades em regime de mútua colaboração.

**Metas com quantitativos** - Os índices quantitativos das metas revelam o que o órgão/entidade se propõe a realizar, devendo ser objetivos e numéricos. Parece uma obviedade, mas estabelecer os enunciados das metas e seus quantitativos não é uma tarefa fácil, pois tão importante quanto estabelecer um número coerente e alcançável é saber reconhecer uma forma confiável e eficaz de medir o seu alcance.

Os quantitativos de metas podem ser divididos em dois grupos: os de esforço e os de resultado. Os de esforço dependem, praticamente, apenas da força de trabalho da organização, daquilo que pode ser feito diretamente, enquanto os de resultado dependem de fatores mais amplos. Nada impede, entretanto, que o órgão/entidade use um ou outro tipo de enunciado ou ambos os tipos. Ressalve-se que não se deve confundir quantitativo de resultado para metas com indicadores de resultados.

São exemplos de metas de esforço: construir 800 km de rede de energia elétrica na região "X", até a data "Y"; construir três estações de tratamento de esgotos na cidade "X", até a data "Y"; vacinar pelo menos 100.000 pessoas contra a doença "X", até a data "Y".

Nos exemplos descritos, as metas são bem fáceis de serem entendidas, no entanto, tomando-as por base, não se pode inferir a amplitude dos efeitos sociais decorrentes do seu alcance. Elas mostram o que a organização está fazendo, mas não demonstram, por si só, a sua efetividade.

São exemplos de metas de resultado: dotar 80% das famílias com energia elétrica, até a data "X"; obter 80% de tratamento dos esgotos para a região "X", até a data "Y"; atingir 95% de cobertura de vacinação contra a doença "X", até a data "Y".

Nos exemplos descritos, o alcance das metas depende de uma série de ações sobre as quais a organização possui grande protagonismo, e se percebe que a meta de resultados tende a ser mais difícil de alcançar do que a meta de esforço. por se tratar de situação mais complexa. Ressalve-se, novamente, que esses quantitativos não se confundem com indicadores de resultados, embora contribuam para sua melhoria, como se pode depreender.

**Metas sem quantitativos** - Também há metas sem quantitativos, as quais possuem apenas data prevista para conclusão. Em geral, essas metas não apresentam clareza e se referem tanto a esforço como a resultado, mas, na maioria das vezes, indicam esforço e refletem mais as necessidades internas da organização do que o cumprimento dos objetivos institucionais.

São exemplos de metas sem quantitativos: concluir a revisão dos processos pendentes, até a data "X"; identificar a carência de pessoal nas diversas unidades do órgão/entidade, até a data "X"; realizar a manutenção dos veículos da frota, até a data "X".

Nos mencionados exemplos, embora as pessoas da organização saibam exatamente do que se trata, será muito difícil acompanhar seu andamento. Se a criação de metas desse tipo for inevitável, o adequado detalhamento das ações e das etapas será indispensável para se poder acompanhar a sua realização e garantir o alcance da meta.

## 10.6.2 Ações

Uma ação pode contribuir para atingir várias metas, portanto, ela pode ser vinculada a tantas quanto forem necessárias, assim como uma meta pode requerer várias ações para ser alcançada. Isto é, é possível haver mais de uma ação para atingir somente uma meta, ao mesmo tempo em que mais de uma meta pode ser alcançada mediante a contribuição de apenas uma ação. Ou seja, embora comumente se relacione uma ação a uma meta, não é obrigatória a correspondência uma por uma, tanto de ações para metas quanto destas para aquelas.

Por representarem uma atividade humana, as ações requerem que lhes sejam alocados recursos financeiros e materiais. Consequentemente, todas as ações a serem

desenvolvidas pelo órgão/entidade precisarão ter uma estimativa de custo, tanto de pessoal quanto de investimentos e de outras despesas gerais.

**Definição de ação** - Para uma adequada definição de ação, as exigências são: descrição apropriada; prazo de realização; custo da ação; cronograma financeiro; indicação do responsável ou dos responsáveis; vinculação à meta. Além dessas, podem ser agregadas as seguintes: equipe necessária, local, parceiros, pontos críticos e ações corretivas.

Essa previsão será a base da demanda para o Plano Plurianual e para o Orçamento Anual. Por esse aspecto, verifica-se a importância do planejamento eficiente, pois, na eventualidade de ocorrer insuficiência de recursos orçamentários, sempre será possível argumentar com o centro do Governo, ou este com a Assembleia Legislativa, quais ações deixarão de ser feitas em face da falta de recursos. Isso significa que a base da demanda do Orçamento Anual ampara-se em um planejamento anteriormente efetuado, cujos recursos estão discriminados ação por ação. Logo, havendo insuficiência de recursos, o gestor saberá, com facilidade, qual ação poderá ser reduzida ou até mesmo adiada se tiver elaborado a proposta do Orçamento Anual com suporte no orçamento operacional.

A ação deve contribuir decisivamente para o sucesso de uma meta, mesmo que de forma indireta. Para tanto, quanto mais bem concebida for a ação, mais facilmente a meta será atingida. Supondo que se queira, na função “saneamento”, mudar o indicador-exemplo “Índice de doenças decorrentes da falta de saneamento básico”, podem-se estabelecer metas como: construir três estações de tratamento de esgotos na região “X”, até a data “Y”; obter 50% de tratamento dos esgotos para a região “X”, até a data “Y”.

Evidentemente que, para se atingirem tais metas, muitas ações deverão ser levadas a efeito e, dentre elas, citam-se, a exemplo, as seguintes: identificar áreas para aquisição ou desapropriação, até a data “X”; adquirir essas áreas, até a data “X”; licitar e contratar projeto de engenharia, até a data “X”; licitar e contratar projeto de impacto ambiental, até a data “X”; licenciar os projetos, até a data “X”; licitar e contratar a construção, até a data “X”; fiscalizar a construção das unidades de tratamento, até a data “X”; elaborar concurso para suprir as estações de pessoal, até a data “X”.

Observa-se que todas as ações estão diretamente relacionadas com a sua meta, portanto, se forem suficientes e concluídas, a tendência é de que a meta seja atingida. Sempre é recomendável que se estabeleça um número restrito de ações por meta, pois essas requererão também, cada uma delas, muitas etapas, o que poderá tornar o acompanhamento do planejamento um pouco árduo e burocrático. Não se pode limitar, entretanto, aquilo que, pela sua natureza, deve ser detalhado.

### 10.6.3 Etapas

As etapas seguem a mesma linha das ações; ou seja, devem ser descritos todos os passos importantes para a consecução da ação.

Tomando-se a ação-exemplo "3. Licitar e contratar projeto de engenharia, até a data 'X'", poderiam ser elaboradas várias etapas, conforme se exemplifica a seguir:

1. Estabelecer o objeto do contrato;
2. Abrir o processo;
3. Obter as autorizações e aprovações necessárias;
4. Publicar os editais;
5. Proceder à licitação;
6. Elaborar o contrato e demais trâmites;
7. Efetuar a contratação e autorizar a elaboração do projeto.

Assim, chega-se a um grau de detalhamento bem razoável em que se percebe que poderá haver domínio sobre o andamento das atividades, desde que devidamente registradas e comparadas com o previsto, o que se torna um poderoso instrumento gerencial.

## 10.7 Procedimentos Mínimos Sugeridos

**Planejamento quadrienal** (primeiro quadrimestre do primeiro ano de mandato)

- Definição da Missão e da Visão;
- Definição de propósitos e objetivos estratégicos;
- Definição dos projetos que atenderão aos objetivos.

**Plano Plurianual** (elaboração entre maio e junho do primeiro ano de mandato)

- Programas de Governo e indicadores;
- Definição das ações e metas (com base nos propósitos e objetivos do planejamento quadrienal).

**Planejamento anual operacional** (elaboração em junho e julho para o ano seguinte)

- Definição das metas para o ano seguinte;
- Definição das ações necessárias para o alcance das metas;
- Apuração do custo e demais meios para a realização das ações;
- Definição das etapas.

**Orçamento Anual** (elaboração em agosto para o ano seguinte)

- Projetos/atividades, com base nas ações estabelecidas no planejamento operacional.

## 10.8 Controle

O planejamento requer meios adequados e suficientes para sua elaboração e registro da previsão e da realização, preferencialmente em formato *web*, indelével, de sorte que todos os envolvidos na organização possam visualizá-lo e acompanhá-lo em rede, com o fim de retomar o que foi previsto e cotejá-lo com o realizado, evidenciando o *status* dos prazos e da qualidade previstos.

Um controle eficiente requer um bom sistema de registro e acompanhamento de todo o planejamento. A partir disso será possível fazer-se o resgate da informação mantendo-se atualizados tais registros, bem como inteirar-se de alterações na conclusão das etapas e das ações visando ao alcance das metas. Este sistema também deverá permitir que todos conheçam os responsáveis pelas etapas, ações ou metas e acessar informações sobre eles.

## 10.9 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



# 11. GOVERNANÇA

---

**11.1** Definição e considerações gerais **11.2** Tópico de desenvolvimento do tema **11.2.1** Teoria da Agência **11.3** Definições de governança **11.4** O processo decisório **11.5** Princípios da boa governança **11.6** Boas práticas de governança

---

*Elaborado por  
Álvaro Luís Gonçalves Santos  
Diego Souza Mendonça*

## 11.1 Definição e Considerações Gerais

Toda organização existe para gerar valor para as suas partes interessadas. Considera-se parte interessada todo aquele que, de um modo ou de outro, possui algum interesse na organização, seja este explícito ou não. São exemplos de partes interessadas: os sócios/acionistas/proprietários, os funcionários, os clientes, os fornecedores, a comunidade em que a organização atua, o Governo etc. No caso das organizações públicas, são também exemplos de partes interessadas os cidadãos (os verdadeiros proprietários da coisa pública), o público-alvo das políticas públicas, os usuários dos serviços públicos, o centro de Governo, o Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa, dentre outros.

O valor é gerado quando se criam benefícios que atendam às necessidades das partes interessadas, ao mesmo tempo que se otimizam os recursos e os riscos. Assim, cabe à governança definir uma estratégia para a organização que satisfaça essas necessidades, empregando, para tanto, os recursos de forma eficiente e assumindo os riscos necessários. Frise-se que otimizar os riscos não significa necessariamente reduzi-los ao menor patamar possível. Quando uma organização pública decide inovar, ela enfrentará necessariamente um nível maior de incerteza e provavelmente assumirá riscos maiores de cometer erros em relação à opção de assumir uma postura mais conservadora. Isso não é necessariamente ruim. Assumir riscos calculados faz parte da geração de valor e não significa agir de forma imprudente.

## 11.2 Tópico de Desenvolvimento do Tema

O papel da governança é integrar as necessidades das partes interessadas à estratégia da organização, garantindo que o valor seja gerado de forma sustentável, responsável e ética. Para tanto, os órgãos centrais de governança fixam a orientação geral da organização, estabelecem políticas internas para a organização e efetuam a supervisão da gestão.

Importante pontuar que governança e gestão estão intimamente relacionadas, mas não são sinônimos. A governança avalia, direciona e monitora. Enquanto a gestão planeja, organiza, lidera e controla, empregando os recursos da organização para o atingimento dos objetivos fixados. A governança, portanto, não possui controle sobre os recursos da organização – não realiza movimentações financeiras, nem dá ordens aos funcionários –, tampouco detém o poder para realizar negócios em nome da organização. Quem representa a organização é a gestão. Assim, por meio do direcionamento estratégico, a governança fixa a orientação geral para a organização, estabelecendo o escopo para a atuação da alta administração e realiza a supervisão do cumprimento dessa orientação.

Convém que a governança e a gestão não estejam nas mãos das mesmas pessoas. A independência da governança em relação à gestão contribui para uma série de benefícios, dentre eles: a prevenção de conflitos de interesses, a mitigação de vieses melhorando a qualidade do processo decisório e uma maior responsabilização da gestão. Com base na Teoria da Agência, diversos *frameworks* de governança vêm defendendo que o órgão central de governança – o Conselho de Administração ou colegiado equivalente – tenha seu presidente e pelo menos um número significativo de membros não executivos, ou seja, sem posições de gestão dentro da organização.

### 11.2.1 Teoria da Agência

Tema analisado principalmente pela ciência econômica e pela ciência política, a Teoria da Agência consiste no estudo da relação entre um agente e um principal, existente no âmbito organizacional. Esse dilema ocorre em situações em que um determinado agente está apto a tomar decisões através da representação dos interesses de outrem (principal), das quais surjam conflitos de interesse originados de assimetrias informacionais que podem ser derivadas de seleções adversas ou de um eventual risco moral. O conceito de assimetria informacional refere-se a casos em que uma das partes possui subsídios que lhe permitam obter maiores informações através, geralmente, de uma posição privilegiada em relação a outra parte, também interessada.

A assimetria informacional pode ser dividida em duas hipóteses: a seleção adversa e o risco moral. A primeira está mais ligada aos negócios de compra e venda de produtos ou serviços em que o vendedor possui mais informações sobre o que é vendido do que o comprador, essa diferença informacional gera custos transacionais mais altos do que em situações em que todas as informações estão disponíveis para ambas as partes. Já o segundo, enquadra-se especialmente no tema de governança.

O risco moral consiste no dilema “agente-principal”, em que um agente representante de um principal pode tomar decisões que não sejam do interesse do último, sejam elas ineficientes ou que contenham um nível de risco inaceitável sob a ótica do representado. Tal situação ocorre em virtude de o agente possuir maior poder sobre

as decisões e maior número de informações do negócio, bem como da dificuldade de controle das condutas do agente pelo principal.

Um exemplo de risco moral é a situação em que um executivo atue em nome dos acionistas de uma empresa de capital aberto. Por óbvio, o primeiro possui mais informações acerca da realidade da empresa do que o detentor das ações, o qual está afastado da gestão amíúde dos negócios. Esse dilema ocasiona custos como os controles internos necessários para mitigar os conflitos de interesse e a contratação de auditoria independente para monitorar o agente. A melhor maneira de solucionar esse problema é por meio dos quatro princípios da governança corporativa, quais sejam: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Para que seja efetiva, não basta que a governança apenas defina o direcionamento geral para a organização, também deve monitorar a gestão de forma a assegurar que esta está de fato atingindo os resultados esperados e operando dentro dos limites impostos, como a observância das políticas em relação ao risco, à integridade e à sustentabilidade socioambiental. Para tanto, é necessário estabelecer um processo de prestação de contas, em que a alta administração seja avaliada e responsabilizada pelo seu desempenho.

A governança ainda exerce a supervisão da alta administração deliberando sobre questões críticas, projetos estratégicos, definição de políticas organizacionais, aquisições e alienações relevantes, contratações, parcerias e convênios. O escopo das deliberações do órgão central de governança deve levar em conta as características da organização e a relevância das questões a serem abordadas. A definição das questões críticas é fundamental para que os papéis da governança e da gestão estejam delimitados. Caso contrário, pode haver o risco de que o órgão de governança interfira em questões operacionais, invadindo as competências da gestão.

### 11.3 Definições de Governança

De acordo com o Código de Boas Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBCG<sup>1</sup>, “governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

Por seu turno, o Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> define governança como o “conjunto de mecanismos de

---

<sup>1</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5a ed. Brasília: IBGC, 2015.

<sup>2</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional**. 3a ed. Brasília: TCU, 2020.

liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Ademais, podemos citar a definição da ISO 26.000<sup>3</sup>: “Governança organizacional é o sistema pelo qual uma organização toma e implementa decisões na busca de seus objetivos”.

É importante notar que não há contradição entre as diversas definições citadas. Cada uma salienta aspectos do objeto sob análise. O IBCG salienta a governança como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas. Ele traz à tona a importância dos incentivos (como remuneração variável da administração e dos funcionários) sobre o desempenho da organização.

O Referencial Básico de Governança do TCU aborda os mecanismos da governança utilizados não só para direcionar e monitorar, mas também para avaliar a gestão. De fato, tanto a definição da estratégia quanto a prestação de contas dependem de uma adequada avaliação baseada em evidências, tanto em relação ao cenário interno quanto ao contexto externo em que a organização se insere. Essa avaliação é a base para a tomada de decisão, o que um órgão central de governança realmente entrega: ele toma decisões e assegura sua implementação, tal qual a definição da ISO 26.000.

Considerando o que foi visto até aqui, podemos concluir que a governança existe para assegurar que a organização seja gerida de forma eficaz, eficiente e orientada para as necessidades das diversas partes interessadas, zelando pelo propósito, pelos valores e pela sustentabilidade da organização.

## 11.4 O Processo Decisório

Uma preocupação central com a governança de uma organização deve ser melhorar a qualidade de suas decisões de nível estratégico, de modo a utilizar a melhor informação disponível para otimizar o valor gerado. Uma boa prática é assegurar que tais decisões não sejam tomadas por um único indivíduo, mas por um órgão colegiado. Esse órgão colegiado preferencialmente deve ser composto por pessoas com perfis diversificados em termos de formação acadêmica, experiência profissional, origem, gênero, idade etc. Esta diversidade mitiga o risco de que as decisões sejam evitadas de vieses, uma vez que serão produto do aporte de diferentes perspectivas sobre a questão.

A neurociência para explicar os vieses inconscientes divide nosso cérebro em duas partes: a filogenia e a ontogenia, em que a primeira se refere ao cérebro evolutivo, resultante de bilhões de anos de evolução; e a segunda, ao cérebro que se desenvolve ao

---

<sup>3</sup> INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **ABNT NBR ISO 26000**. Brasília: INMETRO, 2012.

longo da vida. A filogenia se refere ao sistema 1: instintivo e responsivo. Já a ontogenia se refere ao sistema 2: analítico e racional.

Os principais vieses são:

- **Viés de afinidade:** tendemos a gostar mais do que é parecido conosco;
- **Viés de percepção:** tendemos a reforçar estereótipos, mesmo que não fundamentados em análises racionais;
- **Viés confirmatório:** tendemos a confirmar nossas posições iniciais e ignorar dados que as contrariem;
- **Viés de halo:** tendência a levarmos em conta uma característica positiva ou negativa de alguém e a expandirmos para análise de outras características;
- **Viés de grupo:** tendência de seguirmos o *status quo* do grupo a que pertencemos.

O processo decisório deve estar previsto no Regimento Interno do órgão central de governança e deve ser conduzido pelo Presidente do Conselho de Administração, ao qual cabe assegurar que as decisões sejam tomadas somente após as apropriadas discussões e garantir que todos os membros tenham voz.

É desejável que o órgão central de governança tenha agenda própria, isto é, que seja proativo na defesa dos interesses da organização e de suas partes interessadas. O oposto disso resulta em um órgão central passivo, cuja pauta é formada pelas questões trazidas pela gestão. Assumindo, assim, pouco protagonismo na orientação da organização.

Conselhos eficazes ainda atuam de forma colaborativa e buscam soluções negociadas diante de posições conflitantes. Com a diversidade na composição do colegiado, é esperado que surjam divergências. Nesse sentido, é importante que seus membros tenham as competências socioemocionais necessárias para evitar que possíveis atritos prejudiquem a capacidade do órgão de trabalhar em equipe.

## 11.5 Princípios da Boa Governança

Na condução dos processos de governança, os responsáveis devem buscar assegurar que a organização concretize certos princípios, que representam a essência da boa governança. Entre os princípios da governança corporativa geralmente aceitos estão o princípio da equidade, da transparência, da *accountability* e da responsabilidade corporativa.

- **Equidade** significa tratar as partes interessadas com justiça. Evitando a existência de privilégios não justificados, respeitando os direitos e a dignidade das diversas partes e promovendo tratamento diferenciado quando necessário

à inclusão de indivíduos com dificuldade de exercício de seus direitos. É o princípio da igualdade básica entre os seres humanos, necessário para promover o Estado Democrático de Direito, gerar confiança nas instituições e evitar conflitos.

- **Transparência** diz respeito à divulgação de informações relevantes e de interesse da sociedade sobre a atuação da organização. A transparência gera confiança e contribui para o clima ético.
- **Accountability** é um termo em inglês, o qual significa prestação de contas e responsabilização. Concerne à necessidade dos agentes de assumirem total responsabilidade pelos seus atos enquanto membros da organização. Em organizações em que não há *accountability*, há uma tendência de desempenho insatisfatório, de haver impunidade por atos irregulares e de uma maior fragilidade dos controles internos.
- **Responsabilidade corporativa** diz respeito à expectativa de que as organizações atuem como boas cidadãs, contribuindo para o bem-estar de longo prazo da sociedade. Mais do que simplesmente desenvolver iniciativas específicas socioambientais, as organizações devem considerar os impactos sociais e ambientais (externalidades) de seus negócios.

No âmbito da política de governança do Estado do Rio Grande do Sul (Decreto Estadual nº 54.581/2019), consideram-se ainda os princípios da capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, inovação e entrega de resultados. Os quais serão definidos a seguir:

- **Capacidade de resposta:** capacidade de atender às necessidades e às expectativas da sociedade. Como vimos, a finalidade da governança é assegurar o alinhamento entre a atuação da organização e as necessidades das partes interessadas.
- **Integridade:** atuação em conformidade com os padrões morais socialmente aceitos. O que, juntamente com a capacidade de resposta, aumenta a confiança da sociedade nas organizações.
- **Confiabilidade:** capacidade de contribuir para a redução dos riscos sociais, fiscais, regulamentares, jurídicos e econômicos. As organizações públicas têm uma grande influência sobre a sociedade. É desejável que essa influência seja utilizada para a redução dos riscos sistêmicos com a finalidade de contribuir para um ambiente favorável à prosperidade.
- **Melhoria regulatória:** as organizações públicas que exercem atividade regulatória devem editar normativos apenas após um cuidadoso estudo dos impactos tanto positivos quanto negativos.

- **Inovação:** promoção de novas soluções para satisfazer as necessidades da sociedade. Estar aberto à inovação implica estar disposto a assumir o risco de que certas iniciativas não tenham sucesso.
- **Entrega de resultados:** capacidade de realizar entregas à sociedade. Não basta apenas que as organizações observem as leis e os regulamentos aplicados à gestão pública. É preciso que seu foco seja a criação de valor público.

## 11.6 Boas Práticas de Governança

As boas práticas de governança convertem princípios em orientações práticas. A seguir apresentaremos algumas práticas de governança. Não há a pretensão de exaurir um tema que, além de amplo, está em constante evolução. Ainda, as práticas devem levar em consideração o contexto organizacional específico e não necessariamente se aplicam a todas as organizações.

### **Instituir um conselho ou órgão colegiado com funções deliberativas com objetivo de direcionar, monitorar e avaliar a gestão da entidade**

O conselho é o órgão central de governança. É desejável que toda organização considere a instituição de um conselho e lhe atribua a autoridade necessária para conduzir os processos de governança da entidade. Dessa forma, sua competência para exercer a supervisão da alta administração deve estar prevista em estatuto, regulamento ou lei de instituição.

### **Garantir uma composição adequada e diversificada do conselho**

O conselho é uma equipe que lida com desafios de grande complexidade e com questões de diversas naturezas. Para desempenhar seu papel de forma efetiva, é necessário ter em seu quadro profissionais de diversas competências e experiências profissionais. Ainda, quanto mais heterogêneo e diversificado for o conselho, menor é o risco de que vieses comprometam a qualidade das deliberações, pois estarão presentes diversas perspectivas sobre as questões em pauta. É interessante que o conselho possua membros com formações em diversas áreas de negócio: administração, contabilidade, economia, direito, bem como da área fim da organização. A criação de um comitê de elegibilidade no âmbito do conselho pode ser útil para assegurar que membros indicados possuam o perfil adequado para integrar o conselho.

### **Garantir a independência do conselho**

Para ser efetivo, é importante que o conselho seja independente da gestão. Sem independência, o conselho não estará em condições de desafiar a gestão a buscar resultados que melhor atendam às necessidades das partes interessadas. Se o conselho for majoritariamente composto por membros da administração, não haverá de fato uma

segregação de funções entre governança e gestão, de modo que o risco de conflito de agência seguirá existindo. Dessa forma, quando no conselho houver membros da administração, é desejável que o estatuto preveja que sua presidência recaia sobre um membro independente. Essa prática fortalece a independência ao possibilitar que o conselho possua uma pauta própria, em vez de apenas analisar as questões trazidas pela gestão.

#### **Assegurar que as decisões do conselho levem em conta os interesses das diversas partes interessadas**

Uma forma de garantir que os interesses das partes interessadas sejam considerados é prever que alguns membros dos conselhos sejam indicados por entidades representativas dessas partes. Contudo, uma vez investido na função, todo membro de conselho deve ser leal à organização e agir com equidade em relação a todas as partes interessadas. Dessa forma, não é correto afirmar que os conselheiros indicados são representantes de determinados grupos. Eles estão lá para facilitar o diálogo e enriquecer as perspectivas. Outra possibilidade de garantir o alinhamento é a realização de audiências públicas com as partes interessadas quando a situação exigir, de modo a buscar compreender suas perspectivas.

#### **Estabelecer um modelo de gestão estratégica**

É conveniente que a organização tenha um processo adequado para formular objetivos e planos, bem como os controles necessários para assegurar a execução desses planos e o atingimento dos objetivos. A gestão estratégica deve garantir o alinhamento de todas as pessoas e recursos da organização em relação ao propósito organizacional a ser concretizado por meio do plano estratégico. O modelo de gestão estratégica deve assegurar a *accountability* dos agentes, atribuindo responsabilidades claras pelas entregas e alocando os recursos necessários. O estatuto deve prever que o conselho tenha autoridade para apreciar os planos e orçamentos elaborados pela gestão. Por fim, é importante que o conselho monitore os indicadores estratégicos periodicamente e faça os questionamentos necessários à gestão, exigindo ações quando for o caso.

#### **Estabelecer instâncias internas de apoio à governança**

Instâncias internas de apoio à governança auxiliam o conselho na tomada de decisão e no monitoramento da organização, fornecendo informações relevantes e independentes da gestão.

Assim, conforme o porte e a complexidade, a organização deve considerar a implementação das seguintes instâncias de apoio à governança com linhas de reporte diretamente ao conselho, dentre outras:

- Auditoria interna
- Corregedoria

- Ouvidoria
- Canal de denúncias

### **Gerenciar os riscos estratégicos**

Risco é definido como a possibilidade de que um evento ocorra e afete os objetivos da organização. A gestão de riscos lida com eventos de ocorrência incerta, mas que, se ocorrerem, têm potencial de afetar a organização. Atribui-se ao filósofo pré-socrático Heráclito de Éfeso a afirmação de que “a única constante no mundo é a mudança”. No mundo atual, essa afirmação tem se provado bastante verdadeira. Dadas as constantes mudanças, há poucas certezas no mundo organizacional. A forma mais eficaz de lidar com essas incertezas é por meio da gestão de riscos.

O conselho deve monitorar tanto o contexto externo em que a organização atua, quanto o seu ambiente interno, buscando sempre acompanhar as tendências e se antecipar aos riscos. Contudo, não são todos os riscos que interessam ao conselho: apenas os mais importantes, os chamados riscos estratégicos. Riscos estratégicos são aqueles que comprometem a imagem, a continuidade dos negócios ou a concretização do propósito da organização. O conselho deve estar atento a esses riscos, monitorando-os e garantindo que respostas adequadas sejam implementadas pela gestão.

### **Assegurar a integridade**

A integridade é essencial para o funcionamento adequado de qualquer organização. Uma organização se define como um conjunto de duas ou mais pessoas trabalhando por um propósito comum. Onde não há integridade, o propósito da organização acaba sendo deixado de lado pelos grupos e indivíduos em proveito de outras agendas não legítimas, prejudicando o desempenho, a imagem e, às vezes, até mesmo a sustentabilidade de uma organização. Integridade, portanto, é um algo bastante importante e precisa ser assegurada ativamente por meio de políticas e mecanismos. Cabe à estrutura de governança definir os valores da organização e assegurar que a gestão, os funcionários e demais colaboradores adotem condutas compatíveis com esses valores.

Uma declaração de valores e um código de ética são instrumentos importantes. Eles devem ser comunicados internamente de forma eficaz, tanto por meio de atividades de treinamento periódicas quanto pelos canais de comunicação disponíveis (e-mail, intranet etc.). É fundamental que a conduta da alta administração reflita tais valores, atuando como exemplo, uma vez que os liderados tendem a se espelhar no comportamento de seus líderes. Ainda, a entidade deve contar com instrumentos adequados para detectar desvios e responsabilizar os indivíduos por infrações, tal como corregedoria, comissão de ética e canal de denúncias.

### **Assegurar a transparência**

A transparência visa atender às necessidades das partes interessadas em relação às informações a serem disponibilizadas pela organização. A transparência pode ser ativa e passiva. Na transparência ativa, a organização disponibiliza de ofício - em seu site na internet, em suas redes sociais e em outros canais de comunicação - os dados e informações considerados de interesse. Na transparência passiva, o fornecimento desses dados e informações se dá mediante solicitação do interessado. É importante ressaltar que as necessidades de informação devem ser atendidas não só em relação ao conteúdo (natureza dos dados divulgados), mas também relativamente ao formato. Nesse sentido, as entidades devem disponibilizar os dados de uma forma que facilite a visualização, a compreensão e a análise.

### **Assegurar a capacidade de liderança**

A seleção de pessoas para todas as posições de liderança e assessoramento deve ser baseada num processo transparente e baseado em critérios objetivos. Esses critérios devem ser estabelecidos com base no perfil desejado para o cargo, levando em consideração a experiência, a formação e as competências necessárias para o desempenho eficaz. Quanto maior a transparência do processo, maior será sua confiabilidade e a capacidade de atrair talentos.

É importante ainda que a organização garanta oportunidades de desenvolvimento para seus líderes por meio de programas de capacitação que envolvam treinamento e mentoria. A organização ainda deve garantir um conjunto de benefícios financeiros e práticas de reconhecimento não financeiras visando alinhar o desempenho dos líderes aos objetivos e valores da organização. Isso pode ser feito vinculando os benefícios ao atingimento dos objetivos previstos no plano estratégico. Por fim, a organização deve assegurar que as sucessões sejam planejadas e estruturadas de forma a evitar rupturas, descontinuidades e perda do conhecimento organizacional.

## **11.7 Legislação**

- [Decreto Estadual nº 54.581/2019](#).

*Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão da Administração Pública Estadual.*



## 12. LEI ANTICORRUPÇÃO ESTADUAL

---

**12.1** Definição e considerações gerais **12.2** Atos lesivos **12.3** Quem pode ser penalizado **12.4** Procedimento Preliminar de Investigação (PPI) e Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) **12.4.1** Competência para instaurar e deliberar **12.4.2** Resumo do andamento do PPI **12.4.3** Resumo do andamento do PAR **12.5** Sanções **12.6** Acordos de Leniência **12.7** Processos conjuntos da Lei Anticorrupção e da Lei de Licitações **12.8** Denúncias **12.9** Legislação

---

*Elaborado por  
Felipe Andrés Pizzato Reis*

### 12.1 Definição e Considerações Gerais

Seguindo compromissos que o Brasil havia assumido no âmbito internacional – como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada internamente pelo Decreto Federal nº 5.687/2006, e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada internamente pelo Decreto Federal nº 3.678/2000 –, foi editada a Lei Federal nº 12.846/2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção, que trouxe novos mecanismos nessa área, focados na responsabilização de pessoas jurídicas, tanto na esfera judicial cível quanto na administrativa.

A aplicação da norma no Estado do Rio Grande do Sul foi regulada pela Lei Estadual nº 15.228/2018 (Lei Anticorrupção Estadual) e pelo Decreto Estadual nº 55.631/2020.

Dentre as várias inovações que a Lei trouxe ao ordenamento jurídico pátrio, destacam-se:

- responsabilidade objetiva das empresas – permitindo que elas sejam sancionadas sem necessidade de prova da intenção (dolo ou culpa) de um ou mais agentes específicos da pessoa jurídica;
- previsão de sanções financeiras mais severas, com multas que podem ir até 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica, e que podem ser aplicadas por meio de processos administrativos;
- possibilidade de celebrar acordos de leniência com empresas infratoras para avanço na identificação de outros envolvidos e obtenção de provas que auxiliem na investigação;
- incentivo para as empresas implementarem programas de integridade, os quais podem gerar redução significativa das multas da Lei Anticorrupção e são um dos requisitos obrigatórios para poder firmar acordo de leniência –

dada a importância, os temas relativos aos programas de integridade serão tratados no capítulo 13 deste manual.

Importante reforçar que a Lei Anticorrupção se destina à responsabilização estritamente de pessoas jurídicas. As pessoas físicas envolvidas nos mesmos fatos (por exemplo, dirigentes ou administradores da pessoa jurídica que praticou o ato lesivo) poderão ser responsabilizadas de maneira independente, com base em outros diplomas legais, como o Código Penal (art. 3º da Lei Federal nº 12.846/2013).

Outrossim, a aplicação das sanções às pessoas jurídicas com base na Lei Anticorrupção tampouco afasta as penalidades que possam lhe ser aplicadas em virtude de outras normas, como a Lei de Improbidade Administrativa ou as leis de licitações e contratos administrativos (art. 30 da Lei Federal nº 12.846/2013).

## 12.2 Atos Lesivos

A Lei Estadual nº 15.228/2018 se aplica sobre os “atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira”, tal como definidos nos incisos do art. 3º. As definições previstas nos incisos podem ser divididas em quatro tipos de atos:

### 1) **Corrupção:**

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

### 2) **Fraude em licitação ou na execução de contratos administrativos:**

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

**3) Atos conexos à corrupção ou fraude (financiamento ou ocultação):**

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

**4) Dificultar atividades de investigação ou fiscalização pública:**

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Considerando que a legislação fala em lesão à Administração Pública em geral, as condutas referidas anteriormente atrairão a incidência da Lei Anticorrupção Estadual quando forem praticadas contra quaisquer órgãos ou entidades da Administração Pública, direta ou indireta. Ou seja, secretarias, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas do Estado do Rio Grande do Sul.

Quando a lesão for contra órgão ou entidade de administração pública estrangeira, deverá ser notificada a Controladoria-Geral da União - CGU para possível aplicação da Lei Anticorrupção Federal, nos termos do art. 44 da Lei Estadual nº 15.228/2018.

## 12.3 Quem Pode Ser Penalizado

A Lei Estadual nº 15.228/2018 tem foco na responsabilização de pessoas jurídicas em sentido bastante amplo – abrangendo até mesmo associações de pessoas físicas que não tenham sido registradas e adquirido formalmente personalidade jurídica. Confira-se o art. 2º da Lei:

Art. 2º - Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Conforme Enunciado CGU nº 17/2017, sujeitam-se às sanções da Lei Anticorrupção inclusive as empresas individuais de responsabilidade limitada – EIRELI.

Excepcionalmente, em determinadas situações, a Lei prevê a possibilidade de desconsideração da pessoa jurídica para estender os efeitos das sanções aos administradores e sócios com poder de administração (art. 26). Essa alternativa é regulada em detalhes a partir do art. 41 do Decreto Estadual nº 55.631/2020.

## **12.4 Procedimento Preliminar de Investigação (PPI) e Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)**

Para as medidas relativas à esfera administrativa, a Lei Anticorrupção trouxe dois instrumentos diferentes: o procedimento preliminar de investigação (PPI) e o processo administrativo de responsabilização (PAR).

O PPI é facultativo, destinando-se apenas à coleta de indícios para propiciar maior segurança sobre se ocorreram fatos que possam se enquadrar na Lei Anticorrupção (materialidade da infração) ou sobre quais pessoas jurídicas praticaram a infração (autoria), para, ao final, decidir-se entre a instauração de um PAR ou arquivamento do processo, caso se conclua pela ausência de indícios suficientes.

Por isso, o PPI é sigiloso, não tem defesa pelas pessoas jurídicas possivelmente envolvidas (motivo pelo qual ele é chamado de “procedimento” e não de “processo”) e tem natureza apenas investigativa, não podendo gerar penalidades.

O PAR é instaurado após um PPI ou após a autoridade competente obter conhecimento de indícios suficientes sobre a autoria e a materialidade da infração por outros meios. Será no PAR que as pessoas jurídicas acusadas serão ouvidas, em que se permitirá a produção de provas e no qual será proferida decisão sobre se elas devem ou não ser responsabilizadas e as sanções aplicadas.

### **12.4.1 Competência para instaurar e deliberar**

A competência para instaurar e decidir o encaminhamento de PPI, bem como para instaurar e julgar PAR, recai de maneira concorrente sobre:

- a autoridade máxima do órgão ou entidade da administração pública contra o qual houve a prática de ato lesivo – ou seja, respectivamente, ao Secretário de Estado ou dirigente máximo da entidade correspondente;
- o Contador e Auditor-Geral do Estado e ao Procurador-Geral do Estado, em atuação conjunta, ou ao Presidente da Comissão Permanente de Responsabilização da Pessoa Jurídica (CRPJ), se ele receber delegação da competência para fazê-lo.

Caso uma das autoridades competentes tome conhecimento de suposto ato lesivo por denúncia ou representação, ela deverá instaurar PPI ou PAR em até 20 (vinte) dias úteis, contados do conhecimento do fato (art. 5º do Decreto).

Destaca-se ainda que a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral do Estado, em atuação conjunta, possuem competência exclusiva para avocar os PPI ou PAR já instaurados, para examinar sua regularidade e, caso entendam necessário, corrigir o seu andamento, promovendo a aplicação da penalidade cabível. As circunstâncias que autorizam a avocação estão descritas no art. 6º, §1º, do Decreto.

## 12.4.2 Resumo do andamento do PPI

**Primeiro**, a autoridade competente (vide item 12.6.1) instaura o PPI, designando a comissão que será responsável por conduzir o procedimento e indicando o presidente da comissão dentre os membros.

As seguintes regras devem ser observadas na designação da comissão de PPI (art. 11 do Decreto):

- a) a comissão deve ser formada por, no mínimo, 3 (três) servidores públicos estáveis ou empregados públicos com mais de três anos de efetivo exercício;
- b) todos os membros da comissão devem possuir formação superior;
- c) pelo menos um membro da comissão deve ser formado em Direito;
- d) nenhum dos membros pode estar respondendo ou ter sido condenado em processo ético ou administrativo disciplinar, em ação de improbidade ou ação penal por crime contra a Administração Pública.

**Segundo**, a comissão de PPI toma todas as providências ao seu alcance para elucidar os fatos sobre o possível ato lesivo enquadrado na Lei Anticorrupção e, na sequência, emite um relatório sugerindo o arquivamento do PPI ou a instauração de PAR para possível responsabilização da pessoa jurídica acusada. A comissão tem o prazo de 30 (trinta) dias úteis para emissão do relatório, o qual pode ser prorrogado uma única vez, por igual período, mediante ato fundamentado da autoridade que instaurou o PPI.

**Terceiro**, a autoridade instauradora tem 15 dias úteis a partir do recebimento do relatório da comissão para decidir entre determinar a realização de novas diligências, arquivar o PPI ou instaurar um PAR. Nessas duas últimas hipóteses, a autoridade deverá remeter cópia do processo à Comissão Permanente de Responsabilização da Pessoa Jurídica - CRPJ.

A decisão de arquivamento do PPI não impede que a autoridade instauradora ou a CAGE e a PGE promovam a reabertura do feito, especialmente em caso de fato novo ou de novas provas.

Um fluxograma completo do PPI encontra-se disponível no site da CAGE.<sup>1</sup>

### 12.4.3 Resumo do andamento do PAR

**Primeiro**, a autoridade competente deve escolher um ou mais integrantes da sua instituição para integrar a Comissão Processante do PAR e obter a indicação dos demais integrantes. Por exemplo, se o PAR for instaurado por um Secretário de Estado, ele deverá indicar representantes de sua Secretaria e solicitar à CAGE e à PGE indicação de, pelo menos, um Auditor e um Procurador para integrar a Comissão (art. 18, §5º, do Decreto).

Na designação da Comissão Processante de PAR, devem ser atendidas todas as regras citadas no item anterior relativas à comissão de PPI, e mais dois requisitos adicionais (art. 18 do Decreto):

- e) a Comissão Processante obrigatoriamente será integrada por um Procurador do Estado e um Auditor da CAGE, escolhidos pelo Procurador-Geral e pelo Contador e Auditor-Geral entre os integrantes da Comissão Permanente de Responsabilização da Pessoa Jurídica;
- f) estão impedidos de compor a Comissão Processante servidores que participaram do PPI realizado sobre o mesmo fato.

**Segundo**, tendo obtido os nomes, a autoridade competente publica no Diário Oficial do Estado a portaria de instauração do PAR, que deve conter as informações descritas no art. 22 do Decreto (entre outras, os membros da Comissão Processante, com indicação do seu Presidente). Considerando a publicação no Diário, dados sensíveis como as pessoas jurídicas possivelmente envolvidas ou atos lesivos suspeitos não integram a portaria.

**Terceiro**, a Comissão Processante elabora a ata de instalação dos trabalhos e, caso entenda necessário, pode pedir à autoridade instauradora para suspender cautelarmente os efeitos de determinado ato ou procedimento administrativo ligado aos fatos em apuração (art. 23). A autoridade pode realizar essa suspensão também de ofício. Sobre a decisão da autoridade a respeito dessa suspensão cautelar, caberá pedido de reconsideração pela pessoa jurídica interessada ou pela Comissão Processante, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

**Quarto**, a Comissão intima a pessoa jurídica acusada para, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, apresentar defesa, especificar provas que pretende produzir e fornecer as

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/15780/lei-anticorrupcao-estadual>.

informações devidas sobre seu Programa de Integridade, se o possuir e desejar obter redução da multa em caso de condenação, sob pena de revelia.

**Quinto**, a Comissão delibera sobre as provas a serem produzidas e se procede à fase de instrução do feito, nos termos dos arts. 26 a 32 do Decreto. Havendo juntada de novos documentos aos autos ou realizadas novas diligências, a pessoa jurídica deverá ser intimada para se manifestar em 5 (cinco) dias úteis.

**Sexto**, em até 30 (trinta) dias úteis do encerramento da fase de instrução e em até 180 (cento e oitenta) dias úteis contados da publicação da portaria de instauração do PAR (passíveis de prorrogação, nos termos do art. 19), a Comissão Processante deve elaborar o seu relatório final. Conforme art. 33, no relatório, em suma, deve-se narrar as provas colhidas e os elementos de defesa apresentados, bem como emitir uma recomendação objetiva de julgamento quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica acusada e as sanções a serem aplicadas (inclusive com sugestão sobre quanto o Programa de Integridade apresentado pela pessoa jurídica deve atenuar a multa, dentro dos parâmetros legais).

**Sétimo**, com a juntada do relatório final da Comissão aos autos, a pessoa jurídica acusada é notificada para apresentar alegações finais em até 5 (cinco) dias úteis e, na sequência, o processo é encaminhado para manifestação jurídica pela Procuradoria-Geral do Estado.

**Oitavo**, em até 20 (vinte) dias úteis, é proferida a decisão do PAR pela autoridade julgadora, que, em regra, será a autoridade instauradora, com exceção de quando houver avocação por parte da CAGE e da PGE. A súmula dessa decisão deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado. Caso a decisão for contrária ao relatório da Comissão Processante, essa divergência deve ser fundamentada com base nas provas produzidas no processo.

Contra a decisão do PAR, caberá um único recurso, com efeito suspensivo, interposto pela pessoa jurídica ou pela PGE em até 15 (quinze) dias úteis da ciência da decisão. Se houver a interposição de recurso, a autoridade julgadora tem a oportunidade de reconsiderar sua decisão em até 15 (quinze) dias úteis e, caso não o faça, deve remeter os autos ao Governador do Estado (para processos relativos ao Poder Executivo). Em se tratando de recurso de pessoa jurídica, deve haver ainda parecer da PGE. Por fim, o Governador poderá determinar a realização de diligências ou produção de demais provas e deverá decidir sobre o recurso, em decisão final publicada no Diário Oficial do Estado.

Havendo decisão que impute penalidades à pessoa jurídica contra a qual não caibam mais recursos, as penalidades serão executadas nos termos do art. 40 do Decreto.

Um fluxograma completo do PAR encontra-se disponível no site da CAGE<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/15780/lei-anticorrupcao-estadual>.

## 12.5 Sanções

Por força da Lei Estadual nº 15.228/2018, as pessoas jurídicas podem sofrer sanções após condenação em processo administrativo (como visto, em PAR) ou processo judicial de natureza cível.

Na esfera administrativa, as sanções possíveis são publicação extraordinária da decisão condenatória e multa. A publicação da decisão condenatória deve ser realizada, às expensas da pessoa jurídica, cumulativamente em meios de comunicação de grande circulação, em edital e no site da empresa (art. 56 do Decreto Estadual nº 55.631/2020).

Por sua vez, a multa cominada será entre 0,1% (um décimo por cento) e 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, ressalvadas situações pontuais em que não for possível utilizar tal base de cálculo (art. 54 do Decreto).

O faturamento bruto aludido, que serve de base de cálculo da multa, deverá ser apurado conforme o art. 53 do Decreto Estadual nº 55.631/2020 e a Instrução Normativa CAGE nº 05/2021. Já a definição da alíquota a ser aplicada sobre a base de cálculo depende da verificação da presença dos fatores de soma e de subtração previstos nos arts. 49 e 50 do referido Decreto, respectivamente, reproduzidos abaixo:

Tabela 4: Quadro resumo de majorantes da multa

FATORES DE SOMA NA ALÍQUOTA DA MULTA	
FATOR	ACRÉSCIMO
Continuidade dos atos lesivos no tempo	1% a 2,5%
Tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica	1% a 2,5%
Interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada	1% a 4%
Situação econômica favorável da pessoa jurídica	1%
Reincidência	5%
Pessoa jurídica ter contratos com órgãos ou entidades do Estado com valor considerável	1% a 5%

Fonte: Decreto Estadual 55.631/2020.

Tabela 5: Quadro resumo de minorantes da multa

FATORES DE SUBTRAÇÃO NA ALÍQUOTA DA MULTA	
FATOR	ACRÉSCIMO
Não consumação da infração	1%
Comprovado ressarcimento dos danos causados pela pessoa jurídica	1,5%

FATORES DE SUBTRAÇÃO NA ALÍQUOTA DA MULTA	
FATOR	ACRÉSCIMO
Colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou apuração do ato lesivo	1% a 1,5%
Comunicação espontânea pela pessoa jurídica acerca da ocorrência do ato lesivo	2%
Comprovação de aplicação de um programa de integridade pela pessoa jurídica	1% a 4%

Fonte: Decreto Estadual 55.631/2020.

Por fim, obtido o resultado da multiplicação da alíquota com o faturamento bruto, ele deve ser comparado com os limites mínimo e máximo da multa tratados nos arts. 51 e 52. Demais detalhes sobre a multa podem ser encontrados no “Manual Prático de Cálculo da Multa na Responsabilização Administrativa de Entes Privados” da CGU<sup>3</sup>.

Na esfera judicial, além das penalidades da seara administrativa (caso constatada omissão das autoridades competentes), com amparo no art. 19 da Lei Federal nº 12.846/2013, poderão ser aplicadas à pessoa jurídica as penalidades de: i) perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; ii) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; iii) dissolução compulsória da pessoa jurídica; iv) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos, entidades ou instituições financeiras públicas pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Tais penalidades não excluem a responsabilidade da pessoa jurídica infratora de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito – o que poderá ser apurado tanto no âmbito administrativo quanto no judicial (art. 45 da Lei Estadual nº 15.228/2018).

## 12.6 Acordos de Leniência

Como citado, uma das inovações trazidas pela Lei Anticorrupção foi a previsão da possibilidade de pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos à Administração Pública celebrarem acordos de leniência que, por um lado, possam contribuir de modo significativo com investigações e obtenção de provas de órgãos públicos e, por outro, beneficiem a pessoa jurídica colaboradora com redução de penalidades.

Conforme art. 30, § 2º, da Lei Estadual nº 15.228/2018, a celebração de acordo de leniência pode reduzir em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável à pessoa jurídica e isentá-la das sanções de publicação extraordinária da decisão condenatória e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de

<sup>3</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual Prático do Cálculo de Multa**. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44492/8/Manual\\_Calculo\\_de\\_Multa\\_2020.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44492/8/Manual_Calculo_de_Multa_2020.pdf).

órgãos, entidades ou instituições financeiras públicas pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Os requisitos, o procedimento e a forma de monitoramento dos acordos de leniência, entre outros elementos, foram minuciosamente regulados nos arts. 29 a 34 da Lei Estadual nº 15.228/2018 e nos arts. 64 a 81 do Decreto Estadual nº 55.631/2020.

## 12.7 Processos Conjuntos da Lei Anticorrupção e das Leis de Licitações

As infrações envolvendo licitações e contratos regidos pela Lei Federal nº 8.666/93 ou pela Lei Federal nº 10.520/02 que possam implicar sanções administrativas previstas naquelas normas e que também caracterizem atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção Estadual poderão – facultativamente – ser apuradas e julgadas conjuntamente, aplicando-se as regras para os procedimentos da Lei Anticorrupção, conforme detalhado no art. 108 do Decreto Estadual nº 55.631/2020.

Quanto às licitações a contratos regidos pela Lei Federal nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), segundo disposto no seu art. 159, as infrações administrativas nela previstas que também sejam atos lesivos face à Lei Anticorrupção Estadual *deverão* – obrigatoriamente – ser apuradas e julgadas conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se as regras para os procedimentos da Lei Anticorrupção.

Nesses processos conjuntos, além das penalidades da Lei Anticorrupção, poderão ser cominadas aquelas da Lei de Licitações aplicável – advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

## 12.8 Denúncias

De acordo com o Decreto Estadual nº 55.631/2020, qualquer pessoa pode enviar denúncia ou representação de fato ilícito previsto na Lei Anticorrupção às autoridades competentes para instaurar um PAR – ou seja, ao Secretário de Estado ou ao dirigente máximo da entidade estadual lesada, ou ainda à Comissão Permanente de Responsabilização da Pessoa Jurídica.

Denúncias recebidas por outros meios deverão ser encaminhadas à Comissão Permanente de Responsabilização da Pessoa Jurídica, por força do art. 61 do Decreto.

Caso a denúncia contenha narrativa dos fatos ilícitos, identificação da pessoa jurídica envolvida e indícios da ilicitude imputada, as autoridades competentes deverão instaurar PPI ou PAR em até 20 (vinte) dias úteis do conhecimento da denúncia, conforme art. 5º, §2º, e 10, III, do Decreto.

## 12.9 Legislação

– [Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#)

*Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.*

– [Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018](#)

*Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020](#)

*Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei Estadual nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 5, de 23 de dezembro de 2021](#)

*Dispõe sobre a metodologia para apuração do faturamento bruto para fins de cálculo da multa de responsabilização de pessoas jurídicas, nos termos da Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, e do Decreto nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 6, de 23 de dezembro de 2021](#)

*Dispõe sobre a avaliação de Programas de Integridade para todos os fins previstos na Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, e no Decreto nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020.*



## 13. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

---

**13.1** Importância e breve histórico dos Programas de Integridade **13.2** Programas de Integridade na Lei Anticorrupção Estadual **13.2.1** Conceito legal de Programa de Integridade **13.2.2** Programas de Integridade e Processos Administrativos de Responsabilização **13.2.3** Programas de Integridade e Acordos de Leniência **13.2.4** Programas de Integridade exigidos em contratos com o Estado **13.3** Pilares de um Programa de Integridade **13.3.1** Comprometimento e apoio da Alta Direção **13.3.2** Instância responsável pelo Programa de Integridade **13.3.3** Análise de perfil e riscos **13.3.4** Estruturação das regras e instrumentos **13.3.5** Monitoramento Contínuo **13.4** Integridade Pública **13.5** Legislação

---

Elaborado por  
Álvaro Luís Gonçalves Santos

### 13.1 Importância e Breve Histórico dos Programas de Integridade

Segundo o relatório *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*, publicado pelo Fundo Monetário Internacional (2019)<sup>1</sup>, o valor desviado por corrupção anualmente equivale a 5% (cinco por cento) do PIB global. Esse montante gira em torno de 6,5 trilhões de dólares ou quase cinco vezes o valor de tudo o que foi produzido no Brasil em 2020 (IBGE). Destarte, o combate à corrupção ganha cada vez mais importância na agenda das políticas públicas, tanto na esfera nacional quanto internacional. É nesse contexto que devem ser compreendidos os Programas de Integridade.

A expressão “Programa de Integridade” foi incorporada pela legislação brasileira tendo em vista os Programas de *Compliance* desenvolvidos em outros países. Embora algumas correntes doutrinárias defendam haver certas distinções entre eles, neste manual adotaremos Programas de Integridade e *Compliance* como sinônimos.

O termo *Compliance* se origina do verbo inglês “to comply”, que em tradução livre significa “estar em conformidade com”. A expressão se popularizou em virtude de ter surgido primeiro nos Estados Unidos com o incentivo a empresas que instituísem mecanismos com o fim de assegurar o cumprimento de regras, normas e regulamentos internos ou externos à organização.

O marco legal estadunidense se deu por meio do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977, editado pelo Congresso Nacional Norte-Americano em resposta a escândalos de corrupção como o *Watergate*. O FCPA tratou da responsabilidade de empresas por atos de corrupção de agentes públicos estrangeiros e trouxe a possibilidade de atenuação de sanções àquelas empresas que contassem com Programas de *Compliance* efetivos.

---

<sup>1</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Fiscal monitor: Curbing Corruption**. Washington: [s.n.], 2019.

A avaliação dos Programas para fins do FCPA e demais normas norte-americanas é atualmente detalhada no documento “*U.S. Federal Sentencing Guidelines*”, de 1991, que influenciou a legislação e as orientações emitidas por órgãos públicos brasileiros. Outra referência relevante é a recém-publicada ABNT NBR ISO 37301:2021, a qual definiu requisitos para que organizações obtenham certificado de adequação de seus Sistemas de *Compliance* emitido por auditorias independentes.

## 13.2 Programas de Integridade na Lei Anticorrupção Estadual

### 13.2.1 Conceito legal de Programa de Integridade

Os Programas de Integridade ou *Compliance* foram primeiro tratados na ordem jurídica brasileira na Lei Anticorrupção, Lei Federal nº 12.846/2013, cuja aplicação no Estado do Rio Grande do Sul foi normatizada pela Lei Estadual nº 15.228/2018 – popularmente chamada de Lei Anticorrupção Estadual.

Por sua vez, a Lei Anticorrupção Estadual foi regulamentada pelo Decreto nº 55.631/2021, que traz, em seu art. 96, o conceito dos Programas de Integridade adotado pela legislação estadual:

*Art. 96 - Para fins do disposto neste Decreto, o Programa de Integridade de que trata a Lei nº 15.228/2018, consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de políticas, diretrizes, mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública Estadual.*

*Parágrafo único - O Programa de Integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando à garantia da sua efetividade.*

Destrinchando-se o conceito legal, tem-se que os Programas de Integridade correspondem a um conjunto de políticas, diretrizes, mecanismos e procedimentos – dos quais são exemplos: auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta -, implantados dentro de uma pessoa jurídica a fim de prevenir, detectar e sanar irregularidades contra a Administração Pública.

Note-se que integra o próprio conceito uma preocupação com a efetividade no atingimento dessas finalidades: os Programas devem ser estruturados tendo em vista os riscos específicos e as características de cada pessoa jurídica, bem como constantemente atualizados e aprimorados.

### 13.2.2 Relação com Processos Administrativos de Responsabilização

No contexto dos Processos Administrativos de Responsabilização – PAR, que são instaurados quando verificados atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção Estadual, as pessoas jurídicas que comprovarem possuir um Programa de Integridade efetivo podem ser beneficiadas com redução da multa aplicável no caso de eventual condenação nesses processos.

Em regra, o valor da multa decorrente de PAR resulta da aplicação de um percentual – que varia entre 0,1% e 20% – sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do processo. A existência de um Programa de Integridade efetivo pode fazer com que a pessoa jurídica reduza diretamente o percentual a ser aplicado de 1 até 4 pontos percentuais (por exemplo, uma multa que seria de 5% do faturamento bruto pode passar a ser de 1%), conforme previsto no art. 50, V, do Decreto nº 55.631/2021. É o fator de redução da multa com maior impacto previsto na legislação.

Para se definir se a pessoa jurídica deve receber o benefício de redução da multa e o percentual em que se dará essa redução, a CAGE avaliará o Programa de Integridade pelos parâmetros descritos nos 16 incisos do art. 101, *caput*, do Decreto nº 55.631/2021, levando-se em consideração as especificidades tratadas no parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Ressalva-se que, quanto às microempresas e empresas de pequeno porte, há uma redução das formalidades exigidas, não se aplicando todos os parâmetros de avaliação ordinários, consoante § 3º do art. 101 do Decreto nº 55.631/2021.

### 13.2.3 Relação com Acordos de Leniência

Para as pessoas jurídicas que desejarem celebrar Acordo de Leniência nos moldes previstos na Lei Anticorrupção Estadual, é um requisito obrigatório que aquelas que não possuam Programa de Integridade se comprometam a implementá-lo, conforme art. 66, II, “g”, do Decreto Estadual nº 55.631/2021. Quanto às pessoas jurídicas que já possuam Programa, exige-se o comprometimento de aperfeiçoá-lo no que for preciso para prevenção de novas irregularidades.

Tais compromissos não são meramente formais. Na fase de monitoramento do Acordo de Leniência verifica-se se a pessoa jurídica está tomando as providências pactuadas. Caso negativo, o Acordo será considerado descumprido, havendo o vencimento antecipado das parcelas não pagas da multa e se aplicando as demais consequências previstas no art. 80 do Decreto.

Cabe à CAGE realizar as avaliações necessárias e se manifestar sobre a implementação ou aperfeiçoamento do Programa de Integridade, em auxílio à Comissão de Negociação do Acordo de Leniência.

### 13.2.4 Programas de Integridade exigidos em contratos com o Estado

Por fim, a Lei Anticorrupção Estadual dispôs em seu art. 37 que a implantação de Programa de Integridade é uma exigência legal para as empresas que celebrarem, com a Administração Pública Estadual, qualquer contrato que se enquadre cumulativamente nestes dois critérios: a) o valor global do contrato for superior a R\$ 3.300.000,00, para obras e serviços de engenharia, ou a R\$ 1.430.000,00, para compras e serviços; b) o prazo do contrato for igual ou superior a 180 dias.

Tal exigência foi regulamentada no art. 102 e seguintes do Decreto nº 55.631/2020 e na IN CAGE nº 06/2021. Os principais pontos podem ser assim resumidos:

- a exigência legal se aplicará aos contratos precedidos de licitação e às contratações diretas cujos edital licitatório e resumo do contrato, respectivamente, forem publicados a partir de 1º de janeiro de 2022;
- os valores de R\$ 3.300.000,00 e R\$ 1.430.000,00 acima dos quais os contratos se enquadram na exigência legal serão reajustados anualmente, a partir de 2023, mediante aplicação da variação da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – UPF/RS;
- as empresas possuirão até 180 dias, contados da data da celebração do contrato, para apresentar o seu Programa de Integridade através do preenchimento de relatórios por meio do Sistema de Controle de Programas de Integridade – SCPI, que será disponibilizado na internet;
- o SCPI será implementado e gerido pela CAGE, que o utilizará para avaliar os Programas de Integridade apresentados;
- caso as informações e documentos trazidos pela empresa indiquem ter sido atingido o nível mínimo exigido de mitigação de riscos relacionados aos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção (nível que corresponderá a uma pontuação mínima a ser atingida na avaliação e que será definida em futuro ato normativo), será emitido por meio do SCPI um certificado que servirá de prova do atendimento à exigência legal;
- o certificado emitido pelo SCPI terá validade de 24 meses para as microempresas e empresas de pequeno porte e de 12 meses para as demais;
- a CAGE poderá exigir documentos adicionais e realizar diligências, como entrevistas com funcionários da empresa, para confirmar se o Programa de

Integridade efetivamente atinge o nível exigido de mitigação de risco, sob pena de revisão e anulação do certificado emitido pelo SCPI;

- caberá ao Ordenador de Despesas do órgão ou entidade que celebrar contrato enquadrado na exigência legal verificar se a pessoa jurídica contratada cumpriu com a exigência, apresentando certificado emitido pelo SCPI válido dentro do prazo devido.

O descumprimento da exigência prevista no art. 37 da Lei Anticorrupção Estadual sujeita a pessoa jurídica às sanções de: multa de 0,02% do valor do contrato por dia (que irá se acumular até o máximo de 10% do valor do contrato), impedimento de nova contratação da pessoa jurídica com o Estado e inscrição no CADIN.

### 13.3 Pilares de um Programa de Integridade

Aprofundando-se no conceito dos Programas de Integridade, o documento orientativo da Controladoria-Geral da União (CGU) “Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas”, que se baseou em grande parte no “*U.S. Federal Sentencing Guidelines*”, citado anteriormente, elenca cinco pilares fundamentais a esses Programas, senão vejamos:

1. Comprometimento e apoio da Alta Direção;
2. Instância responsável pelo Programa de Integridade;
3. Análise de perfil e riscos (*Risk Assessment*);
4. Estruturação das regras e instrumentos;
5. Monitoramento contínuo.

Com a publicação do Decreto Estadual nº 55.631/2021, que regulamenta a Lei Anticorrupção Estadual, esses pilares foram desmembrados em dezesseis parâmetros constantes nos incisos do art. 101, os quais orientam a avaliação dos Programas de integridade das empresas privadas para os fins da Lei nº 15.228/2018.

De fato, não existe na literatura uma fórmula de bolo sobre como deve ser implementado um Programa de integridade. Porém, como vimos anteriormente, há diversos normativos estrangeiros e nacionais que, embora não idênticos, possuem uma estrutura central convergente e de onde podemos elencar os principais pilares que devem guiar um Programa desse matiz.

### 13.3.1 Comprometimento e apoio da Alta Direção

O primeiro parâmetro citado no art. 101 do Decreto Estadual nº 55.631/2021 para avaliação dos Programas de Integridade é o “grau de comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao Programa de Integridade”.

Segundo a ABNT NBR ISO 37301:2021, a Alta Direção é conceituada da seguinte forma: “pessoa ou grupo de pessoas que dirige e controla uma organização no nível mais alto”, ou seja, “se refere ao nível mais alto da gestão executiva”.

O suporte da Alta Direção da organização é imprescindível para o sucesso de um Programa de integridade. Esse aspecto é destacado de maneira consagrada pela expressão anglo-saxônica *“tone at the top”* (“tom pelo topo”, em tradução livre), que significa que o “tom” ou direcionamento deve vir de cima, de quem possui maior autoridade e cuja conduta serve de exemplo concreto a pautar o comportamento de todos os colaboradores da entidade.

Reconhecendo-se que a cultura organizacional tem maior influência nas pessoas do que as políticas e regras escritas, um Programa de Integridade que não conte com o manifesto e integral suporte da alta cúpula possui pouco ou nenhum valor, sendo inefetivo e fadado ao fracasso.

Alguns exemplos podem deixar mais claro como deve se dar esse apoio e comprometimento pela Alta Direção: a) produzir mensagens sobre a importância do Programa de Integridade, bem como participar em eventos e treinamentos que abordem o tema; b) fornecer recursos financeiros, humanos e físicos necessários à implantação do programa; c) garantir autonomia, independência e autoridade à instância ou pessoas responsáveis pelo programa, respeitando as suas decisões e orientações; e d) valorização dos colaboradores íntegros e punições aos que cometerem desvios de conduta.

Ademais, é curial estabelecer responsabilidades explícitas com metas claras e alcançáveis, gerindo o sistema através da cooperação transversal nos diversos setores da organização, garantindo que os colaboradores de todos os níveis entendam e se comprometam com a cultura da integridade.

### 13.3.2 Instância responsável pelo Programa de Integridade

O segundo pilar dos Programas de Integridade consta no inciso IX do art. 101 do Decreto Estadual nº 55.631/2021: “independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento”.

Deve haver na organização uma instância (departamento, divisão ou outra unidade administrativa) que tenha a atribuição de fazer cumprir as regras e mecanismos do Programa de Integridade, bem como realizar o respectivo monitoramento contínuo (o qual corresponde ao quinto pilar, a ser visto mais adiante).

A atribuição dessa responsabilidade não deve ser meramente formal, e sim acompanhada dos meios necessários para o seu desempenho. Portanto, a instância responsável deve contar com os recursos financeiros e humanos exigidos para executar suas tarefas, deve ter a autoridade e autonomia necessárias – sendo-lhe garantido, por exemplo, a possibilidade de entrar em contato diretamente com a Alta Direção quando preciso (por exemplo, quando constatada suspeita de irregularidade por parte de um diretor), entre outras prerrogativas.

### 13.3.3 Análise de perfil e riscos

Com a ciência de que não se controla o que não se conhece, a análise de perfil e dos riscos é etapa das mais fundamentais na criação de um Programa de Integridade, uma vez que é esta fase que impede a utilização de um modelo pronto formatado por terceiros que seja inadequado às peculiaridades e à realidade da organização e que não atinja concretamente a finalidade do Programa (em suma, prevenir, detectar e sanar atos de fraude ou corrupção).

Como destacado no parágrafo único do art. 96 do Decreto Estadual nº 55.631/2021, citado anteriormente, o Programa de Integridade deve ser estruturado de acordo com as características e riscos específicos e atuais de cada entidade. Portanto, é necessário que haja um mapeamento pleno dos riscos atuais da organização, principalmente para se identificar os riscos que não estejam sendo geridos satisfatoriamente.

Segundo o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), “o risco é representado pela possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos”. Ou seja, o risco é associado a algo negativo do qual resulte efeitos deletérios ao alcance das finalidades institucionais, significando uma incerteza futura, que pode ser calculada. Para a organização de um Programa de Integridade de acordo com a legislação estadual, são de maior relevância os riscos relativos à ocorrência e ao impacto dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Há diversas metodologias que servem para avaliação dos riscos, como a do próprio COSO. O ideal é que os riscos identificados sejam alocados dentro de uma matriz de risco que contenha dois eixos: probabilidade de o risco acontecer e impacto caso este risco se materialize. Essas duas variáveis auxiliam na definição de quais riscos devem ser tratados no Programa de Integridade e com qual nível de prioridade.

Construída essa matriz, a organização estabelecerá medidas para tratamento de cada um dos riscos identificados e avaliados, as quais podem ser de quatro naturezas:

- Evitar o risco: interromper ou descontinuar a atividade que cria o risco, em virtude da alta probabilidade e do grande impacto;
- Reduzir o risco: quando existe um meio viável de mitigar o risco, destacando que as ações mitigatórias devem ter um custo menor do que o próprio risco;
- Transferir ou compartilhar o risco: quando é possível terceirizar a gestão e os custos deste risco, como é o exemplo clássico da contratação de um seguro;
- Aceitar o risco: quando o custo-benefício de atuar para mitigar o risco não vale a pena frente ao seu impacto. Geralmente, neste caso, trata-se de um risco residual.

Como exemplos concretos de medidas de tratamento de riscos, pode-se redesenhar mecanismos de controle interno após análise de sua eficiência, eficácia e efetividade; revisar códigos de ética e conduta, além das políticas e procedimentos da entidade; propor alterações em processos internos etc.

O inciso V do art. 101 do Decreto Estadual nº 55.631/2021 dispõe como parâmetro de avaliação a “análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade”. Sendo assim, é necessário que haja a identificação, avaliação e definição de medidas de resposta aos riscos periodicamente.

### **13.3.4 Estruturação das regras e instrumentos**

Como mencionado, com base na análise de riscos de integridade efetuada, a organização deve estruturar políticas, regras e instrumentos de resposta aos riscos. Essas políticas, regras e instrumentos constituem o quarto pilar dos Programas de Integridade, de acordo com a CGU, e aparecem em vários dos incisos do art. 101 do Decreto Estadual nº 55.631/2021.

Por exemplo, o inciso II se refere a “padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercidos”. Com efeito, o código de conduta da entidade é a espinha dorsal do Programa de Integridade, devendo ser principiológico e conter os valores da instituição, com diretrizes claras. Além disso, deve conter as responsabilidades de cada agente e determinadas regras fundamentais, como de que funcionários que denunciarem de boa-fé a ocorrência de ilegalidades na organização não poderão ser retaliados.

O inciso VIII faz alusão a “procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou

em qualquer interação com o setor público”. Nessa linha, é pertinente se estabelecer a regra de registrar o teor de todas as reuniões realizadas com agentes públicos, as quais devem contar com a presença de pelo menos duas pessoas da organização, bem como definir políticas que proíbam a oferta de presentes ou brindes a agentes públicos, entre outras medidas possíveis.

Recomenda-se que as políticas e os procedimentos englobem temas como cláusulas anticorrupção, conflito de interesses, canal de denúncias, informação privilegiada, assédio e toda forma discriminação.

Outro exemplo consta no inciso IV, relativo a “treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade”. Para evitar que o Programa se torne mera folha de papel sem aplicação prática, é fundamental que haja um acultramento de todos os colaboradores da entidade e isso se dá por meio de ações de comunicação e de treinamentos regulares, com o intuito de que os princípios, políticas e regras definidos sejam efetivamente compreendidos e incorporados por todos os setores da organização, do nível estratégico ao operacional.

Outrossim, o inciso XIII trata de “diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados”. Essas diligências também são amplamente conhecidas como “*Due Diligence*”, que buscam mitigar o risco de terceiros praticarem, em nome ou benefício da organização, atos de fraude ou corrupção. Esse risco é significativo: segundo o Relatório sobre Suborno Transnacional da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2014, 75% (setenta e cinco) por cento dos casos de corrupção envolvem terceiros intermediários.

Dessa forma, especialmente para uma organização que utilize intermediários em interações com o poder público (por exemplo, usando advogados ou despachantes em processos licitatórios ou de obtenção de licenças públicas), é imprescindível que o seu Programa de Integridade inclua providências como: verificação do histórico de intermediários a serem contratados e se eles possuem Programa de Integridade, inclusão de cláusulas nos contratos a serem firmados com eles prevendo rescisão e penalidades contratuais no caso de ilegalidades etc.

Os demais incisos do art. 101 do Decreto Estadual nº 55.631/2021 relativos às regras e instrumentos do Programa de Integridade são:

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XVI - transparência das pessoas físicas, enquanto sócios administradores ou gerentes, quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

### 13.3.5 Monitoramento Contínuo

Por fim, o quinto pilar dos Programas de Integridade consta no inciso XV do art. 101 do Decreto Estadual nº 55.631/2021: “monitoramento contínuo do Programa de Integridade visando a seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 3º da Lei Estadual nº 15.228/2018”.

Num primeiro viés, o monitoramento contínuo destina-se a verificar se as políticas, regras e procedimentos de integridade definidos estão efetivamente sendo colocados em prática na organização e atingindo os seus objetivos, no intuito de se identificar eventuais pontos que mereçam aprimoramento. Nessa linha, devem ser coletadas e analisadas informações provenientes do canal de denúncias, de relatórios de processos internos, de relatórios de auditoria, entre outros.

Em segundo lugar, o monitoramento busca garantir a atualização do Programa, identificando riscos novos supervenientes ou que não haviam sido identificados antes e que demandam a criação ou adaptação de medidas de resposta a riscos pela organização.

## 13.4 Integridade Pública

Como visto, os Programas de *Compliance* e, depois, os Programas de Integridade citados na Lei Anticorrupção se relacionam a empresas e demais pessoas jurídicas privadas. Contudo, mais recentemente, na esfera internacional, muitos desses conceitos e práticas vem sendo pensadas no âmbito público. Nessa toada, cita-se a “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública”:

Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.<sup>2</sup>

Os Programas ou Sistemas de Integridade Pública também estão em linha com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), podendo ser enquadrados, principalmente, em eixos do 16º Objetivo - Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

Atualmente, no Estado, o tema é tratado no Decreto Estadual nº 54.581/2019 que, ao dispor sobre a Política de Governança e Gestão da Administração Pública Estadual, cita a integridade entre os princípios da governança pública (art. 3º, II).

Conforme arts. 12 e 13 do Decreto, os órgãos e entidades públicas estaduais devem estabelecer “sistema de integridade” e promover “ação de integridade com objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção de atos de corrupção”. Compete à CAGE realizar a avaliação dos sistemas de integridade e contribuir nas operações dos órgãos e entidades “para avaliar e aperfeiçoar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança” (arts. 12, parágrafo único, e 14).

Ressalta-se que um Programa (ou Sistema) de Integridade Pública não pretende ser algo disruptivo em uma organização, pois como bem elucida a CGU:

Instituir um programa de integridade não significa lidar com um assunto novo, mas valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada. Nesse sentido, os instrumentos de um programa de integridade incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional.<sup>3</sup>

## 13.5 Legislação

### – [Lei Federal nº 12.846, de 01 de agosto de 2013](#)

*Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.*

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Integridade Pública**. Brasília: [s.n.], 2017.

<sup>3</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o Setor Público**. Brasília: CGU, 2017.

– [Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015](#)

*Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 15.228, de 25 de setembro de 2018](#)

*Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 54.581, de 25 de abril de 2019](#)

*Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão da Administração Pública Estadual.*

– [Decreto Estadual nº 55.631, de 09 de dezembro de 2020](#)

*Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública Estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 5, de 23 de dezembro de 2021](#)

*Dispõe sobre a metodologia para apuração do faturamento bruto para fins de cálculo da multa de responsabilização de pessoas jurídicas, nos termos da Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, e do Decreto nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 6, de 23 de dezembro de 2021](#)

*Dispõe sobre a avaliação de Programas de Integridade para todos os fins previstos na Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, e no Decreto nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020.*



## 14. TRANSPARÊNCIA, DADOS PESSOAIS E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

---

**14.1** Considerações Iniciais **14.2** Da Transparência **14.2.1** Lei de Acesso à Informação **14.2.1.1** Abrangência e Princípios **14.2.1.2** Procedimentos de Acesso e Divulgação da Informação **14.2.1.3** Transparência Ativa **14.2.1.4** Transparência Passiva **14.2.1.5** Restrições de Acesso à Informação **14.2.2** Meios de Acesso à Informação **14.2.2.1** Portal Transparência RS **14.2.2.2** Pilas R\$ **14.3** Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) **14.3.1** Considerações Iniciais **14.3.2** Abrangência **14.3.3** Conceitos **14.3.4** Medidas de Implementação **14.4** Cage Gerencial **14.4.1** Definição e Considerações Gerais **14.4.2** Fontes de Dados **14.4.3** Funcionalidades Disponíveis **14.5** Legislação

---

Atualizado por  
Tássia Akemi de Farias Araki  
Felipe Augusto Müller Thiesen

### 14.1 Considerações Gerais

No âmbito da Administração Pública a gestão de dados envolve uma realidade que lhe dá contornos próprios. Os dados obtidos e criados no seio dos órgãos e entidades da Administração são instrumentais à realização de suas finalidades institucionais. Em última análise, a utilização deve se dar na medida necessária à prestação dos serviços públicos, considerados esses, em seu sentido lato, como toda “prestação de utilidade ou comodidade material destinadas a satisfazer a coletividade em geral”<sup>1</sup>. A peculiaridade reside no fato de que há, de um lado, a demanda social pela melhoria na prestação dos serviços públicos e por transparência na gestão, de outro, há o dever de bem zelar pelos dados e informações que detém, de forma a assegurar a intimidade e a privacidade dos titulares dos dados.

Vivemos hoje o que se convencionou chamar por sociedade da informação, isto é, uma realidade em que a gestão, o processamento, a manutenção e a transmissão de informações, oportunizadas pelos avanços da tecnologia da informação, se transformam em fontes de poder político, econômico e social (ideológico).

A Administração Pública não ficou imune a essas transformações. A universalização na prestação dos serviços públicos não é a única meta a ser alcançada. Exige-se que os serviços sejam prestados de forma eficiente e eficaz, adequados ao momento em que prestados. O serviço adequado e eficiente de hoje pode não o ser mais amanhã, dado a constante inovação imposta pelos novos recursos tecnológicos.

Essa nova realidade imposta à Administração Pública só pode ser bem enfrentada se ela dispor dos meios apropriados para lidar com a dinâmica informacional exigida pelos novos tempos, isto é, adequados instrumentos de gestão da informação são essenciais

---

<sup>1</sup> MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 656

para que o poder público possa atender, de forma satisfatória, as exigências de uma sociedade cada vez mais dinâmica e exigente.

Diante disso, torna-se necessária uma boa gestão da informação, para que o expressivo volume de dados que detém possa: i) instrumentalizar o processo de tomada de decisão por parte dos gestores, implicando, como se quer, na melhoria da prestação dos serviços públicos; e ii) aperfeiçoar a divulgação de informações necessárias a tornar transparente a forma como o poder é exercido. Não se olvida, no entanto, dos cuidados inerentes ao tratamento de dados pessoais, que devem ocorrer tão somente na medida necessária à prestação dos serviços, respeitando-se os sigilos e a devida proteção de seu conteúdo.

Essa aparente contradição entre dever de publicidade e dever de preservar a privacidade-intimidade impõe que o assunto relacionado à gestão de dados e informações pelo poder público seja tratado conjuntamente, dado o evidente inter-relacionamento entre cada temática. Daí a opção por comporem, conjuntamente, o presente capítulo deste Manual, iniciando-se pela temática da transparência, avançando para as exigências impostas no tratamento de dados pessoais e, por fim, abordando como as modernas ferramentas de análise de dados contribuem para o processo de tomada de decisão, oportunizando a melhoria contínua nas atividades desenvolvidas.

## 14.2 Da Transparência

A Constituição de 1988 não menciona, de forma literal, o princípio da transparência. Entretanto, esse princípio deriva da interpretação sistêmica da Carta Magna como um princípio implícito e com força vinculante à atuação da Administração Pública.

O *caput* do art. 37 versa sobre o dever de o administrador público dar publicidade dos seus atos, ou seja, é o meio através do qual a transparência se firma no atuar do Estado. O art. 5º dos direitos e garantias individuais também menciona no seu inciso XIV o direito de acesso à informação, preservando a fonte e o exercício profissional quando necessário. Também no seu inciso XXXIII:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Essa interpretação sistêmica também encontra guarida no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, valorizando o princípio da transparência e criando mecanismos destinados a tornar as ações do Estado passíveis de fiscalização

para que a sociedade, como titular da coisa pública, cobre resultados e corrija rumos não desejados. Ademais, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no seu art. 15, está expresso que a “sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

No âmbito infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) começou a impulsionar a cultura de transparência no Brasil. No seu art. 48 ela diz:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

No parágrafo único do referido artigo ficava assegurado o incentivo à participação popular na elaboração dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, ampliou esse parágrafo para assegurar, além do disposto na redação original, a liberação de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público. Além disso, criou-se o art. 48-A com detalhes sobre a disponibilização das despesas e receitas pelos entes da Federação. Em 2016, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, transformou o parágrafo único do art. 48 em seis parágrafos, ampliando ainda mais a transparência.

Entretanto, foi em 2011 que se promulgou uma lei específica sobre transparência. Trata-se da Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, criou normas regulamentadoras da Lei Federal: Decreto Estadual nº 49.111/2012 (regulamento da Lei Estadual nº 12.527/2011 no âmbito da Administração Pública Estadual); Decreto Estadual nº 51.111/2014 (regimento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações); e Decreto Estadual nº 53.164/2016 (procedimentos para classificação de informações). Essas normas em conjunto estabelecem as regras da transparência no Estado.

### **14.2.1 Lei de Acesso à Informação**

Com a promulgação da Lei Federal nº 12.527/2011, estabeleceu-se no Brasil um marco legal a ser seguido por todos os entes e poderes da Federação para dar concretude ao princípio da publicidade previsto na Constituição Federal que, combinado com outros comandos semelhantes, derivam o princípio da transparência. Essa inovação aconteceu dentro de um processo também verificado em outros países. Conforme o Manual da

Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios da Controladoria-Geral da União (atual Ministério Transparência e Controladoria-Geral da União)<sup>2</sup>, em 1990 treze países haviam adotado esse tipo de lei; em 2013 esse número havia subido para noventa países (aumento de 592,3%).

A Lei está dividida em seis capítulos que tratam da sua abrangência e princípios, procedimentos de acesso e divulgação da informação, restrição de acesso e responsabilidades. O Decreto Estadual nº 49.111/2012 aprofunda aspectos da Lei Federal.

### 14.2.1.1 *Abrangência e Princípios*

Os art. 1º e 2º da LAI fixam a abrangência da Lei Federal, que contempla União, Estados, Distrito Federal e Municípios em todos seus poderes: Executivo, Legislativo e Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público<sup>3</sup>. Além disso, abrangem a Administração Indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da Federação e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realização de ações de interesse público.

Em relação aos princípios, a LAI fixa os seguintes no seu art. 3º:

- Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública;
- Desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Verifica-se que o primeiro princípio fixa o sigilo como exceção, ou seja, todas as informações que não possuam restrição de acesso por imposição legal ou por classificação em grau de sigilo, devem ser públicas. O segundo princípio trata da Transparência Ativa, que é o esforço que o Estado deve fazer para publicizar seus atos sem provocação prévia. Os três últimos princípios, em conjunto, norteiam ações de transparência que devem utilizar tecnologias da informação, fortalecer essa cultura na Administração Pública permitindo o aprimoramento do controle social sobre si.

<sup>2</sup> CONTROLADORIA-GERAL DO UNIÃO. **Manual de Acesso da Lei de Acesso à Informações para Estados e Municípios**. 1a ed. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente>>. Acesso em: out 2021.

<sup>3</sup> Os Municípios brasileiros, exceto São Paulo e Rio de Janeiro, não possuem Tribunais de Contas Municipais. Além disso, nenhum ente municipal possui Poder Judiciário próprio.

### 14.2.1.2 Procedimentos de acesso e divulgação da informação

A LAI trata, nos seus arts. 6º ao 20, dos procedimentos de acesso e divulgação da informação. É o momento em que a Lei começa a tratar da operação necessária para garantir o cumprimento de seus princípios.

Os órgãos do Poder Público devem assegurar uma gestão transparente da informação, atentando para sua proteção (especialmente a sigilosa e a pessoal), disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (art. 6º).

Os cidadãos que tiverem interesse em obter acesso às informações públicas possuem diversos direitos, dentre os quais destacamos (art. 7º):

- Orientação sobre procedimentos e locais para acesso à informação, que deve ser primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- Obtenção de informações produzidas por órgãos públicos ou pessoas e entidades que possuam vínculo com a Administração Pública, inclusive sobre suas atividades, organização e serviços;
- Informações sobre o patrimônio público, licitações e contratos administrativos;
- Informações sobre a execução e resultados de programas, projetos e ações do Estado;
- Informações sobre auditorias, inspeções, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle.

O art. 8º da LAI diz que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Trata-se da Transparência Ativa, importante iniciativa que materializa o segundo princípio da LAI visto acima (divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações).

### 14.2.1.3 Transparência Ativa

Segundo o site “Acesso à Informação” do Governo Federal<sup>4</sup>, transparência ativa “é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet”.

Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso às informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso.

---

<sup>4</sup> Governo Federal. **Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/#9>. Acesso em: out 2021.

A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

Portanto, trata-se de uma iniciativa de ofício do poder público em disponibilizar informações de interesse público pelos meios disponíveis, principalmente pela internet. É a forma através da qual o Estado assume a responsabilidade de divulgar aquilo que determina a Lei aos indivíduos, gerando benefícios como ampliação do controle social, redução de pedidos de informação, afirmação do princípio republicano, governança pública, entre outros.

A LAI adentra em detalhes que ela entende mínimos para os entes da Federação no quesito transparência ativa. Esses detalhes deverão constar nos meios de divulgação, cujo principal é a internet (obrigatório). Os entes da Federação têm lançado mão de portais da transparência, sítios da internet onde são concentradas informações diversas sobre seus órgãos, principalmente de caráter orçamentário-financeiras. Entre os detalhes exigidos por Lei, destacamos os seguintes:

- Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- Registros das despesas;
- Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários.

Cumpre destacar que a obrigatoriedade de divulgação pela internet vale, no caso dos Municípios, somente para aqueles com população acima de 10.000 habitantes.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado é o órgão responsável pela criação e manutenção do portal Transparência RS<sup>5</sup>. O número de acessos desse portal vem crescendo desde seu lançamento: de 90.604 em 2009 para mais de um milhão de usuários 10 anos depois (1.076.030), chegando a atingir 1,3 milhão em 2015 quando começaram a ser divulgados os salários e remunerações dos servidores estaduais do Poder Executivo. As visualizações de página via celular vêm crescendo e chegaram a 30% em 2020.

#### 14.2.1.4 *Transparência Passiva*

A Lei nº 12.527/2011 trata da transparência passiva dos arts. 10 ao 20. É a forma através da qual as pessoas têm acesso à informação por iniciativa própria, ou seja, é feito

---

<sup>5</sup> CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. **Transparência RS**. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br/>. Acesso em: out 2021.

um pedido de uma informação específica para o poder público. Alguns detalhes sobre o procedimento de solicitar informações devem ser destacados:

- O requerente deve ser identificado, mas não pode haver exigências que inviabilizem a solicitação;
- Os órgãos e entidades do Poder Público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet;
- São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público;
- O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível, mas, não sendo possível, deverá, em prazo não superior a 20 dias: comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. O prazo de 20 dias pode ser prorrogado por mais 10 dias.

Considerando que o Decreto Estadual nº 49.111/2012 contém regras específicas (arts. 8º a 10) aplicáveis ao Estado do Rio Grande do Sul, destacam-se alguns pontos:

- Os pedidos de informação serão realizados mediante preenchimento de formulário disponível no site da Central do Cidadão RS<sup>6</sup>;
- Para realizar o pedido é preciso estar logado na conta de acesso único do governo que compartilha com o site informações do seu perfil público (primeiro nome, faixa etária e certificados), nome e e-mail. Além disso, o pedido deverá conter o CPF do usuário solicitante, especificação da informação requerida e tema;
- Não serão atendidos pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados; e/ou que exijam trabalhos adicionais de análise, de interpretação ou de consolidação de dados e de informações ainda não sistematizadas pelo órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, ou serviço de produção ou de tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade;
- A recusa de acesso poderá ocorrer quando a informação for classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada; se se tratar de informação pessoal ou que coloque em risco as liberdades e garantias individuais; se se tratar das demais hipóteses legais de sigilo; ou se a matéria não for de atribuição estadual;

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.centraldeinformacao.rs.gov.br>.

- No caso de recusa, o interessado poderá pedir reexame no prazo de dez dias a contar da sua ciência para a autoridade máxima do órgão ou entidade que recusou, que também terá dez dias para responder;

Após o reexame, mantida a recusa, poderá o interessado pedir, no prazo de dez dias a contar de sua ciência, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>7</sup>.

No site Central de Informação RS, informado acima, constam dados sobre a transparência passiva. De maio/2012 até outubro/2021 foram feitos 26.226 pedidos de acesso à informação distribuídos da seguinte forma:

Tabela 6: Pedidos de acesso à informação.

FINALIZAÇÃO DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	
Não é LAI	1.878
Negadas	89
Respondidas	15.496
Transferidas	3
TOTAL	26.226

Fonte: Central de Informação RS, adaptado.

Portanto, observa-se que os pedidos negados representaram 0,3% do total. O prazo médio de resposta dos pedidos foi de 6 dias e houve prorrogação de prazo em 12% deles.

#### 14.2.1.5 Restrições de Acesso à Informação

A LAI trata das restrições de acesso à informação em seus arts. 21 a 31. O Decreto Estadual nº 49.111/2012 trata do assunto nos seus arts. 11 a 17. Além disso, o Estado do Rio Grande do Sul criou o Decreto Estadual nº 53.164, de 10 de agosto de 2016, para regulamentar no âmbito estadual os procedimentos para classificação de informações.

A LAI tem como objetivo garantir o direito fundamental de acesso à informação e uma cultura de transparência. Embora o preceito geral seja de publicidade máxima, nem toda informação pode ou deve ser disponibilizada para acesso público e é dever do Estado protegê-las. Nesse sentido, a LAI prevê casos de restrição de acesso à informação:

<sup>7</sup> A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) foi criada pelo Decreto Estadual nº 49.111/2012 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 51.111, de 9 de janeiro de 2014. Possui como principais competências as de requisitar da autoridade que classificar como ultrassecreta, secreta e reservada esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação; rever a classificação de informações, de ofício ou mediante provocação; e de decidir recursos apresentados contra decisão proferida pela autoridade máxima do órgão ou entidade que tenha negado acesso à informação.

- Informações pessoais: são informações de uma pessoa e seu tratamento deve respeitar sua intimidade, vida privada, honra e imagem, ou seja, não são públicas e têm acesso restrito independentemente de classificação de sigilo pelo prazo máximo de 100 anos. Somente terão acesso agentes públicos autorizados, a própria pessoa, terceiros autorizados por lei ou pela própria pessoa;
- Informações protegidas por legislação específica, tais como sigilo fiscal, bancário, comercial, empresarial, contábil etc.;
- Informações classificadas em grau de sigilo: as informações pessoais e as protegidas por legislação específica não precisam ser classificadas em grau de sigilo para terem seu acesso restrito. Fora esses casos, as demais informações para terem seu acesso restrito precisam ser classificadas em grau de sigilo.

No caso de informações classificadas em grau de sigilo, são passíveis de classificação aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação possa:

- Pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- Prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- Pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- Oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país;
- Prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- Prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- Pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;
- Comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações;
- Colocar em risco a segurança do Governador e Vice-Governador do Estado e respectivos cônjuges e filhos serão classificadas como reservadas e ficarão

sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Conforme o art. 24 da LAI, os graus de sigilo e respectivos prazos de restrição de acesso para classificação são:

- **Reservado:** 5 anos
- **Secreto:** 15 anos
- **Ultrassegredo:** 25 anos (prorrogável)

Esses prazos vigoram a partir da data de produção da informação, podendo ser estabelecido prazo limitado à ocorrência de determinado evento, desde que antes do final dos prazos máximos acima.

Para a classificação da informação num dos graus de sigilo acima, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

- A gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e
- O prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu prazo final.

A competência para classificação das informações em grau de sigilo é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 7: Quadro resumo classificação das informações.

Autoridade Competente	Reservado (5 anos)	Secreto (15 anos)	Ultrassegredo (25 anos)
Governador do Estado	Sim	Sim	Sim
Vice-Governador do Estado	Sim	Sim	Sim
Secretários de Estado e autoridades com mesmas prerrogativas	Sim	Sim	Sim
Titulares de Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e SEM	Sim	Sim	Não
Direção de departamento ou de hierarquia equivalente	Sim	Não	Não

Fonte: CAGE.

Importante destacar que os agentes competentes para classificar as informações nos graus secreto e ultrassegredo podem delegar essa competência, sendo vedada a subdelegação.

## 14.2.2 Meios de Acesso à Informação

### 14.2.2.1 Portal Transparência RS<sup>8</sup>

A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE, órgão responsável pelo controle interno do Estado, de forma una e integrada, nos termos do art. 76 da Constituição Estadual, desenvolveu e disponibilizou o Portal Transparência RS, sendo também responsável técnica pela sua gestão, nos termos da legislação vigente.

Os dados que alimentam o Portal Transparência RS são, em sua grande maioria, encaminhados pelo Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) e pelo Sistema de Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (RHE).

Portanto, as informações sobre as receitas e despesas contidas no portal não são só as do Poder Executivo, mas são do Estado, ou seja, abarcam os dados de todos os poderes e órgãos do Estado do Rio Grande do Sul.

A soberania popular, elemento essencial do estado moderno, somente se efetiva com a participação de uma cidadania ativa. Essa participação é indispensável para o aprofundamento da democracia, especialmente no que tange à gestão dos recursos públicos, por isso, é necessário que o cidadão e a sociedade civil organizada sejam protagonistas desse processo decisório.

Todavia, para opinar, sugerir, exigir, recomendar e, enfim, para controlar, é necessário conhecer, ou seja, para discutir e decidir sobre a gestão e, principalmente, sobre as finanças públicas, é preciso conhecê-las. Eis a função do Portal Transparência RS: dar transparência à sociedade sobre as finanças públicas. Portanto, o portal é uma ferramenta indispensável para o controle social e, em última análise, para o processo de aperfeiçoamento de nossa democracia representativa.

Em 2019, o Decreto Estadual nº 54.589/2019 instituiu o CIT - Comitê Integrado de Transparência -, com a finalidade de deliberar sobre as políticas de transparência governamental com poder para expedir regulamentações específicas relativas ao tema por Regimento Interno do Comitê.

O CIT é coordenado pela Secretaria de Fazenda e composto pelo Secretário de Estado da Fazenda, Secretário-Chefe da Casa Civil, Procurador-Geral do Estado, Secretário de Estado de Governança e Gestão Estratégica, e Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.

---

<sup>8</sup> Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. Transparência RS. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br/>. Acesso em: out. 2021.

### 14.2.2.2 Pilas R\$

O Pilas R\$ é um aplicativo disponível para aparelhos *smartphones* ou *tablets*. Ele foi idealizado pela CAGE e desenvolvido em parceria com a Procergs - Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Rio Grande do Sul S.A.

É uma ferramenta que disponibiliza informações de maneira simplificada e rápida. Ele permite acompanhar, em tempo real, as despesas e as receitas do Estado, acessando informações divididas em poderes, órgãos, áreas, fornecedores, servidores públicos, diárias, bem como informações de tributos ou receitas recolhidas, ampliando, dessa forma, a relação de transparência com a sociedade.

## 14.3 Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

Em 14 de agosto de 2018 foi sancionada a Lei nº 13.709 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – que dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).

Devido à complexidade de sua implementação, o prazo de início de vigência foi dilatado para 24 meses contados da publicação da Lei e, apenas a partir de 1º de agosto de 2021 ficou totalmente vigente com a entrada em vigor da seção que versa sobre sanções administrativas.

No Estado do Rio Grande do Sul temos hoje o Decreto Estadual nº 55.647/2020 que regulamenta os procedimentos gerais, os prazos e as fases para implementação da LGPD no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, o Decreto Estadual nº 56.106/2021, que instituiu a política de Tecnologia da Informação e Comunicação, determinou em seu art. 26, VIII, c/c art. 31 que as diretrizes da área de governança de dados contemplando aspectos relacionados à Segurança da Informação e à LGPD deverão ser publicadas até 27/03/2022.

### 14.3.1 Considerações iniciais

A LGPD altera o arcabouço legal brasileiro. Ela dispõe sobre o tratamento de dados feito por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado e engloba um amplo conjunto de operações efetuadas em meios físicos ou digitais.

O objetivo da Lei, em apertada síntese, é promover a proteção dos dados pessoais de toda pessoa natural que esteja no Brasil, seja ela brasileira ou não. Dessa afirmação concluímos que os dados de pessoas jurídicas não são objeto de proteção desta lei.

O ponto central da LGPD é que nenhuma instituição pode utilizar os dados de nenhum cidadão sem o seu consentimento explícito, salvo exceções expressas na própria Lei.

A Lei fortalece os direitos dos titulares de dados. Agora, o tratamento dos dados deve ser feito levando em conta a finalidade e a necessidade da operação. E isso deve ser previamente acertado e informado ao titular do dado. Além disso, todas as pessoas têm, por exemplo, o direito de saber como as organizações coletam, armazenam e utilizam seus dados pessoais. Elas podem também solicitar que seus dados sejam deletados, revogar um consentimento, transferir os dados para outro fornecedor de serviços etc.

Em uma análise humanista, a LGPD veio para proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e a livre formação da personalidade de cada indivíduo, uma vez que os dados coletados podem ser usados para definir, por exemplo, como e quais informações apresentar a cada indivíduo.

Sob outra ótica, o objetivo principal da LGPD é harmonizar relações para que seja viável fomentar a livre economia digital, impulsionando a inovação e o crescimento econômico do país.

Para alcançar esses objetivos a LGPD apresentou novos conceitos, criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), alterou alguns artigos do Marco Civil da Internet e trouxe novas obrigações para a Administração Pública, estabelecendo novas regras para empresas e órgãos públicos no que diz respeito ao tratamento da privacidade e segurança das informações de usuários e clientes.

Como dito, a LGPD criou a ANPD. A Lei conferiu à Autoridade Nacional as atribuições de regular e de orientar a aplicação da LGPD e de fiscalizar e punir, em caso de descumprimento da norma.

A LGPD também se relaciona com a LAI e com princípios constitucionais, como o trazido pelo art. 5º, XXXIII de que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Outros princípios trazidos pela LGPD são: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização e prestação de contas.

### **14.3.2 Abrangência**

O dever de conformidade se aplica a todos os setores da economia (iniciativa privada ou setor público), pessoa natural ou jurídica. Isso significa que a Administração Pública, no papel de custodiante dos dados dos cidadãos, deve fornecer a segurança necessária para proteger adequadamente os dados que custodia e/ou trata.

Além disso, a LGPD possui aplicação extraterritorial, o que significa dizer que sua incidência não está circunscrita às pessoas que estejam domiciliadas ou estabelecidas no Brasil. Ou seja, não importa se o *data center* ou a sede de uma organização estão localizados no Brasil ou no exterior: se houver o tratamento de dados de pessoas naturais que estão no território do Brasil, a LGPD deve ser cumprida.

A regra é que a LGPD tem efeitos sobre qualquer pessoa que realize operação de tratamento de dados pessoais, quer seja pelos meios digitais ou não.

### 14.3.3 Conceitos

**Dado pessoal:** o dado é considerado pessoal quando permite a identificação da pessoa a qual o dado se refere, ou seja, qualquer informação que identifique ou possa identificar uma pessoa: nome, RG, CPF, gênero, data e local de nascimento, telefone, endereço residencial, localização via GPS, retrato em fotografia, prontuário de saúde, cartão bancário, renda, histórico de pagamentos, hábitos de consumo, preferências de lazer, endereço de IP (Protocolo da Internet) e *cookies*, entre outros.

**Dados sensíveis:** há tipos de dado pessoal que exigem atenção extra ao serem tratados, são os que revelam origem racial ou étnica, convicções religiosas ou filosóficas, opiniões políticas, filiação sindical, questões genéticas, biométricas e sobre a saúde ou a vida sexual de uma pessoa.

**Dados de menores de idade:** é imprescindível obter o consentimento inequívoco de um dos pais ou responsáveis e se ater a pedir apenas o conteúdo estritamente necessário para a atividade econômica ou governamental em questão, e não repassar nada a terceiros. Sem o consentimento, só pode coletar dados se for para urgências relacionadas a entrar em contato com pais ou responsáveis e/ou para proteção da criança e do adolescente.

**Consentimento:** o consentimento é a manifestação do titular do dado, ou de seu representante, autorizando que seus dados pessoais possam ser tratados.

No entanto, a LGPD traz situações em que se permite o tratamento de dados sem o consentimento do titular quando esses dados forem ligados: a uma obrigação legal; a políticas públicas, devidamente estabelecidas em lei; a estudos via órgão de pesquisa; a um direito, em contrato ou processo; à preservação da vida e da integridade física de uma pessoa; à tutela de ações de profissionais das áreas da saúde ou sanitária; à prevenção de fraudes contra o titular; ou atender a um interesse legítimo, que não fira direitos fundamentais do cidadão.

No caso dos dados sensíveis, somente é possível tratá-los se houver o consentimento explícito para uma finalidade específica.

**Tratamento:** É toda a operação realizada com os dados pessoais. Por exemplo: coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

**Controlador:** É a pessoa que tem competência para tomar decisões referentes ao tratamento de dados pessoais. Essa pessoa pode ser natural ou jurídica, de direito público ou privado.

**Operador:** É a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador.

**Encarregado** (*Data Protection Officer – DPO*): é sempre uma pessoa natural, indicada pelo Controlador e pelo Operador, e que interage com cidadãos e autoridade nacional (e poderá ou não ser exigido, a depender do tipo ou porte da organização e do volume de dados tratados).

**Agentes de tratamento:** São o controlador e o operador.

### 14.3.4 Medidas de Implementação

A Administração Pública precisa adotar as medidas de segurança trazidas pelo art. 46 da LGPD, abaixo transcrito, para prover o nível de proteção adequado aos dados e aos tratamentos que pretende realizar ou já realiza. A implementação dessas medidas conduzirá o órgão à conformidade com a LGPD.

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Com o advento da LGPD, diversas ações devem ser tomadas em todos os níveis da Administração. A Lei criou a necessidade de redigir normas de governança, documentar a forma como os dados pessoais são tratados e as medidas de proteção utilizadas.

Por isso, é preciso capacitar as pessoas para atuarem como encarregados, realizar mapeamentos e relatórios de impactos, mapear o fluxo de dados de seus sistemas, por onde trafegam, como são guardados e compartilhados os dados, avaliando quais mudanças devem ser realizadas nesses procedimentos. É preciso também elaborar planos de contingência, fazer auditorias e resolver incidentes com agilidade.

Há ainda outras tarefas de esforço contínuo, como seguir as políticas e os procedimentos de manutenção e descarte periódico dos dados.

Voltando à ANPD, cabe a ela, como autoridade nacional, fixar as punições de acordo com a gravidade da falha de segurança. Ela deve enviar alertas e orientações antes de aplicar sanções às organizações. As infrações podem gerar multas de até 2% do faturamento tendo como limite o valor de 50 milhões de reais por infração e todos os agentes de tratamento sujeitam-se à lei. Na prática isso significa dizer que, caso ocorra um vazamento de dados, as organizações e demais empresas contratadas para tratar os dados respondem pelos danos causados. Além disso, no caso de vazamento de dados, a ANPD e os indivíduos afetados devem ser avisados imediatamente.

Em resumo a LGPD exige uma reestruturação das práticas internas das organizações com a aplicação do conceito de privacidade aos processos organizacionais e às estruturas físicas e tecnológicas, abordando a proteção de dados coletados, desde a concepção de novos processos ou projetos de produto ou sistema.

## 14.4 CAGE Gerencial

### 14.4.1 Definição e Considerações Gerais

O CAGE Gerencial é uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI) disponibilizada pela CAGE aos usuários da Administração Pública Estadual. Trata-se de portal web contendo ferramentas voltadas à análise de dados de diversos temas e provenientes de vários sistemas informatizados utilizados por órgãos e entidades do RS. Seu desenvolvimento e manutenção está sob responsabilidade da Divisão de Informações Estratégicas – DIE/CAGE. O acesso ao CAGE Gerencial é feito através do endereço <https://cagegerencial.sefaz.rs.gov.br/>, a partir da concessão de acesso feita pela equipe da DIE/CAGE.

Justamente por ser uma ferramenta de BI, o CAGE Gerencial permite a consulta, por parte do usuário, de dados produzidos por sistemas diversos, mas por meio dele não é possível a inserção de registros nas bases de dados de tais sistemas. Uma vez que não há possibilidade de o usuário alterar dados dos sistemas que alimentam as bases do CAGE Gerencial, existe um incentivo à análise exploratória das informações disponibilizadas no portal.

São disponibilizados painéis focados tanto no uso dos gestores públicos quanto das equipes da própria CAGE. A variedade temática do sistema permite que o usuário faça, em um mesmo ambiente, análises que abrangem controles de estoque, contratos, execução orçamentária, folha de pagamento de pessoal, entre outros.

Como os dados exibidos neste portal são oriundos de cópias feitas periodicamente dos sistemas de origem, a atualização das informações não ocorre em tempo real, e sim em intervalos de tempo variáveis (diariamente, na maioria dos casos). Dessa forma, a informação do sistema de origem pode diferir daquela presente no CAGE Gerencial nos casos em que aquela for mais recente que a última atualização dos painéis.

## 14.4.2 Fontes de Dados

Para disponibilização dos painéis do CAGE Gerencial são utilizados dados oriundos de diversas fontes. Os principais geradores de dados para o CAGE Gerencial atualmente são:

**Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE):** dados relativos à execução orçamentária, almoxarifado (SAM), contratos, convênios, parcerias, estrutura hierárquica de centros de custo (EHCC), pagamentos de água, energia e processamento de dados (IEF);

**Sistema de Recursos Humanos do Estado (RHE):** dados relativos à folha de pagamento de pessoal;

**Processos Administrativos e-Gov (PROA):** dados relativos aos processos eletrônicos que tramitam no Estado.

Em alguns painéis são utilizados dados de fontes diversas aos sistemas citados (inclusive de outros entes) tanto de forma destacada quanto em conjunto (mediante cruzamento de dados) com os dados disponíveis nos sistemas estaduais.

## 14.4.3 Funcionalidades Disponíveis

No CAGE Gerencial o usuário pode acessar as informações disponíveis através do que chamamos de objetos. Um objeto do CAGE Gerencial pode ser um gráfico de barras, um mapa político com escalas de cor, ou mesmo uma simples tabela. Para otimizar a utilização de tais objetos, são disponibilizadas algumas funcionalidades para o usuário. Abaixo destacamos as principais:

**Filtros:** Para poder analisar a informação que lhe é pertinente, o usuário tem à sua disposição filtros que, quando aplicados, reduzem os dados exibidos àqueles que são efetivamente o foco da análise. Tais filtros podem ser aplicados tanto pela utilização dos objetos especificamente criados para tal finalidade, quanto pela interação com quaisquer dos objetos exibidos.

**Favoritos:** O usuário pode salvar os filtros aplicados para que uma mesma consulta seja feita em momento posterior. Como exemplo de aplicação, podemos nos referir a um gestor de almoxarifado que deseje consultar mensalmente a situação dos estoques sob sua responsabilidade. Com a criação de uma consulta 'favorita' ele pode salvar os filtros que se referem à sua alçada e verificar periodicamente tais dados sem a necessidade de reaplicação de todos os filtros necessários.

**Exportação de dados:** Caso o usuário precise utilizar os dados exibidos em um objeto do CAGE Gerencial em algum relatório ou apresentação personalizada, ele pode exportá-los em forma de planilha eletrônica e manipulá-los como for necessário.

## 14.5 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#)

*Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#)

*Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).*

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 49.111, de 16 de maio de 2012](#)

*Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual - CMRI/RS, e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 51.111, de 09 de janeiro de 2014](#)

*Aprova o Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação de Informações do Rio Grande do Sul - CMRI/RS, de que trata a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada, no âmbito da Administração Pública Estadual, pelo Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012.*

- [Decreto Estadual nº 53.164, de 10 de agosto de 2016](#)

*Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, os procedimentos para a classificação de informações, prevista na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012, e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 54.589, de 25 de abril de 2019](#)

*Institui Comitê Integrado de Transparência.*

– [Decreto Estadual nº 55.647, de 14 de dezembro de 2020](#)

*Regulamenta os procedimentos gerais, os prazos e as fases para implementação da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.*

– [Decreto Estadual nº 56.106, de 24 de setembro de 2021](#)

*Institui a Política de Tecnologia da Informação e Comunicação.*



## 15. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

**15.1** Definição **15.2** Sujeitos do Ato de Improbidade **15.2.1** Sujeito Ativo **15.2.2** Sujeito Passivo **15.3** Atos de Improbidade **15.3.1** Atos que Geram Enriquecimento Ilícito **15.3.2** Atos que Causam Prejuízo ao Erário **15.3.3** Atos que atentam Contra os Princípios da Administração Pública **15.4** Sanções **15.5** Procedimentos **15.6** Prescrição **15.7** Legislação

---

*Atualizado por  
Mauricio Ramos Araujo Martins*

### 15.1 Definição

A Lei Federal nº 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa, principal diploma que rege o tema, formalizou a obrigação incumbida ao agente público de observar no exercício de suas funções, além das disposições legais, os princípios que regem a Administração Pública.

O regramento da improbidade administrativa passou, através do advento da Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, por substancial alteração em suas disposições, limitando o alcance da norma em diversas hipóteses.

A partir da nova normatização é possível conceituar os atos de improbidade administrativa como aquelas condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da própria Lei, ressalvados os tipos previstos em leis especiais.

O dolo, a partir da nova redação, tornou-se elemento essencial para a caracterização de um ato como de improbidade administrativa em qualquer de suas modalidades, sendo este descrito como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9 a 11 da Lei, não bastando a mera voluntariedade do agente para a configuração.

Trata-se de atos que, por si só, constituem ilícitos com sanções de natureza civil e política, podendo o seu cometimento resultar em sanções de natureza penal, a depender das peculiaridades de cada situação, e de natureza administrativa, quando cometido por servidor público. Os procedimentos de responsabilização ocorrem de forma concomitante e independente, havendo comunicação entre as instâncias somente nos casos previstos em lei.

A expressão “ato” utilizada no contexto da improbidade administrativa não pode ser restrita aos atos administrativos em geral, abrangendo, além destes, quando eivados de ilegalidades, as condutas e omissões, em sentido amplo, praticadas pelos agentes públicos e que se enquadrem nas situações previstas na lei.

É importante se ressaltar que, dada a recente alteração de diversos dispositivos relativos à improbidade administrativa trazidos pela Lei Federal nº 14.230/2021, podem

surgir, no curto e médio prazos, entendimentos divergentes dos aqui expostos, sendo importante a observância de eventuais orientações da Procuradoria-Geral do Estado a serem exaradas sobre o tema.

## 15.2 Sujeitos do Ato de Improbidade

### 15.2.1 Sujeito Ativo

O sujeito ativo do ato de improbidade administrativa é quem pratica a conduta ou para ela contribui, induzindo ou concorrendo para a prática do ato. Também se considera sujeito ativo aquele que se beneficia, direta ou indiretamente, da ação<sup>1</sup>.

A ocorrência de atos de improbidade administrativa pressupõe a participação de agentes públicos. Ainda que se admita a aplicação de sanções a terceiros, isto somente será possível quando se verificar algum tipo de vinculação com o agente público. Ressalte-se que não permanecem impunes as condutas isoladas de terceiros que ofendam bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa, sendo eventuais punições decorrentes destas situações fundamentadas em outras normas legais.

O conceito de agente público, essencial para a aplicação da Lei Federal nº 8.429/92, foi fornecido pelo próprio legislador. Nos termos do art. 2º, reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º, §§ 5º e 6º.

Além dos agentes referidos no parágrafo anterior, as disposições da Lei de Improbidade Administrativa são aplicáveis àqueles que, mesmo não exercendo função pública, induzam ou concorram dolosamente para a prática do ato,

Quando se trata de irregularidades com recursos de origem pública repassados à entidade privada, a Lei estende a aplicação de suas sanções ao particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Em pronunciamento, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar a reclamação nº 2.138-6/DF, que tratava de caso envolvendo um Ministro de Estado, entendeu, por maioria, que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplicaria a esse agente político, uma vez que para esta categoria incidiria a lei que define os crimes de responsabilidade (Lei Federal nº 1.079/50).

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AgRg no REsp nº 1.152.717/MG, entendeu que a Lei de Improbidade Administrativa aplica-se aos prefeitos, tendo em vista

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Forense, 2021.

que a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei Federal nº 1.079/50) somente abrange as autoridades elencadas no seu art. 2º, sendo elas o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

Com o julgamento do Tema 576 pelo plenário do STF (RE nº 976.566/PA), ficou afastada a aplicação da Lei Federal nº 8.429 às autoridades previstas no rol do art. 102, I, c da Constituição Federal, a saber: “os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente”.

### 15.2.2 Sujeito Passivo

Os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa são as pessoas jurídicas atingidas pela ação ímproba.

Sendo assim, podem ser sujeitos passivos de ações de improbidade as pessoas da Administração Direta, aqui compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as pessoas que compõem a Administração Indireta, tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Conforme dispõe o art. 1º da Lei Federal nº 8.429/92, não se exige que sejam de direito público, pois também pode haver lesão aos interesses tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa quando as condutas forem praticadas contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais.

### 15.3 Atos de Improbidade

Os arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.429/1992 preveem atos genéricos passíveis de configuração como atos de improbidade administrativa e, nos incisos de cada artigo estão previstas condutas específicas relacionadas a cada espécie de ato. As condutas dispostas nestes incisos possuem caráter exemplificativo, não limitando a aplicação da Lei aos casos ali expostos. Já o art. 11, apresenta rol de condutas passíveis de responsabilização.

De acordo com o art. 21 da Lei, o enquadramento dos atos independe da efetiva ocorrência de dano econômico ao patrimônio público, sendo passível a aplicação da lei em situações que envolvam uma maior amplitude de eventos, como atos que infrinjam os princípios da Administração Pública.

No mesmo sentido, a aprovação das contas do agente pelos órgãos de controle interno ou externo não impede sua responsabilização, caso se constate a irregularidade em momento posterior.

Até o advento da Lei Federal nº 14230/2021, a Lei de Improbidade previa a punição por conduta culposa na hipótese prevista no art. 10, sendo jurisprudência do STJ pacífica, até então<sup>2</sup>, no sentido de que somente neste caso seria possível a punição por ação ou omissão culposa, desde que constatada culpa grave. Com as alterações realizadas, todas as condutas tipificadas na Lei Federal nº 8.429/1992 passaram a depender da demonstração de dolo para que seja caracterizado o ato de improbidade.

### 15.3.1 Atos que Geram Enriquecimento Ilícito

A Lei de Improbidade Administrativa trata, no seu art. 9º, das condutas ímprobas que produzem enriquecimento ilícito. O *caput* prevê uma descrição genérica, ao passo que os incisos I a XII preveem condutas específicas. A norma sanciona qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, não sendo necessário que seja auferida em pecúnia. Pode ocorrer que o enriquecimento ilícito se dê com o recebimento de bens móveis ou imóveis, não sendo exaustivo o rol de possíveis formas de locupletamento indevido.

Não é necessário que haja dano ao erário, pois o enriquecimento pode decorrer de vantagem recebida até mesmo de particulares. Exige-se, porém, que haja intenção do agente público de obter o enriquecimento ilícito, não sendo punível a conduta culposa (imprudência, negligência e imperícia). Em outras palavras, esta modalidade de conduta somente será punível na modalidade dolosa (deve haver a intenção), conforme entendimento do STJ nos Embargos de Divergência em REsp nº 479812/SP, relatado pelo Ministro Teori Albino Zavascki.

Pela prática de atos que geram enriquecimento ilícito, podem ser punidos o agente público e o terceiro, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa autoriza a aplicação de sanções tanto para o agente que enriquece ilicitamente, quanto para quem contribui para que tal enriquecimento ocorra.

Na apuração de condutas ímprobas que geram enriquecimento ilícito, os sinais exteriores de riqueza apresentados pelo agente público, notadamente quando se revelem incompatíveis com os seus rendimentos auferidos e declarados, constituem-se em importante indício de irregularidades.

De forma a contribuir para o controle da evolução patrimonial, a Lei condiciona a posse e o exercício em cargo, emprego ou função pública à apresentação de declaração

---

<sup>2</sup> REsp n.º 1.713.044/SP (...) 5. O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que para a configuração dos tipos ímprobos previstos na Lei n.º 8.429/1992, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA), causem prejuízo ao erário (art. 10 da LIA) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11 da LIA), é indispensável a presença de elemento subjetivo (em regra, conduta dolosa para todos os tipos e, excepcionalmente, culpa grave para ato lesivo ao erário - art. 10 da LIA), não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa.

de bens que compõem o patrimônio do agente, sendo punido com demissão, a bem do serviço público, aquele que se negar a prestar a declaração dos bens durante o prazo assinalado. A mesma penalidade é aplicada àquele que, prestando a declaração, o faz com a inserção de informações falsas.

No âmbito estadual, algumas disposições são estabelecidas pelas leis nº 12.980/2008 e nº 12.036/2003 e pelo Decreto nº 48.706/2011, que regulamentam a apresentação de Declaração de Bens para agentes públicos estaduais, estabelecem procedimentos quanto à observância de sinais de enriquecimento ilícito e dão outras providências.

### 15.3.2 Atos que Causam Prejuízo ao Erário

Esta categoria de ato de improbidade compreende condutas omissivas e comissivas, que causem uma perda patrimonial ao erário. Esta perda patrimonial pode ocorrer na forma de desvio, apropriação, desperdício ou dilapidação de bens e haveres das entidades classificadas como sujeitos passivos da ação ímproba.

Diferentemente dos atos que acarretam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário não exigem que alguém tenha se locupletado ilicitamente, bastando que se verifique efetivo prejuízo, efetivo e comprovado, aos cofres públicos. Por essa razão, a Lei de Improbidade Administrativa pune os agentes públicos que, por suas ações ou omissões, provoquem danos ao erário. Também aqui se adotou como técnica legislativa a previsão de uma conduta ímproba genérica no *caput*, com condutas específicas indicadas nos incisos. Os atos que causam danos ao erário vêm dispostos no art. 10, e exemplificados nos incisos I a XXII, do mesmo artigo, da Lei Federal nº 8.429/92.

A recente alteração legislativa trazida pela Lei Federal nº 14.230/2021 restringiu a aplicação das sanções previstas neste artigo às condutas que causam prejuízo ao erário praticadas de forma dolosa, com a intenção deliberada do agente de causar prejuízo ao patrimônio público.

Esta alteração não elimina o dever de cuidado o qual deve nortear o gestor no trato do patrimônio público, uma vez que erros grosseiros praticados por agentes públicos ainda são passíveis de responsabilização, embora fora do escopo da improbidade administrativa, conforme art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Relevante salientar que, conforme §2º do art. 10, a perda patrimonial decorrente de atividade econômica, salvo se causada de forma dolosa, não implica em ato de improbidade administrativa.

Em 29 de dezembro de 2016 foi editada a Lei Complementar nº 157, incluindo o art. 10-A à Lei de Improbidade Administrativa, atualmente transformado em inciso XXII do art.

10, inaugurando nova forma de punição especificamente no que tange a procedimentos de natureza tributária relativos ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), tributo de competência dos municípios e do Distrito Federal.

Dessa maneira, a Lei Federal nº 8.429/92 passou a contar com uma nova Seção (II-A), denominada “Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário”, dispondo acerca de uma nova espécie de ato de improbidade administrativa, que se traduz em qualquer ação ou omissão que vise conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõe o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.230/2021, tal disposição deixou de ser tratada em seção própria e passou a ser incluída dentre as situações previstas no art. 10 da Lei Federal nº 8.429/1992, adotando-se as mesmas disposições cabíveis aos atos que causam prejuízo ao erário.

Conforme estipula o *caput* do art. 8º-A da referida Lei Complementar, a alíquota mínima do ISSQN deverá ser de 2%, não podendo haver por parte dos municípios ou do Distrito Federal a edição de norma estabelecendo alíquota inferior, salvo exceções previstas na própria LC 116/2003, sob pena de configuração do ato como de improbidade administrativa.

Ademais, o § 1º do art. 8º-A supracitado proíbe a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2% disposta no *caput*. Entretanto, a parte final do dispositivo legal elenca determinadas exceções, trazendo determinados serviços que poderão ter cargas tributárias inferiores à regra, como os serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros.

### **15.3.3 Atos que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública**

Nesta espécie de atos de improbidade administrativa, diferentemente das anteriores, há uma conduta genérica prevista no *caput* do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92, apontando para condutas específicas, previstas nos incisos I a XII, as quais caracterizam efetivamente casos de improbidade por ofensa aos princípios da Administração Pública. Esta foi uma das alterações mais significativas trazidas pela Lei Federal nº 14.230/2021, visto que até então as condutas previstas nos incisos eram de natureza exemplificativa.

Para que haja a responsabilização do agente público e/ou do terceiro por atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, exige-se tão-somente a violação aos princípios administrativos, não sendo necessário que tenha ocorrido enriquecimento ilícito ou dano ao erário. A conduta pode se dar nas modalidades comissiva e omissiva, porém, em qualquer dos casos, exige-se que a ação tenha sido praticada de forma dolosa, intencional. Nesta espécie de violação, como já mencionado, não se pune a conduta culposa.

## 15.4 Sanções

É importante registrar que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa se revestem de natureza civil, apesar de haver quem sustente que algumas delas se constituem em verdadeiras sanções de natureza penal. Com o advento da Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009, que alterou a redação do art. 12 da Lei Federal nº 8.429/92, restou definido que as penas podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, devendo a fixação ser realizada tendo em vista a gravidade do fato. Entendimento este mantido pela alteração promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021.

Como exceção ao princípio da congruência ou da adstrição, segundo o qual a decisão judicial fica limitada pelos pedidos do autor, na ação de improbidade administrativa o juiz não fica limitado à aplicação das sanções postuladas na petição inicial. Isto porque, nessas ações, o interesse limita-se à confirmação da existência de um ato de improbidade administrativa e ao reconhecimento de sua autoria, submetendo o agente público e/ou terceiro às consequências previstas na Lei Federal nº 8.429/92. Esse entendimento foi acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 324.282/MT, sob a relatoria do Ministro Humberto Gomes de Barros.

Dentre as alterações trazidas pela Lei Federal nº 14.230/2021, está a figura dos atos de improbidade de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa, situação que autoriza a aplicação apenas da sanção de multa, sem prejuízo do ressarcimento de eventual dano causado ao erário.

Por fim, na aplicação das penas previstas no art. 12 da Lei Federal nº 8.429/92, o juiz deverá considerar a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente público infrator.

Assim, em síntese, as sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92 são as seguintes:

### **Perda de Bens e Valores Acrescidos Illicitamente ao Patrimônio do Agente Público**

Tendo em vista que esta sanção tem como pressuposto a aquisição prévia de bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente público ou do terceiro que com ele concorreu para a prática do ato, somente é cabível se a conduta gerar acréscimo

patrimonial. Nessa linha, somente abrangeria os bens acrescidos após a prática do ato de improbidade ou, ainda que adquiridos em momento anterior, que estejam a ele relacionados.

Pode ocorrer também que não seja mais possível ao autor do ato ímprobo a restituição do bem ou dos valores que foram ilicitamente agregados ao seu patrimônio. Nesses casos, havendo impossibilidade de restituição do bem adquirido ilicitamente, a obrigação será convertida em pecúnia, de forma a viabilizar a aplicação da norma.

### **Ressarcimento Integral do Dano**

Como pressuposto lógico para a aplicação da sanção de ressarcimento integral do dano, impõe-se que o ato ímprobo tenha causado prejuízo ao erário. Se a conduta não tiver causado dano ao erário, resta inviável a aplicação desta modalidade sancionatória, sem prejuízo da aplicação das demais espécies previstas na Lei de Improbidade Administrativa. A condenação será acrescida de juros de mora e atualização monetária, esta contada a partir da data em que consumado o ato ilícito.

Quando analisada sob uma ótica jurídica mais estrita, esta situação não constituiria uma penalidade propriamente dita, visto que objetiva a reparação da parte prejudicada à situação anterior à ocorrência dos atos lesivos.

### **Perda da Função Pública**

Esta sanção somente poderá ser aplicada aos agentes públicos, uma vez que os terceiros não mantêm vínculo com a Administração Pública que possa ser rompido por essa espécie sancionatória. Cabe ao juiz, frente às particularidades de cada caso, ponderar sobre a razoabilidade e proporcionalidade da aplicação desta severa sanção, a qual somente poderá ser aplicada após o trânsito em julgado da respectiva sentença/decisão condenatória.

A alteração trazida pela Lei Federal nº 14.230/2021 reduziu a aplicação desta penalidade apenas às situações previstas nos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.429/1992.

Como regra, a aplicação desta penalidade atinge apenas o vínculo relacionado diretamente ao cometimento da infração, salvo em caso de situação caracterizada como ato que importe em enriquecimento ilícito, o qual poderá ser estendido pelo juiz a outros vínculos, conforme gravidade do fato.

### **Suspensão dos Direitos Políticos**

A primeira informação sobre esta espécie sancionatória é que se trata de suspensão, e não cassação dos direitos políticos. A suspensão caracteriza-se pela temporariedade, ao passo que a cassação assume contornos de definitividade e é vedada expressamente pela Constituição Federal.

Pode ser aplicada tanto ao agente público quanto ao terceiro que com ele concorreu para a prática do ato de improbidade administrativa, encontrando-se admitida para as espécies de atos ímprobos contidas nos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92. A aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos impossibilita a fruição dos direitos que se encontram a eles condicionados.

Um exemplo desse tipo de direito é o ingresso no serviço público, o qual, nos termos do art. 7º, V, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, somente é admitido para aqueles que estejam no gozo dos direitos políticos. Assim como no caso de perda da função pública, somente será procedida a suspensão dos direitos políticos após o trânsito em julgado da decisão condenatória.

### **Pagamento de Multa Civil**

Dada a sua ampla possibilidade de aplicação, a Lei admite a multa civil para todas as modalidades de atos de improbidade administrativa.

Em virtude de não possuir natureza indenizatória, pode ser cumulada com o ressarcimento integral do dano e com a perda de bens e valores, a depender do enquadramento dos atos praticados pelo agente. Quanto aos limites para fixação da multa civil, a Lei previu diferentes bases de cálculo para cada uma das espécies de atos de improbidade administrativa.

Para os atos que produzam enriquecimento ilícito, a Lei previu que a multa poderá ser fixada em valor de até o acréscimo patrimonial indevido. Nos casos em que a ação ímproba produza dano ao erário, o juiz poderá fixar a multa até o valor do dano causado.

Por último, quando a ação de improbidade tenha atentado contra os princípios da Administração Pública, o juiz poderá fixar multa civil até o limite de vinte e quatro vezes a remuneração percebida pelo agente

O valor de aplicação das multas pode ser duplicado pelo juiz caso fique configurada a ineficácia das sanções aplicadas frente ao patrimônio do agente que cometeu o ato ímprobo.

### **Proibição de Contratar e Receber Benefícios ou Incentivos Fiscais ou Creditícios do Poder Público**

Inspirada pelo princípio da moralidade administrativa, a Lei Federal nº 8.429/92 previu a proibição de contratar com o Poder Público, bem como a vedação de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios como sanção àqueles que praticam condutas ímprobas.

Essa espécie de sanção, de natureza civil, veda a percepção direta e indireta de benefícios. Não apenas a pessoa física que praticou o ato ímprobo será objeto da sanção, mas também as pessoas jurídicas de que seja sócio majoritário o agente público ou terceiro que com ele concorreu para a prática do ato de improbidade.

Ainda, ocorrendo a aplicação desta sanção, deve ocorrer o registro da Pessoa Jurídica autuada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, observadas as limitações territoriais da decisão judicial que determinou sua aplicação.

## 15.5 Procedimentos

Assim como os demais procedimentos administrativos, nos casos de improbidade administrativa o que se tem é um conjunto de atos praticados de forma lógica, com o objetivo de apurar a materialidade e a autoria de condutas ímprobas.

Tendo ciência da prática de atos de improbidade, qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa para a instauração do procedimento administrativo. Esta representação, porém, deverá ocorrer na forma escrita e indicar as informações sobre o fato e sua autoria – quando conhecida –, indicando também as provas de que o denunciante tenha conhecimento. O direito de representação deverá ser exercido com responsabilidade, pois a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 19, considera crime a representação efetuada contra agente público ou terceiros, quando o autor da denúncia tenha prévio conhecimento da inocência dos sujeitos.

A observância desses requisitos é imprescindível, sob pena de pronta rejeição da representação, em despacho devidamente fundamentado. Ainda que a autoridade administrativa rejeite a representação, tal fato não obsta a apresentação de uma nova representação, dirigida ao Ministério Público, o qual analisará a questão com a independência funcional que lhe é assegurada constitucionalmente.

Atendidos os requisitos formais da representação, a autoridade deverá determinar a instauração do processo administrativo, o qual será destinado a apurar a prática do ato de improbidade. A Lei Federal nº 8.429/92, no § 3º do seu art. 14, estabelece, para os servidores públicos federais, o processamento nos termos da Lei Federal nº 8.112/90. No Estado do Rio Grande do Sul, deverá ser observado o que dispõem os arts. 198 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, a qual regula o processo administrativo disciplinar.

Uma vez instaurado o processo administrativo, a comissão processante deve cientificar o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado – TCE para que, caso entendam necessário, designem representantes para acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos. Sublinhe-se que a participação do Ministério Público e do TCE, em esfera administrativa, se limita ao acompanhamento dos trabalhos, não lhes sendo possível interferir nos trabalhos da comissão.

Constatada a existência de fundados indícios de responsabilidade do agente público pela prática de ato de improbidade administrativa que tenham produzido

enriquecimento ilícito ou gerado danos ao erário, a comissão processante deverá representar ao Ministério Público para que este requeira, judicialmente, em caráter antecedente ou incidente, a indisponibilidade de bens do agente ou do terceiro que com ele tenha concorrido, assegurando, assim, a higidez do erário.

A indisponibilidade dos bens poderá ser deferida caso se demonstre perigo de dano irreparável ou ao resultado útil do processo, limitado ao valor do dano ocasionado ao erário.

Importante destacar, ainda, que a esfera administrativa não tem legitimidade para a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade, o que somente será possível com o ajuizamento de uma ação instaurada perante o Poder Judiciário.

No tocante aos procedimentos vinculados à esfera judicial, cumpre dizer que a ação de improbidade administrativa poderá ser proposta, de acordo com a alteração trazida pela Lei Federal nº 4.230, exclusivamente pelo Ministério Público, sendo este o legitimado ativo. No outro lado da relação processual estará aquele que praticou o ato de improbidade administrativa e/ou que dele se beneficiou, sendo denominado legitimado passivo.

O órgão ou a entidade que for vítima de atos ímprobos, após a apuração do fato em processo administrativo, quando concluir pela sua existência, deverá encaminhar cópia do processo ao legitimado ativo, o qual, com a independência que lhe é garantida, verificará o cabimento do ajuizamento da ação, que será regida pelas normas da Lei de Improbidade Administrativa e pela Lei Federal nº 13.105/2015..

Após a tramitação da ação, o juiz reconhecerá ou não a existência do ato de improbidade administrativa, aplicando as penalidades previstas em lei de acordo com as peculiaridades de cada caso. O magistrado não estará limitado ao pedido formulado pelo legitimado ativo, podendo aplicar sanções, ainda que não tenham sido requeridas no pedido inicial, sendo vinculado ao tipo apontado na petição inicial e à gravidade dos fatos.

Com o advento da Lei Federal nº 14.230/2021, a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível teve um incremento em suas hipóteses permissivas, conforme disciplinado pelo art. 17-B.

As demais regras relacionadas a ações judiciais decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa têm seu rito previsto nos arts. 16 a 18-A da Lei Federal nº 8.429/92.

## 15.6 Prescrição

Segundo dispõe o art. 23 da Lei Federal nº 8.429/92, com redação dada pela Lei Federal nº 14.230/2021, o prazo prescricional para a aplicação das sanções previstas é de oito anos e são contados da data de ocorrência do fato ou, em caso de infração de caráter permanente, na data em que cessou seu cometimento.

Tal prazo pode ser suspenso por até 180 dias quando instaurado inquérito civil ou processo administrativo para a apuração de fato passível de responsabilização pela Lei de Improbidade Administrativa. O prazo volta a correr ao término do inquérito ou processo ou com o fim do prazo de 180 dias, o que ocorrer primeiro.

A nova redação da Lei também estabeleceu uma série de marcos interruptivos à prescrição que, uma vez ocorridos, iniciam novo prazo que será equivalente à metade do prazo de oito anos previsto no *caput* do art. 23 da Lei Federal nº 14.230/2021. Neste sentido, haverá a interrupção do prazo prescricional nos seguintes momentos:

- a) ajuizamento da ação de improbidade administrativa;
- b) publicação da sentença condenatória;
- c) publicação de acórdão ou decisão do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal que confirmar a sentença condenatória ou reformar a sentença de improcedência;
- d) publicação de acórdão ou decisão do Superior Tribunal de Justiça que confirmar o acórdão condenatório ou reformar o acórdão de improcedência e;
- e) publicação de acórdão ou decisão do Supremo Tribunal Federal que confirmar o acórdão condenatório ou reformar o acórdão de improcedência.

Especificamente em relação ao prazo prescricional decorrente da ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp nº 1.069.779/SP, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, declarou a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento pelos prejuízos causados ao erário, sob a fundamentação de que o art. 23 da Lei de Improbidade, ao prever o então prazo prescricional de cinco anos para a aplicação de sanções, disciplinou apenas a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que esse mesmo dispositivo teve o cuidado de expressamente ressaltar as respectivas ações de ressarcimento, o que segundo o STJ seria o mesmo que declarar a sua imprescritibilidade.

No julgamento do RE-RG nº 852.475, o Supremo Tribunal Federal, na solução do Tema nº 897, estabeleceu que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 8.429/92 alcançadas pela imprescritibilidade são reduzidas apenas àquelas relacionadas a condutas praticadas dolosamente pelos agentes envolvidos.

No entanto, cumpre esclarecer que o entendimento sobre a questão não está pacificado em sede doutrinária, uma vez que alguns autores enxergam a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário como uma barreira à efetivação do direito à ampla defesa, enquanto outros entendem que tal prejuízo estaria justificado pelo interesse público envolvido na manutenção do patrimônio público.

## 15.7 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988](#)

- [Decreto-lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941](#)

*Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros.*

- [Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#)

*Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.*

- [Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992](#)

*Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 12.980, de 05 de junho de 2008](#)

*Dispõe sobre o registro das declarações de bens e o controle da variação patrimonial e de sinais de enriquecimento ilícito por agente público no exercício de cargo ou emprego público estadual, e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 14.230, de 25 de outubro de 2021](#)

*Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.*

- [Lei Estadual nº 12.036, de 19 de dezembro de 2003](#)

*Dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções públicas.*

- [Decreto Estadual nº 48.706, de 16 de dezembro de 2011](#)

*Regulamenta a Lei nº 12.980, de 5 de junho de 2008, que dispõe sobre o registro das declarações de bens e o controle da variação patrimonial e de sinais de enriquecimento ilícito por agente público no exercício de cargo ou emprego público estadual, e dá outras providências.*

- [Instrução Normativa TCE nº 01/2015, de 26 de janeiro de 2015](#)

*Dispõe sobre a forma da entrega de cópias das declarações de bens e rendimentos dos agentes públicos indicados no artigo 1º da Lei Estadual nº 12.036, de 19 de dezembro de 2003, prevista no caput e no inciso II do artigo 14 da Resolução nº 963, de 19 de dezembro de 2012 e dá outras providências.*



## 16. PROCESSO DE CONTAS ORDINÁRIAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

---

**16.1** *Definição e Considerações Gerais* **16.2** *Processo de Contas Ordinária* **16.2.1** *Conceito e Abrangência* **16.2.2** *Organização do Processo* **16.2.3** *Prazo de Entrega* **16.2.4** *Julgamento* **16.3** *Tomada de Contas Especial* **16.3.1** *Conceito e Objetivos* **16.3.2** *Instauração e Instrução* **16.3.3** *Prazo de Entrega e Julgamento* **16.4** *Perguntas e Respostas* **16.5** *Legislação*

---

*Atualizado por  
Rodrigo Moreira Machado*

### 16.1 Definição e Considerações Gerais

O processo de contas consiste em determinados procedimentos instituídos pelos arts. 43 a 45 da Lei Estadual nº 11.424/2000, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) relacionados aos atos de exercício ou de gestão e que têm por finalidade a apreciação e/ou o julgamento, pelo TCE/RS, das contas dos administradores públicos, bem como de qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que seja responsável pela utilização, pela arrecadação, pela guarda, pelo gerenciamento ou pela administração de dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Os processos de contas visam, em suma, dar maior efetividade ao que dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, reproduzido na Constituição Estadual de 1989, que trata do dever constitucional de prestar contas, atribuído a todos os gestores e aos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Nos termos do art. 44 da Lei Estadual nº 11.424/2000, os procedimentos relativos ao processo de contas estão regulados no Regimento Interno do TCE, aprovado pela Resolução TCE nº 1.028/2015, recentemente atualizada pelas Resoluções TCE nº 1.128/2021 e nº 1.139/2021, em que se passou a diferenciar os processos de contas em processos de ordinárias, anuais e especiais.

O processo de contas ordinárias constitui o procedimento a que são submetidos os demais ordenadores primários de despesa, como os Secretários de Estado, Chefes dos Demais Poderes (Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar) e Órgãos Autônomos (Procuradoria Geral de Justiça, Tribunal de Contas e Defensoria Pública), Presidentes de Entidades da Administração Indireta, incluídos os consórcios, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público (art. 78), além dos próprios Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras Municipais (art. 79, parágrafo único), diferenciando-se das contas anuais no que diz respeito ao resultado do julgamento, que no caso das contas ordinárias resulta em determinações e recomendações enquanto

as contas anuais culminam na emissão de um parecer prévio para futuro julgamento pelo Poder Legislativo de cada esfera.

Em vista da sua repercussão nos processos de trabalho da CAGE, o processo de contas ordinárias será tratado de maneira detalhada na sequência, em especial acerca do seu conceito e abrangência, da sua organização, dos prazos de entrega e do julgamento pelo TCE.

Por sua vez, o processo de conta especiais trata da apuração de indícios de irregularidades relevantes em atos de gestão ou de perdas, extravios ou outras irregularidades que causem prejuízo ao erário, tramitando de forma autônoma aos demais (art. 86-A).

Restou mantida, conforme art. 87 do Regimento Interno do TCE, a Tomada de Contas Especiais, a seguir mais bem detalhada, a ser instaurada nos casos em que se verificar a ocorrência de atos que importarem dano ao erário ou ao meio ambiente.

Menciona-se, ainda, o procedimento de cientificação (art. 100 do Regimento Interno do TCE), por meio do qual, nos termos dos ditames constitucionais, os responsáveis pelo sistema de controle interno darão conhecimento ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade por eles constatada.

Por fim, vale referir a Resolução TCE nº 1.132/2020, que dispõe sobre prazos e documentos que deverão ser entregues ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em formato eletrônico.

## **16.2 Processo de Contas Ordinárias**

### **16.2.1 Conceito e Abrangência**

O processo de contas ordinárias é o procedimento a que são submetidos os ordenadores primários de despesa, como os Secretários de Estado, Chefes dos Demais Poderes e Órgãos Autônomos, além dos Presidentes de Entidades da Administração Indireta administradores dos órgãos autônomos ou das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas. Além destes, submetem-se ao procedimento os demais responsáveis que, nos termos da lei, de estatuto ou de regulamento, forem nomeados, designados ou eleitos para exercer cargo ou função de cujos atos resultem a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento ou a administração de dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o órgão autônomo ou a entidade responda, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

O referido processo resulta do levantamento efetuado pelo Sistema de Controle Interno, baseado na escrituração de atos e fatos que tenham como consequência a movimentação de créditos, recursos financeiros e bens pelo(s) responsável(eis) pela

gestão financeira e patrimonial. Cabe ao gestor exigir e providenciar, durante o exercício financeiro, a sua correta escrituração, de forma a possibilitar as prestações de contas que serão informadas na própria tomada de contas.

Assim sendo, o processo de contas ordinárias constitui-se em um processo uno, relativamente ao exercício financeiro e/ou à gestão, voltado à avaliação da macrogestão do órgão ou entidade, devendo, entre outras informações, serem evidenciadas as alocações de recursos, incluídos os de natureza orçamentária e financeira, com vistas à execução das políticas públicas, identificação de objetivos, metas e respectivos indicadores, formas de acompanhamento e medidas em prol do seu atingimento, conforme previsto na Resolução do TCE nº 1132/2020.

## 16.2.2 Organização do Processo

O processo de contas ordinárias a ser organizado pelos administradores terá seu detalhamento, no âmbito da Administração Direta, em nível de órgão autônomo e, no âmbito da Administração Indireta, em nível de entidade.

Considera-se órgão autônomo aquele que, situando-se na primeira linha hierárquica de cada Poder do Estado, embora não possuindo personalidade jurídica própria, tenha autonomia administrativa, orçamentária, técnica e, em alguns casos, financeira, caracterizando-se como órgão diretivo, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência.

De outro lado, denomina-se de entidade aquela instituição que se constitui em uma pessoa jurídica de direito público ou privado integrante da Administração Indireta, além dos consórcios, fundações e associações, inclusive as organizações da sociedade civil. No âmbito da Administração Direta, para efeitos desse processo administrativo, o órgão autônomo Gabinete do Governador deve ser individualizado no nível de cada unidade que compõe a sua estrutura básica.

Cabe ressaltar que constitui obrigação do administrador exigir e providenciar, durante o exercício financeiro, a correta escrituração, de forma a possibilitar a instrução de suas contas de gestão.

O processo de contas ordinárias deverá conter diversos documentos relativos ao exercício sob exame, conforme o art. 2º da Resolução TCE nº 1.132/2020, que dispõe sobre prazos e documentos dos processos de contas de gestão. Como exemplo de documentação exigida, vale citar o relatório minucioso do administrador sobre suas contas, as demonstrações contábeis do órgão ou entidade, relatório e parecer da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, entre outros.

Em se tratando de órgãos da Administração Direta do Estado, a Instrução Normativa CAGE nº 02/2000 disciplina a instrução do processo de tomada de contas<sup>1</sup>, oferecendo, inclusive, um modelo sintético de relatório ao administrador.

Adicionalmente, a Instrução Normativa CAGE nº 01/2014 estabelece que, a partir do exercício seguinte ao da implantação do sistema Custos/RS, os processos de tomada de contas deverão ser instruídos com relatórios indicando os resultados obtidos quanto à economia de recursos e/ou aumento de produtividade, elaborados sob orientação e supervisão da CAGE.

Em decorrência das recentes mudanças na tipologia dos processos, promovidas pelo Tribunal de Contas, as normativas citadas nos parágrafos anteriores estão passando por processo de revisão com vistas ao estabelecimento de um procedimento de instrução do processo na Administração Direta pari passu com o novel processo de contas, mas mantendo a prerrogativa da norma de disciplinar a instrução processual.

No âmbito do Tribunal de Contas, o processo de tomada de contas é complementado pelos relatórios de auditorias e inspeções realizadas pelo órgão de controle externo. Cabe acrescentar que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal de Contas, sob pena de ser atribuída responsabilidade pela omissão. Ademais, o fornecimento de informações e esclarecimentos solicitados pelos órgãos fiscalizadores, mesmo quando se referirem a gestores anteriores, é obrigatório, conforme Lei Estadual nº 10.683, de 10 de janeiro de 1996. Cumpre salientar, ainda, que eventuais divergências entre os dados, informações e documentos enviados e os efetivamente registrados em meio documental ou informatizado pelo órgão ou entidade de origem, ensejará a aplicação de multa pelo TCE nos termos regimentais, podendo, ainda, repercutir na apreciação ou no julgamento das contas das autoridades responsáveis.

### 16.2.3 Prazo de Entrega

Os processos de contas ordinárias deverão ser obrigatoriamente encaminhados ao TCE observando-se os prazos destacados no art. 3º da Resolução TCE nº 1.132/2020, sendo:

I - no caso da Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça Militar, Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Secretarias de Estado e demais órgãos da Administração Direta, até o último dia útil do mês de **abril** do exercício seguinte; e

II - no caso das sociedades de economia mista, autarquias, empresas públicas, sociedades controladas e/ou fundações, instituídas ou mantidas pelo Estado,

---

<sup>1</sup> Agora denominado de "processo de contas ordinárias"

bem como os administradores das demais entidades jurisdicionadas do âmbito estadual, até o último dia útil do mês de **junho** do exercício seguinte.

Os documentos serão enviados ao Tribunal de Contas do Estado por meio de protocolo eletrônico, no portal institucional disponível na internet<sup>2</sup>, assinados digitalmente pelo administrador do órgão ou entidade, conforme disposto em Resolução própria.

Além disso, o gestor deverá observar os prazos estabelecidos no cronograma de encerramento das atividades do exercício financeiro, determinados por Circular publicada no Diário Oficial do Estado, anualmente, pela CAGE.

### 16.2.4 Julgamento

As contas do gestor, constantes do processo de contas ordinária, serão julgadas pelo TCE até a última sessão dessa Corte de Contas realizada no ano subsequente ao de entrega da tomada de contas, ressalvadas a complexidade da matéria e a hipótese de incidências administrativas e processuais, devidamente justificadas, que impliquem a dilação desse prazo (art. 85 do Regimento Interno do TCE, conforme redação dada pela Resolução nº 1.028/15).

Em conformidade com o Regimento Interno do TCE, as contas do gestor poderão ser julgadas regulares, regulares com ressalva (mediante a constatação de falhas formais) ou irregulares. Os critérios a serem observados pelo Tribunal para apreciação das contas são aqueles dispostos na Resolução TCE nº 1.142/2021.

Outrossim, cumpre salientar que a prática isolada de falhas administrativas ou de inconformidades que não comprometam as contas do agente público, em seu conjunto, não impedirá a emissão de parecer favorável ou o julgamento pela regularidade de suas contas com ou sem ressalvas, contendo recomendações e/ou advertências, sem prejuízo da aplicação das medidas previstas nos incisos VII a XI do art. 33 da Lei Estadual nº 11.424, de 2000 – Lei Orgânica do TCE.

Decidido o processo, o Tribunal de Contas dará ciência do seu conteúdo ao respectivo órgão de controle interno. O Tribunal de Contas publicará em seu portal e enviará ao Ministério Público Eleitoral, após o trânsito em julgado da correspondente decisão, o nome do responsável por contas que houverem recebido parecer desfavorável ou julgamento pela desaprovação das contas, dando-se conhecimento dessa remessa ao Ministério Público Estadual, para os fins legais, conforme art. 140 da Resolução TCE nº 1.028/2015.

Nas hipóteses de as contas serem julgadas regulares com ressalva ou irregulares a decisão poderá compreender, além da fixação de multa e débito pelo TCE, a determinação

---

<sup>1</sup> Tribunal de Contas do Estado. Fonte: [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br).

para a adoção de medidas corretivas e recomendações, sem prejuízo das demais providências previstas em lei e/ou no Regimento Interno da Corte de Contas Estadual.

O Tribunal de Contas poderá celebrar Termos de Adoção de Providências – TAP com administradores públicos ou responsáveis, na forma e nas condições definidas em resolução própria.

Quando a decisão julgar regulares as contas e expedir quitação, ou decidir pela baixa de responsabilidade com ressalvas, será comunicada à autoridade administrativa competente para que proceda ao cancelamento da respectiva responsabilidade.

Por outro lado, no caso de a decisão concluir pela existência de débito e/ou incidência de multa, e essa decisão for mantida em grau de recurso, o responsável será intimado pelo TCE a recolher os valores devidamente corrigidos no prazo de 30 dias, devendo comprovar o recolhimento perante a egrégia Corte. Se não ocorrer esse recolhimento, o Tribunal expedirá Certidão de Decisão - Título Executivo, cuja terceira via será encaminhada à autoridade competente, para que proceda à inscrição e a cobrança do valor nela consignado. A CAGE, na condição de autoridade responsável pelo registro contábil dos valores da Certidão de Decisão – Título Executivo, nos casos que envolvam os órgãos da Administração Direta, também será informada dos respectivos valores diretamente pelo Tribunal de Contas do Estado.

Ressalte-se, por oportuno, que o gestor que receber a Certidão de Decisão – Título Executivo deverá adotar medidas administrativas ou judiciais para a cobrança dos respectivos créditos, devendo informar o Tribunal de Contas a respeito das providências que adotou e enviar a documentação comprobatória respectiva, no prazo de 90 dias de seu recebimento.

Deverá, ainda, remeter ao TCE os documentos comprobatórios do pagamento do débito constante da Certidão de Decisão – Título Executivo, em até 30 dias de sua realização. Na hipótese de parcelamento do débito, a autoridade competente deverá remeter periodicamente, os documentos comprobatórios dos respectivos pagamentos.

Importa referir que a inércia na adoção de medidas tendentes ao cumprimento da decisão do Tribunal de Contas também será considerada por ocasião da apreciação das contas do administrador responsável, sem prejuízo da comunicação do fato ao Ministério Público.

## **16.3 Tomada de Contas Especial**

### **16.3.1 Conceito e Objetivos**

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a tomada de contas especial é disciplinada pelo Tribunal de Contas do Estado por meio da Resolução TCE nº 1.049/2015,

que dispõe sobre a instauração e o processamento da tomada de contas especial, e da Resolução TCE nº 1.028/2015, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

Conceitua-se a tomada de contas especial, conforme art. 2º da Resolução TCE nº 1.049/2015, como sendo o processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, voltado à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública e, quando quantificável, ao meio ambiente, envolvendo a averiguação de fatos, a identificação dos responsáveis, a fixação do montante indenizável e a obtenção do respectivo ressarcimento. Tal processo visa dar maior celeridade ao julgamento, ao ressarcimento do dano e à punição dos responsáveis, possibilitando, ainda, a sustação da causa que deu origem ao prejuízo.

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados por poder ou órgão que se encontre sob a jurisdição do Tribunal de Contas, mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade competente deve, imediatamente, antes mesmo da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

É, portanto, dever do administrador público adotar medidas imediatas, visando ao ressarcimento de dano aos cofres públicos, independentemente da atuação da CAGE ou do Tribunal de Contas do Estado.

### **16.3.2 Instauração e Instrução**

Esgotadas as medidas administrativas cabíveis, sem a reparação do dano, a autoridade competente determinará, de ofício, a instauração de tomada de contas especial, com a abertura de processo específico, observados os procedimentos dispostos na Resolução TCE nº 1.049/2015, e devendo ser instaurado:

- a) pelo administrador (dirigente máximo do órgão ou entidade), quando o dano for ocasionado por omissão ou ato praticado por seus agentes subordinados;
- b) responsável pelo sistema de controle interno, quando o dano for ocasionado por omissão ou ato praticado pelo administrador; e
- c) dirigente máximo do órgão repassador, no caso de ausência ou irregularidades na prestação de contas do convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere.

Além das hipóteses elencadas, a tomada de contas especial também poderá ser instaurada por determinação de órgão julgador do Tribunal de Contas. Não atendida a determinação, a tomada de contas especial poderá ser instaurada pelo próprio órgão julgador do Tribunal de Contas, por iniciativa do Presidente ou do Relator dessa Corte.

A instauração do processo de tomada de contas especial será precedida de ampla apuração dos fatos ou omissões que resultarem em prejuízo ao erário ou ao meio ambiente, por meio da realização de auditoria, sindicância, inquérito, processo administrativo ou disciplinar, ou outro procedimento que relate detalhadamente a situação ocorrida, suas circunstâncias, a identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo.

A instrução do processo de tomada de contas especial, quando de iniciativa do administrador, não prescindirá de informação completa e comprovada, por parte do administrador, das providências adotadas para a obtenção do integral ressarcimento ao erário e a responsabilização dos envolvidos, bem como o acompanhamento por parte da CAGE, que deverá se manifestar ao final da instrução realizada na origem.

Segundo a Resolução TCE nº 1.049/2015, considera-se como integral ressarcimento ao erário a completa restituição das importâncias, com a incidência de juros moratórios e correção monetária, calculados segundo o prescrito na legislação vigente e com incidência a partir da data de ocorrência do dano, ou, em se tratando de bens, a sua restituição ou a reparação mediante pagamento da importância equivalente aos preços de mercado, à época do efetivo recolhimento, levando-se em consideração o seu estado de conservação no momento da perda ou deterioração. Não comprovado o integral ressarcimento ao erário, os responsáveis serão intimados pelo TCE.

Impende destacar que a regular instauração e processamento da tomada de contas especial poderá elidir a responsabilidade do administrador por ato comissivo ou omissivo imputado a agente público subordinado, conforme vier a ser decidido pelo Tribunal de Contas no respectivo processo.

O processo de tomada de contas especial, instaurado pelo administrador, devidamente instruído, deverá ser encaminhado à CAGE, para emissão de parecer circunstanciado e conclusivo sobre as providências adotadas e posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas para julgamento.

Para fins de comprovação das providências adotadas pelo administrador, inclusive quanto ao ressarcimento do prejuízo, sugere-se a anexação da seguinte documentação ao processo de tomada de contas especial:

- I - relatórios de auditoria, sindicância, inquérito, processo administrativo disciplinar ou de outro procedimento investigativo similar;
- II - registro da ocorrência policial e, se instaurado inquérito policial ou ação penal, informação do respectivo número do processo e seu andamento;

III - notificações ao responsável pelo dano apontado no relatório, para o efeito de apresentar a sua defesa;

IV - defesa do responsável pelo dano e manifestação fundamentada do administrador acerca do teor da defesa apresentada;

V - ato de aplicação de pena disciplinar, se for o caso;

VI - cópia do ofício enviado ao órgão competente, solicitando os devidos registros nos assentamentos funcionais do servidor, no caso de este ter sido penalizado;

VII - representação ao Ministério Público, quando se verificar ilícito penal ou ato de improbidade administrativa, objetivando a instauração da competente ação penal ou de improbidade administrativa contra o responsável pelo ilícito;

VIII - cópia das notificações de cobrança expedidas em relação ao responsável pelos danos, para o efeito de:

a) recolhimento do débito atualizado monetariamente, a partir da data do fato gerador até o efetivo recolhimento;

b) apresentação de prestação de contas ou devolução dos recursos recebidos, atualizados monetariamente, a contar da data do fato gerador até o seu efetivo recolhimento;

c) reposição do bem, em se tratando de bens, ou da importância equivalente ao preço de mercado à época do efetivo recolhimento, levando-se em consideração o seu estado de conservação.

IX - comprovantes de recolhimento parcial do débito.

Nos casos em que, após aplicação de débito ou multa pelo Tribunal de Contas, a cobrança não obtiver resultado positivo, convém a anexação ao processo de tomada de contas especial dos seguintes documentos:

I - solicitação encaminhada à Subsecretaria da Receita Estadual, da Secretaria da Fazenda, para que se proceda à inscrição em dívida ativa dos valores referentes ao dano apurado, no caso da Administração Direta, das autarquias e das fundações de direito público, ou ao setor jurídico competente, nos casos das entidades de direito privado da Administração Indireta. Importa observar que o processo de solicitação de inscrição em dívida ativa deve estar instruído de acordo com as disposições contidas no capítulo XIV, do título III, da Instrução Normativa DRP nº 045/98 com redação dada pela Instrução Normativa da Receita Estadual nº 052/14;

II - solicitação dirigida ao órgão de contabilidade para a inscrição do débito em conta de responsáveis ou devedores e, conforme o caso, para a respectiva inscrição do devedor no Cadastro Informativo – CADIN/RS.

### 16.3.3 Prazo de Entrega e Julgamento

O prazo de entrega do relatório de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas do Estado é de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data do conhecimento do fato por parte do agente incumbido das providências. O descumprimento do prazo determinado importará em responsabilidade solidária com o autor do dano ou da irregularidade.

De posse do processo de tomada de contas especial, devidamente instruído e com manifestação do Órgão de Controle Interno, o Tribunal de Contas decidirá no prazo máximo de 9 (nove) meses (art. 19 da Resolução TCE nº 1.049/15), considerando os mesmos termos da tomada de contas do exercício ou gestão (arts. 78 a 84 da Resolução TCE nº 1.028/15), podendo, ainda, determinar a repercussão nas contas do administrador, além de outras providências que entender cabíveis. Em se tratando de processo de tomada de contas especial instaurado pelo próprio órgão julgador do Tribunal de Contas, o prazo para a decisão poderá ser estendido por mais 180 (cento e oitenta) dias.

## 16.4 Perguntas e Respostas

### **1. Como deve proceder o administrador ao ser cientificado pela CAGE de que a realização de uma despesa ou a prática de determinado ato implicará apontamento no relatório de contas de sua gestão?**

O administrador deve reavaliar a situação apresentada, adotando providências imediatas para sanar as irregularidades, ou pedir o reexame da matéria em outra instância da própria CAGE, quando a questão for de natureza interpretativa ou envolver a uniformização de procedimentos no âmbito do órgão central do sistema de controle interno. Mantida a discordância com o apontamento da CAGE, o administrador, em cumprimento ao princípio da motivação, deve instruir o processo com as justificativas cabíveis que, posteriormente, quando do julgamento das suas contas, poderão embasar sua defesa perante o TCE.

A Lei 10.683/96 assegura ao gestor o acesso a informações e esclarecimentos após a sua saída do órgão ou da entidade que administrava, de modo a poder instruir adequadamente sua eventual defesa a pedidos de esclarecimentos ou a recursos perante aquele egrégio Tribunal. Contudo, é conveniente que o administrador acompanhe particularmente a atuação dos órgãos de controle interno e externo, fornecendo-lhes tempestivamente – os documentos e as justificativas solicitadas. Se for o caso, recomenda-se a constituição de um dossiê com relatos das suas razões de decidir, para o caso de, após alguns anos, as questões correspondentes a essas decisões forem novamente suscitadas, seja pelos seus sucessores, seja pelos próprios órgãos de controle.

## **2. Por intermédio de que documentos a CAGE científica o administrador da possibilidade de apontamento no relatório de tomada de contas da sua gestão?**

Conforme dispõe o Decreto nº 50.063/13, a CAGE dá ciência ao administrador de possíveis apontamentos em sua tomada de contas por intermédio de informação inserida em processo administrativo, de apontamento eletrônico efetuado no sistema Finanças Públicas do Estado ou mediante outros documentos como, por exemplo, o Comunicado e a Notificação.

## **3. A quem cabe a responsabilidade, no âmbito do processo de tomada de contas especial, pelo cálculo da atualização monetária dos valores a serem devolvidos ao erário, bem como do arbitramento do valor do bem a ser repostos?**

O cálculo da atualização monetária e os juros moratórios incidentes sobre o valor do débito, bem como o arbitramento do valor do bem a ser repostos constituem responsabilidade do administrador, com a anuência do Órgão de Controle Interno.

## **16.5 Legislação**

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967](#)

*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 10.683, de 04 de janeiro 1996](#)

*Estabelece obrigatoriedade e fixa normas aos gestores da Administração Pública quanto à prestação de contas de seus antecessores.*

- [Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000](#)

*Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.*

- [Decreto Estadual nº 50.063, de 08 de fevereiro de 2013](#)

*Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul de que trata o art. 76 da Constituição Estadual.*

– [Resolução TCE nº 1.028/2015](#)

*Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.*

– [Resolução TCE nº 1.039/2015](#)

*Dispõe sobre a forma de processamento de correção dos débitos imputados e das multas fixadas pelo Tribunal de Contas do Estado e sobre os procedimentos de controle e acompanhamento do cumprimento das respectivas decisões e dá outras providências.*

– [Resolução TCE nº 1.049/2015](#)

*Dispõe sobre a instauração e o processamento da tomada de contas especial.*

– [Resolução TCE nº 1.132/2020](#)

*Dispõe sobre prazos e documentos que deverão ser entregues ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em formato eletrônico, para exame das contas ordinárias da esfera estadual, nos termos previstos no art. 82 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 1028, de 4 de março de 2015.*

– [Resolução TCE nº 1.142/2021](#)

*Dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas anuais, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa TCE nº 19/2015](#)

*Regulamenta o disposto no art. 2º, parágrafo único, e nos arts. 11 e 12 da Resolução nº 1.039, de 8 de julho de 2015, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 02, de 08 de dezembro de 2000](#)

*Dispõe sobre as Tomadas de Contas de Exercício no âmbito da Administração Direta com vistas a disciplinar a instrução do respectivo processo e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 01, de 28 de março de 2014](#)

*Estabelece as etapas de implantação do Sistema de Informações de Custos do Estado do Rio Grande do Sul - CUSTOS/RS, os procedimentos a serem observados pelos gestores quanto à sua utilização e às informações extraídas ou relacionadas ao sistema que deverão acompanhar os processos de tomada de contas e dá outras providências.*



## 17. CUSTOS

---

**17.1** Definição e Considerações Gerais **17.2** Estrutura Hierárquica de Centros de Custos (EHCC) **17.3** Grupo Setorial de Custo (GSC) **17.4** Sistemas Vinculados à EHCC **17.5** Relatório Anual de Custos **17.6** Considerações Finais **17.7** Perguntas e Respostas **17.8** Legislação

---

*Atualizado por  
Wagner Ramos Ribeiro*

### 17.1 Definição e Considerações Gerais

O sistema Custos/RS é um conjunto de regras, normas, procedimentos e programas computacionais que tem por objetivo organizar os dados financeiros e patrimoniais de forma a evidenciar os custos dos bens e serviços entregues à sociedade pela Administração Pública Estadual. Sua principal finalidade é subsidiar os gestores quanto ao planejamento, à tomada de decisão e ao controle dos recursos públicos.

O módulo Estrutura Hierárquica de Centros de Custo (EHCC), do software fazendário Finanças Públicas do Estado (FPE), foi o instrumento desenvolvido para pôr em prática a legislação e a teoria aplicadas à Contabilidade de Custos no Setor Governamental.

A Administração registra e materializa as políticas públicas por meio de diferentes softwares, seja para solicitar materiais de almoxarifado, movimentação de patrimônio, registro de contratos ou pagamento de pessoal. O relacionamento lógico entre a EHCC e os demais softwares proporciona uma série de informações – especialmente as de natureza quantitativa e qualitativa dos insumos consumidos para a realização das entregas – que atualmente estão disponibilizadas na plataforma CAGE Gerencial (CG). Esse sistema possibilita o cruzamento de dados e a geração de relatórios gerenciais abrangentes ou específicos de custos, em modelo gráfico ou de planilha, de forma geral ou pormenorizada. Viabiliza também a consulta sob diversas óticas, como a análise por centro de custos, por município, por item de material ou de serviço. Conforme o entendimento e a necessidade de cada órgão ou entidade e dependendo das opções de cada painel, as informações poderão ser exibidas segundo a execução orçamentária e financeira ou o período de competência do consumo.

### 17.2 Estrutura Hierárquica de Centros de Custos (EHCC)

A EHCC é o espelho do organograma de cada unidade da Administração Pública dentro do sistema Custos/RS. Deve estar sempre atualizada e de acordo com a legislação vigente de cada órgão ou entidade.

A EHCC é composta por diversos níveis de componentes, conforme a hierarquia própria da instituição, sendo o menor deles o Centro de Custos (CC). Os CCs são os únicos que recebem a alocação de custos. Os demais níveis são agregadores.

Estes são os níveis mais comuns:

1. Órgão ou Entidade;
2. Unidade Orçamentária;
3. Direção;
4. Departamento;
5. Divisão;
6. Seção;
7. Setor;
8. Centro de Custo<sup>1</sup>.

**Exemplo:**

- 14 – Secretaria da Fazenda (Nível de órgão)
- 1402 – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Nível de UO)
- 204 – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Nível Direção)
- 3011 – Divisão de Informações Estratégicas (Nível Divisão)
- 90073 – Gab Divisão de Informações Estratégicas (Centro de Custo)
- 90073 – Seção de Inteligência do Controle (Centro de Custo)
- 90074 – Seção de Custos e Controles Gerenciais (Centro de Custo)

Neste exemplo as seções são centros de custos. Dependendo do órgão ou entidade, o centro de custos poderia ser uma escola, uma delegacia, uma promotoria de justiça, um museu, um departamento administrativo. Assim, é possível definir o grau de detalhamento da estrutura e onde acumular os valores de custos.

Para ter acesso, realizar inclusões, modificações, exclusões ou propor nova estrutura é preciso ter autorização para o módulo EHCC, dentro do FPE. São os integrantes dos Grupos Setoriais de Custos (GSC), em cada órgão ou entidade, os responsáveis pelas atualizações nesse módulo.

---

<sup>1</sup> Não é necessário que os centros de custos estejam no oitavo nível.

## 17.3 Grupo Setorial de Custo (GSC)

O Grupo Setorial de Custos (GSC) deve ser constituído por servidores do órgão ou entidade, designados pelo seu dirigente máximo por meio de portaria e capacitados para atuar na análise e gestão de custos.

As funções do GSC são (art. 5º do Decreto Estadual nº 49.766/12):

- I - Prestar apoio técnico aos seus respectivos órgãos ou entidades;
- II - Cumprir prazos estabelecidos pelos órgãos ou entidades a que pertencem;
- III - Prestar informações sobre custos ao Órgão Central quando demandado;
- IV - Elaborar estudos e propor melhorias nos processos administrativos e de sistemas, com a finalidade de aprimorar os processos informatizados do Custos/RS e do uso das informações de custos;
- V - Efetuar ou demandar a manutenção nos sistemas informatizados integrados ao Custos/RS;
- VI - Subsidiar os gestores dos seus respectivos órgãos ou entidades com informações de custos, a fim de apoiá-los no processo decisório;
- VII - Validar os dados de custos quanto à correta alocação aos centros consumidores e aos projetos e atividades que lhes deram causa;
- VIII - Manter atualizado o plano de centros de custos de seu órgão ou entidade, bem como as vinculações existentes a qualquer um de seus componentes; e
- IV - Participar de treinamentos, reuniões técnicas e outros eventos realizados ou promovidos pelo Órgão Central ou por seus respectivos órgãos ou entidades, com vista ao aperfeiçoamento da gestão de custos na Administração Pública Estadual.

### **Exemplo de atividade e procedimentos:**

Caso seja publicado no DOE a criação de uma nova seção, caberá ao GSC:

1. Solicitar à unidade responsável pelos Setores RH (SRH) a criação desse novo setor na Estrutura RHE, bem como o registro dos vínculos dos servidores lotados na nova seção do órgão/entidade.
2. Propor a criação do centro de custo referente à nova seção na estrutura, via módulo EHCC do FPE. Obs.: Toda proposta de modificação deverá ser enviada (via sistema) para a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), Órgão Central gerenciador do Custos/RS, para avaliação e aprovação.

3. Preencher, no cadastro da proposta, os itens obrigatórios. Alguns itens são facultativos, porém importantes. Dentre esses, o código SRH é utilizado para a correta vinculação dos gastos de pessoal ao CC.
4. Caso a nova seção ocupe um imóvel alugado, o cadastro do contrato deve registrar o centro de custos correspondente – no módulo de Locações do FPE.
5. Na existência de instalações de água e de luz no imóvel, o GSC deve providenciar o vínculo das instalações ao centro de custos da nova seção – no módulo Integração Estado Fornecedor (IEF).
6. Caso venha a consumir materiais do almoxarifado do órgão, deverá ser autorizado um servidor com o perfil de acesso de “solicitante de materiais” – no módulo Administração de Materiais (SAM) do FPE. Este servidor será autorizado no centro de custo da nova seção. Desta forma, todo o consumo de materiais efetuado será registrado como um custo desta seção.
7. Qualquer outro sistema que solicite a inclusão de centros de custos, ou seja, que tenha vinculação com a EHCC, deve ser atualizado.

## 17.4 Sistemas Vinculados à EHCC

Atualmente, existem seis sistemas que possuem integração com os centros de custos: Recursos Humanos do Estado – RHE, Sistema de Administração de Materiais – SAM/FPE, Sistema de Integração Estado-Fornecedor – IEF/FPE, Contratos de Locação/FPE, Contratos de Serviços de Terceiros – CST/FPE e Administração Patrimonial do Estado – APE.

A inserção correta dos registros nos sistemas citados é de suma importância, pois estes se tornarão automaticamente em informação dinâmica nos painéis de Custos do CAGE Gerencial (CG).

Veja resumidamente como funciona o fluxo de informação entre alguns sistemas:

Tabela 8: Quadro resumo do fluxo entre Sistemas.

RESUMO DO FLUXO DE INFORMAÇÃO ENTRE SISTEMAS	
<b>RHE</b>	Os registros lançados mês a mês no RHE também poderão ser acompanhados no CG com variados enfoques. Exemplo: listagem das vantagens e descontos, por setor ou por tipo de rubrica; discriminação por rubricas de contracheque; aplicação de filtros por características de cargo, por situação de aposentadoria ou de afastamentos temporários, faixa-etária, sexo, local de trabalho etc. Caso os Setores RH estejam corretamente preenchidos na EHCC, será possível analisar a despesa de pessoal por centro de custo. Importante: cada Setor RHE deve corresponder a um CC.

RESUMO DO FLUXO DE INFORMAÇÃO ENTRE SISTEMAS	
<b>SAM</b>	À medida em que ocorrem as solicitações de material pelo SAM e o operador indica o CC que irá consumi-los, as informações ficarão evidenciadas no CG. Será possível analisar todo consumo no mês de sua ocorrência em um painel próprio para almoxarifado.
<b>IEF</b>	Cada instalação ou contrato registrado no IEF deve indicar o CC que consumirá o serviço (água e esgoto, energia, contratos de TI). À medida que as faturas relacionadas forem inseridas no sistema e atestadas, o CG evidenciará o consumo desses serviços no mês em que ocorreram e dentro dos CCs indicados. Obs.: Atualmente o CC é indicado em cada instalação ou contrato das unidades consumidoras. Devido à constante evolução dos sistemas, é possível que novas formas de rateio de valor entre CCs sejam desenvolvidas.
<b>LOCAÇÃO</b>	Cada contrato deve indicar os CCs que utilizarão o imóvel alugado, e o valor da locação deve ser distribuído proporcionalmente. Se, por exemplo, um contrato servir a dois departamentos (considerados CCs), deve-se indicar o percentual de consumo seguindo critérios lógicos (ex.: nº de servidores lotados, área ocupada em m2). O CG evidenciará o consumo mês a mês conforme a vigência contratual registrada, além de permitir o acompanhamento dos atestes efetivos. Gráficos e tabelas permitirão análises variadas, como: o que foi consumido e o que se planeja consumir; comparação entre contratadas, valor do m2 alugado em um mesmo bairro, classes de imóveis etc.
<b>CST</b>	Semelhante ao Locação. Porém, o acompanhamento é apenas o registral. Portanto, o CG permitirá o exame daquilo que foi informado do contrato no módulo CST, não o que foi atestado (nem o empenhado, liquidado e pago na execução orçamentária e financeira). Por isso, são necessárias a correta inserção e a atualização dos dados nesse sistema. Obs.: Deve-se frisar que, dependendo do caso, os valores aproximados podem ser adequados para análise gerencial. Caso um registro tenha de ser atualizado, o novo valor valerá somente para os próximos meses. No entanto, o CG permite a exibição dos valores históricos ou valor atualizado para todo período.

Fonte: CAGE.

O Custos/RS, por meio da legislação, acentuou a necessidade de os sistemas em desenvolvimento no Estado do RS adotarem a integração com a EHCC:

**Instrução Normativa CAGE N° 05, de 04 de novembro de 2010.**

Art. 2º - Todo o sistema informatizado estadual que tiver em seu objeto a localização, distribuição, mensuração, registro ou controle de despesas, ou, ainda, que contenha elementos ou informações que possam ser associados a custos ou despesas, deverá adotar a Estrutura Hierárquica de Centros de Custos de que trata esta Instrução Normativa, de forma a viabilizar a apropriação de valores aos respectivos Centros de Custos.

Art. 3º - Os sistemas informatizados em desenvolvimento ou já implantados pelos órgãos e entidades estaduais, que contiverem informações que possam vir a ser utilizadas na apuração de custos,

deverão ser adequados à Estrutura Hierárquica de Centros de Custos de que trata esta Instrução Normativa, de modo a possibilitar a interação com o subsistema CUSTOS-RS.

## 17.5 Relatório Anual de Custos

Conforme Instrução Normativa CAGE 01/2014, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual deverão emitir um relatório anual indicando os resultados obtidos quanto à economia de recursos e/ou aumento de produtividade, a partir do exercício seguinte ao da implantação do sistema Custos/RS.

A implantação prevê a revisão e ativação da EHCC; designação dos integrantes dos Grupos Setoriais de Custos (GSC); apresentação pela CAGE do Custos/RS e orientação quanto às funcionalidades do sistema. De outra forma, considera-se implantado na unidade governamental quando esta possui uma EHCC ativa; GSC designado e instruído; e, por logicidade, utiliza algum sistema integrado.

O relatório deve fazer parte do processo de Contas de Gestão dos órgãos e entidades e disponibilizado no Portal da Transparência/RS no máximo em 60 dias, contados da data do encerramento do exercício financeiro e/ou da gestão.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias também podem conter regramentos específicos sobre a elaboração do relatório de custos. Concernente a isso, cabe salientar que este é de caráter gerencial e, portanto, possui certo grau de autonomia. Um modelo único de relatório para todas as unidades do Estado seria algo inviável, visto que cada uma tem competências e atividades ímpares. No entanto, algumas recomendações de conteúdo são imprescindíveis:

O relatório de análise de custos – de forma clara e objetiva e conforme os sistemas de informação disponíveis – deve transmitir:

- As ações planejadas e desenvolvidas para reduzir custos, aumentar a produtividade e/ou qualificar o gasto e o serviço público prestado ao cidadão;
- As quantidades dos principais produtos e serviços entregues pelo órgão ou entidade;
- Os valores de consumo no período em que ocorreram ou, na ausência destes, os valores totais das liquidações dos insumos necessários para efetivação das entregas.
- Quaisquer informações relevantes, decorrentes do funcionamento do órgão ou entidade, e que demonstrem as entregas realizadas de acordo com parâmetros de boa governança adotados pela gestão.

É recomendado que os integrantes dos GSCs adotem metodologia, junto à área técnica da sua unidade, para a mensuração das principais entregas realizadas no exercício, tais como: a quantidade de atendimentos, de salvamentos, de internações, de prisões, de emissões de documentos, de fiscalizações, de análises de processos, de km de estradas asfaltadas e outros resultados provenientes da atividade fim de cada órgão e entidade do Estado. A estrutura e os arranjos organizacionais, necessários para permitir a quantificação dos resultados, precisam estar condizentes com o Regimento Interno atualizado de cada unidade.

Embora haja a previsão da publicação de um relatório anual, o sistema Custos/RS surge com propósito de incentivar o uso de ferramentas de análise de dados no planejamento de longo prazo e gestão cotidiana dos órgãos e entidades do Estado. Portanto, mais importante que o relatório é a disseminação do uso dos dados e, com isso, a busca permanente pela eficiência e eficácia dos serviços prestados aos cidadãos.

## 17.6 Considerações Gerais

Existe a necessidade de ampliar a cultura de análise de custos, começando com a correta alocação nos centros de custos de todo recurso consumido pela Administração Pública, seja esse material, mão de obra própria ou terceirizada.

Em toda Administração há alguma forma de mensuração de sua atuação, ou das consequências pela sua inação. Por exemplo, nota IDEB de cada escola estadual. O cruzamento desta medida com os dados de custos dá ao gestor um retrato da atuação da sua unidade. A partir deste retrato a gestão pública poderá decidir o que pode ser alterado ou suprimido, medidas para diminuição dos custos ou melhora da atuação por meio da comparação entre coordenadorias ou, quando possível, entre o público e o privado. É um parâmetro objetivo para análise de desempenho e amparo ao processo decisório.

Gestão de custos não implica necessariamente na sua redução, mas sim na qualificação do gasto. Gastar bem não é uma opção do gestor, é uma obrigação imposta pelas Constituições Federal e Estadual e um anseio da população em geral.

## 17.7 Perguntas e Respostas

### 1. Podemos fazer ajustes nos consumos registrados no CAGE Gerencial?

Não. O CG foi projetado para acessar as bases de dados dos sistemas de origem e apresentar as informações de forma rápida, dinâmica e com múltiplas visualizações. Assim, caso seja permitida, qualquer alteração deve ser feita nos sistemas de origem e, na sequência, o CG apresentará as modificações automaticamente.

## 2. Como sei que a EHCC de minha Unidade está correta?

Verificando se o que consta no sistema FPE, no módulo Estrutura Hierárquica de Centros de Custos → Estrutura → Componente, está de acordo com o que dispõe a Legislação regulamentadora da sua Unidade.

## 3. Se houver algum ajuste a fazer na EHCC, como faço este encaminhamento?

Este encaminhamento é feito exclusivamente pelos integrantes do GSC por meio do sistema, no módulo Estrutura Hierárquica Centro Custo → Proposta Estrutura. A Divisão de Informações Estratégicas da CAGE disponibiliza diversos auxílios (manuais, vídeos explicativos e apresentações). O e-mail de contato é [die.cage@sefaz.rs.gov.br](mailto:die.cage@sefaz.rs.gov.br)

## 4. Por que todas as despesas orçamentárias do meu Órgão não aparecem nos painéis de Custos do CAGE Gerencial?

O Custos/RS contém informações do consumo de recursos, independentemente da Execução Orçamentária. Por exemplo, a aquisição de material de expediente para um semestre, em que a despesa foi totalmente empenhada, liquidada e paga, só é registrada no Custos/RS quando se dá o consumo, depois de solicitado e atendido no SAM.

Por outro lado, as despesas do IEF, se não forem contestadas, constarão no sistema de custos, mesmo não tendo sido empenhada, por falta de orçamento, porque o consumo da água e da luz já se efetivou. Alguns valores não são custeáveis, pois efetivamente não compõem o custo de determinado órgão, tais como os juros da dívida. E, por fim, a integração de mais sistemas de controle com o Custos/RS é feita gradualmente, pois envolve a adaptação entre sistemas e acesso às bases de dados pela DIE/CAGE, e neste processo outras entidades parceiras (ex.: PROCERGS, autarquias Estaduais ou Federais) podem fazer parte.

## 17.8 Legislação

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

– [Resolução CFC nº 1.366/2011, de 25 de novembro de 2011](#)

*Aprova a NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público.*

– [NBC T 16.11](#)

*Normas Brasileiras de Contabilidade 16.1 a 16.11.*

– [Lei Complementar Estadual nº 13.451/2010, de 26 de abril de 2010](#)

*Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências.*

– [Leis Estaduais de Diretrizes Orçamentárias](#)

*Compilado de Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado do Rio Grande do Sul de 1991 a 2021.*

– [Decreto Estadual nº 49.766, de 30 de outubro de 2012](#)

*Institui o Sistema de Informações de Custos do Estado do Rio Grande do Sul - CUSTOS/RS.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 05, de 4 de novembro de 2010](#)

*Institui a Estruturação Hierárquica de Centros de Custos a ser adotada pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 01, de 28 de março de 2014](#)

*Estabelece as etapas de implantação do Sistema de Informações de Custos do Estado do Rio Grande do Sul - CUSTOS/RS, os procedimentos a serem observados pelos gestores quanto à sua utilização e às informações extraídas ou relacionadas ao sistema que deverão acompanhar os processos de tomada de contas e dá outras providências.*



## 18. ORÇAMENTO PÚBLICO

---

**18.1** Definição **18.2** Instituições Orçamentárias Brasileiras **18.3** O Ciclo Orçamentário **18.4** Aspectos Gerais e Específicos do Orçamento Público Gaúcho **18.5** Plano Plurianual **18.6** Lei de Diretrizes Orçamentárias **18.7** Lei Orçamentária Anual **18.8** Créditos Adicionais **18.9** Legislação

---

Atualizado por  
Lucas Carvalho

### 18.1 Definição

O Orçamento é um instrumento de planejamento tanto para entes públicos quanto para entes privados e representa uma previsão dos recursos que ingressarão e que serão aplicados dentro de um período específico, consoante palavras do Manual Técnico do Orçamento editado pela Secretaria de Orçamento Federal – MTO (2018). No caso do Orçamento Público, pode-se dizer que consiste em um registro de receitas e de despesas do governo para um determinado momento<sup>1</sup>, registro que expõe as prioridades de política e de financiamento do ente estatal, bem como das perspectivas econômicas de um período.<sup>2</sup>

Além disso, conforme o Manual de Contabilidade Pública Aplicada ao Setor Público (2018), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível afirmar que o Orçamento Público é também uma ferramenta que permite a sociedade, por si mesma ou por meio de seus representantes eleitos, fiscalizar a gestão dos recursos públicos, tendo em vista que, em um primeiro momento, expressará o que um governo pretende fazer e com que recursos pretende fazer o que deseja e, em momento posterior, permitirá a comparação entre o que foi alcançado e o que fora pretendido.<sup>3</sup>

De acordo com Von Hagen (2007), o Orçamento Público – doravante, chamado apenas de Orçamento – é o resultado de um processo estruturado em princípios e regras formal e informalmente institucionalizados, os quais constituem o que o autor denomina de instituições orçamentárias. No caso brasileiro, conforme Giambiagi, Além e Garson<sup>4</sup>, pode-se dizer que tais instituições dão azo a um Sistema de Planejamento e Orçamento cujas diretrizes estão estabelecidas na Constituição Federal e em dispositivos legais e infralegais, ou mesmo doutrinários, cujos dizeres estruturarão o processo orçamentário brasileiro.

---

<sup>1</sup> HAGEN, J. V. **Budgeting institutions for better fiscal performance. Budgeting and budgetary institutions.** Washington: The World Bank, 2007. p. 27-51.

<sup>2</sup> GRUBER, J. **Public finance and public policy.** 1ª ed. New York, NY: Macmillan, 2005.

<sup>3</sup> SHAH, A. **Budgeting and budgetary institutions.** Washington, DC: World bank publications, 2007.

<sup>4</sup> GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.; GARSON, S. **Finanças Públicas.** 6ª ed. Brasil: Elsevier, 2017.

Dado que tais instituições são as regras do jogo<sup>5</sup> sob as quais o Gestor Público programará e executará as ações de sua gestão, passa-se a descrevê-las na seção a seguir.

## 18.2 Instituições Orçamentárias Brasileiras

Como exposto acima, as instituições orçamentárias envolvem normas e princípios que estabelecem as regras do jogo sobre a qual serão previstas as receitas e fixadas as despesas destinadas a atender as ações governamentais realizadas pelo Gestor Público. Diante disso, apresentam-se, a seguir, aspectos essenciais dessas instituições.

### 18.2.1 Princípios

Em termos principiológicos, o Orçamento brasileiro é orientado por princípios previstos na doutrina e em normas constitucionais e infraconstitucionais. Com base no MTO (2018), apresentam-se alguns desses princípios norteadores do Orçamento<sup>6</sup>:

- Anualidade ou Periodicidade – a estimativa da receita e a fixação da despesa de um ente político são válidas para um período determinado, o chamado exercício financeiro, que, no Brasil, coincide com o ano civil (de 1º de janeiro a 31 de dezembro);
- Unidade ou Totalidade – o Orçamento do ente governamental deve ser uno, abrangendo todos os seus órgãos e todas as suas entidades. Dessa forma, devem estar contidas, em um único documento legal, todas as receitas previstas e as despesas fixadas para um dado exercício financeiro. Esse documento é a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual será discriminada em seção específica deste capítulo;
- Universalidade – segundo esse princípio, o Orçamento deverá conter, para um exercício financeiro, todas as receitas e as despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;
- Exclusividade – a LOA deverá conter apenas matéria de natureza orçamentária, não podendo servir como instrumento normativo para fins outros. Há, no entanto, duas exceções constitucionalmente consagradas, quais sejam: a autorização para abertura de créditos suplementares àqueles já previstos

<sup>5</sup> NORTH, D. C. **Institutions**. *Journal of economic perspectives*. v. 5, n. 1, 1991. p. 97-112.

<sup>6</sup> Para mais informações sobre Princípios Orçamentários, sugere-se capítulo 5 do livro “Orçamento Público”, de James Giacomoni, 17ª edição, editora Atlas, 2017.

nessa lei e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita;

- Especificação (ou Discriminação) – na LOA, cada rubrica de receita ou de despesa será identificada, de modo a evitar a inserção de dotações globais, destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras;
- Orçamento Bruto – de acordo com esse princípio, é vedado o registro das receitas e das despesas a não ser pelo valor total e bruto de cada uma, sem quaisquer deduções; e
- Não afetação de Receita (ou Não Vinculação da Receita) – não se deve estabelecer vinculações de receitas de impostos, com exceção daquelas já previstas na própria Carta Magna.

### 18.2.2 Normas Orçamentárias

Dentre as normas de maior relevância para o Orçamento Público brasileiro<sup>7</sup>, estão a Constituição Federal – sobretudo em seus art. 165 a 169; a Lei nº 4.320/64, que traz normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle do Orçamento; e a Lei Complementar (LC) nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual define procedimentos de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, adicionando conteúdos a serem incorporados ao Orçamento.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, adicione-se às normas supracitadas a Constituição Estadual; a LRF Estadual, LC nº 14.836/16, a qual complementa a LRF e, também, traz dispositivos que dizem respeito à elaboração e à aprovação do Orçamento estadual; e a Lei Complementar nº 10.336/94, que traz normas para a elaboração e o controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais.

Normas infralegais, como decretos, portarias e circulares, também constituem o arcabouço normativo do Orçamento. Citam-se, como exemplos: a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, e a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163, de 04 de maio de 2001 - alterada pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, que tratam da classificação das receitas e das despesas no Orçamento, e, no âmbito estadual, o Decreto Estadual nº 42.085/02, que institui a codificação da receita e da despesa, codificação esta que é atualizada constantemente pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, acessíveis no Sistema de Finanças do Estado (FPE).

Decorrentes da Constituição Federal, provêm os três instrumentos legislativos que são os pilares do planejamento e do orçamento governamentais para qualquer esfera

<sup>7</sup> FABIO GAMBIAGI, A. C. A. S. G. Ob. cit.

federativa, envolvendo todos os poderes, fundos, órgãos e entidades que sejam instituídos e mantidos pelo Poder Público e empresas em que o ente político possua a maioria do capital social com direito a voto. Integradas entre si e oriundas de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo dos entes federados, nas palavras de Giambiagi, Além e Garson (2017), essas instituições orçamentárias são as seguintes:

- o **Plano Plurianual (PPA)**, instrumento de planejamento governamental de médio prazo que traz orientações para as ações da Administração Pública, contemplando um período de 04 anos. O PPA é elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, e permanece vigente até o final do primeiro ano do mandato seguinte;
- a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, a qual, anualmente, define as metas e as prioridades para a alocação de recursos públicos, a partir das orientações emanadas do PPA vigente; e
- a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, em que estarão alocados os recursos necessários para atender às diretrizes definidas na LDO e para garantir a continuidade dos serviços públicos e o cumprimento das obrigações do ente federativo, como, por exemplo, o pagamento de previdência aos seus servidores. Na LOA, portanto, estarão a previsão dos recursos públicos a serem arrecadados (receitas) e a fixação de suas aplicações (despesa) para cada exercício financeiro.

Acrescente-se a esses três instrumentos as leis de Créditos Adicionais, que são considerados mecanismos retificadores do Orçamento, seja por darem azo ao aumento de recursos para alguma aplicação que tenha sido insuficientemente orçada na LOA, seja para acrescentar aplicação não prevista nessa lei.<sup>8</sup>

Dada a importância dos instrumentos recém descritos, os quatro serão abordados em seção específica, contudo, antes disso, é importante apresentar ao Gestor Público tanto o chamado ciclo (ou processo) orçamentário, que consiste nas etapas que são cumpridas desde a elaboração até a avaliação da execução do Orçamento Público; quanto alguns aspectos gerais e específicos da legislação orçamentária que trazem implicações diretas ao orçamento gaúcho.

### 18.3 O Ciclo Orçamentário

Sanches<sup>9</sup>, ao citar Orin Cope, afirma que “o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os

<sup>8</sup> GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 17ª. ed. Brasil: Atlas, 2017.

<sup>9</sup> SANCHES. O. M. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Coletânea planejamento e orçamento governamental, Brasil, v. 2, n. ENAP, 2007.

orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas”.

Esse processo é comumente apresentado em quatro etapas, a saber: a elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; e controle de avaliação da execução orçamentária.<sup>10</sup>

No entanto, com o advento da Carta Magna em 1988, que inovou o ordenamento jurídico pátrio ao institucionalizar o PPA e a LDO como partes indissociáveis do Orçamento Público, Sanches (2007) fez uma reavaliação desse processo, a fim de nele envolver os dois instrumentos orçamentários. Portanto, entendido como um processo orçamentário condizentes com as inovações do vigente texto constitucional, apresenta-se ao Gestor Público tal ciclo orçamentário:

- formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo;
- apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo;
- proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo;
- apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo;
- apreciação, adequação e autorização legislativa;
- execução dos orçamentos aprovados; e
- avaliação da execução e julgamento das contas.

Deve ficar claro para o Gestor que essas oito etapas, embora tragam implicações umas sobre as outras, elas não são aglutinadas entre si, com isso se quer dizer que cada uma delas “possui ritmo próprio, finalidade distinta e periodicidade definida”<sup>11</sup>, além de ora estar a cargo de um poder, ora, de outro.

Exemplificam essas distinções tanto a vigência dos instrumentos, o que dispõe a Constituição Estadual sobre as datas-limite para que os projetos de PPA, LDO e LOA devem ser enviados ao Poder Legislativo pelo Governador do Estado:

- o projeto de lei do plano plurianual até 1.º de agosto do primeiro ano do mandato do Governador;
- o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, anualmente, até 15 de maio;
- os projetos de lei dos orçamentos anuais até 15 de setembro de cada ano.

---

<sup>10</sup> GIACOMONI, J. Ob. cit.

<sup>11</sup> SANCHES. O. M. Ob. cit.

Bem como as datas-limite para que tais projetos sejam encaminhados para sanção:

- o projeto de lei do plano plurianual até 1.º outubro do primeiro ano do mandato do Governador, e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 15 de julho de cada ano;
- os projetos de lei dos orçamentos anuais até 30 de novembro de cada ano.

## 18.4 Aspectos Gerais e Específicos do Orçamento Público Gaúcho

Como visto em seção retro, o Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul segue os ditames de normas gerais editadas pela União, válidas, portanto, para qualquer ente federado, assim como o previsto em normativos supletivos, com aplicação, pois, apenas na esfera estadual gaúcha. A seguir, destacam-se excertos de alguns desses normativos a fim de auxiliar o Gestor na administração da coisa pública, no entanto ressalva-se que não se pretende esgotar o conteúdo nem substituir a leitura atenta dessas normas ou de outras publicações oficiais, como o Manual Técnico do Orçamento disponibilizado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>12</sup>.

Pois bem. Tradicionalmente, no Brasil, o Orçamento Público tem tido caráter autorizativo, ou seja, o Gestor não é obrigado a gastar todo o recurso previsto no Orçamento para suas ações. Inclusive, estaria, na sua discricionariedade, escolher o momento adequado para realizar a despesa, ou, até mesmo, para deixar de realizá-la, caso entenda que isso não prejudicará o cumprimento do programa de trabalho do órgão ou entidade sob sua gestão. Conforme palavras do ministro – aposentado – Rodrigues Alckmin, do Superior Tribunal Federal (STF)<sup>13</sup>, “a realização da despesa pública é tarefa que incumbe ao Poder Executivo, conhecedor das disponibilidades do tesouro e responsável pela execução orçamentária, na forma da Constituição e das leis”.

Inclusive, no Estado do Rio Grande do Sul, tentou-se, por meio da Emenda à Constituição Estadual nº 30/02, tornar obrigatória execução do Orçamento Público gaúcho, todavia, por decisão unânime, o STF declarou, recentemente, inconstitucional os dispositivos de tal emenda<sup>14</sup>.

Contudo, isso também não significa que, ao Poder Executivo, caberá definir a totalidade das aplicações dos recursos públicos orçamentários disponíveis, pois, na própria Carta Magna, permite-se, por exemplo, a vinculação de parcela mínima de receita pública às ações e aos serviços de saúde (§ 2º do art. 198) e à manutenção e ao desenvolvimento

<sup>12</sup> Disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/manual-tecnico-do-orcamento>.

<sup>13</sup> Ação Rescisória 929, Rel. Min. Rodrigues Alckmin, Plenário, DJ 16.6.1976.

<sup>14</sup> Vide ADI nº 2680, Relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/05/2020.

do ensino (art. 212), regulamentadas, respectivamente, pela Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e pela Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985<sup>15</sup>.

Ainda nesse sentido, é importante também fazer referência ao espaço orçamentário que deve ser destinado aos orçamentos dos poderes Legislativo e Judiciário, assim como o do Ministério Público e da Defensoria Pública, os quais têm a prerrogativa de encaminharem suas próprias propostas orçamentárias, observados os limites que estão estipulados na LDO, e o espaço às emendas individuais dos parlamentares – as quais devem ser obrigatoriamente executadas, conforme § 9º do art. 166 da CF.

Ainda no tocante a emendas, cabe destacar que, no § 3º do mesmo art. 166, são apresentados os requisitos a serem observados relativamente às emendas que poderão ser realizadas ao projeto da LOA encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a saber: as emendas devem ser compatíveis com o PPA e a LDO; é obrigatória a indicação de recurso orçamentário, sendo a única fonte admitida a resultante da anulação de outras despesas, desde que estas não se refiram a pessoal e seus encargos, ao serviço da dívida e às transferências tributárias constitucionais, todavia isso não impede emendas que se destinem à correção de erros ou a omissões, ou que se refiram ao texto propriamente dito do projeto de lei.

A Constituição gaúcha incluiu ainda, dentre as que também não podem ser anuladas para servirem de fonte a emendas ao orçamento, as dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população (art. 152, § 3º, II, “d”).

De outro modo, o art. 167 da CF trata de vedações pertinentes a matérias orçamentárias, dentre as quais as mais relevantes, sob o ponto de vista de elaboração e aprovação do Orçamento Público, são: a impossibilidade de iniciar programa ou projeto que não esteja incluído no orçamento, e a proibição da vinculação da receita de impostos, com exceção daquelas previstas na própria Constituição, algumas já referidas anteriormente (ações e serviços de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe sobre o orçamento no Título V (das Finanças, da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (das Finanças Públicas), Seção II (do Orçamento), arts. 149 a 156. Em linhas gerais, os dispositivos da Constituição Estadual reproduzem os da Constituição Federal, com os seguintes acréscimos, além daqueles antes destacados:

- o orçamento anual deve ser elaborado considerando a participação popular, a qual, atualmente, ocorre na forma da Lei nº 11.179/98 (art. 149, § 4º), que dispõe sobre a consulta direta à população;

---

<sup>15</sup> Embora esta lei tenha sido instituída para regulamentar emenda à Constituição de 1967 (no caso, a Emenda nº 24/83, conhecida como “Emenda Calmon”), sendo, pois, anterior à Constituição de 1988, ela permanece em vigor, conforme entendimento manifestado pela Procuradoria-Geral do Estado no Parecer nº 8.648 de 1991.

- despesas com publicidade devem ser objeto de dotação orçamentária específica, que só pode ser complementada ou suplementada por meio de lei específica (art. 149, § 7º);
- a LOA poderá prever a forma de aplicação do *superávit* ou o modo de cobrir o *déficit* (art. 149, § 9º, III);
- emendas populares ao projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA poderão ser apresentadas durante o período de pauta regimental, desde que firmadas por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade (art. 152, § 6º);
- acesso público, efetuado, na prática, mediante disponibilização no endereço eletrônico da Assembleia Legislativa (<http://www.al.rs.gov.br>) aos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA por, no mínimo, trinta dias antes da votação (art. 152, §7º); e
- o projeto da LOA deve ser enviado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa até 15 de setembro e encaminhado para sanção até 30 de novembro de cada ano (art. 152, § 8º, III, e § 9º, II).

No tocante a obras públicas, a já mencionada Lei Complementar Estadual nº 10.336/94 torna obrigatória a especificação das obras previstas como investimentos no orçamento, com indicação das novas, das que estão em andamento e das paralisadas (art. 20, II, e § 1º, e art. 22). As obras de pequeno valor, assim consideradas aquelas cujo somatório não ultrapassa 10% do valor total do projeto, poderão ser agrupadas sob o título Diversas Pequenas Obras (art. 20, § 2º). Quando a execução da obra durar mais de um exercício, essa terá de ser especificada em todos os orçamentos, até a sua conclusão (art. 20, § 3º).

Por fim, destaca-se que o art. 166 da CF/88 dispõe que cabe a uma Comissão Mista de deputados e senadores examinar e emitir parecer sobre os referidos projetos de lei do PPA, da LDO, da LOA e de suas emendas. Na Assembleia gaúcha, esse papel é atribuído à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle.

A partir da seção abaixo, passa-se a apresentar aspectos gerais e específicos dos instrumentos de planejamento e orçamento: PPA, LDO, LOA e Créditos Adicionais.

## 18.5 Plano Plurianual

Inovação trazida pela Constituição Federal de 1988<sup>16</sup>, o PPA constitui-se em um plano de médio prazo, aprovado por lei, por intermédio do qual o Governo procura ordenar

<sup>16</sup> GIACOMONI, J. Ob. cit.

suas ações para o alcance de metas e objetivos fixados para um período de quatro anos, compreendendo o segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte.

O Plano também “consiste em uma oportunidade para que o Governo organize, detalhe e comunique tanto o conteúdo de sua proposta de governo quanto o modelo de gestão adotado”<sup>17</sup>, dado que nele constará as diretrizes que orientarão as ações da Administração, conforme o § 1º do art. 165 da Magna Carta:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A elaboração da proposta do PPA compete à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG. As metas contidas nesse instrumento, por obrigatoriedade incluída na Constituição Estadual, devem ser quantificadas física e financeiramente.

A proposta do PPA deve ser elaborada no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, cujo projeto de lei tem de ser enviado para a Assembleia Legislativa até 1º de agosto desse ano e retornar para sanção governamental até 1º de outubro do ano em questão, conforme seção retro. Além disso, é importante mencionar que o PPA pode sofrer revisões anuais, com o encaminhamento do respectivo projeto de lei à Assembleia Legislativa até 15 de agosto.

O PPA é constituído, sobretudo, pelos chamados Programas, instrumentos compostos por ações encadeadas entre si e que visam, ao fim e ao cabo, atingir os objetivos do programa de que fazem parte. No PPA-RS 2020-2023, institucionalizado pela Lei nº 15.326, de 1º de outubro de 2019, foram estabelecidos quatro tipos de Programas, dos quais são enfatizados dois, a saber:

- Programas Temáticos: deles resultam bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade; esses programas são compostos pelas chamadas Ações Programáticas, coordenadas por um órgão/entidade específico, por meio de cada uma delas espera-se atingir um Resultado Esperado, isto é, um bem ou um serviço que componha o Programa Temático a que a Ação pertence; e
- Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: neles o beneficiário pelos bens e serviços a serem ofertados é o próprio Estado, o que inclui a prestação atividades de natureza tipicamente administrativa. Apesar de terem a própria Administração Pública como foco, esses programas colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas aqui apresentados.

---

<sup>17</sup> Seção “Apresentação” do PPA-RS 2020-2023, disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>.

Além desses dois, o PPA também traz os Programas de Crédito - programas geridos pelas instituições de crédito do Estado - e o Programa de Encargos Especiais, que possui natureza meramente financeira e que não consta na programação do Plano.

A fim de mensurar os resultados alcançados, é feito, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão, um acompanhamento da execução dos programas do PPA, a partir disso é produzido um relatório que será enviado ao Poder Legislativo concomitantemente com o projeto de LDO, conforme os ditames do art. 10 da Lei nº 15.326/19.

Por fim, cabe mencionar que os orçamentos anuais devem ser elaborados visando à integração com o PPA. Assim, as Ações do PPA encontram correspondência em Projetos e Atividades da LOA, de modo que a execução financeira do PPA resulta do somatório das execuções orçamentárias dos exercícios por ele abrangidos. A visão detalhada do PPA, assim como outros documentos pertinentes à sua elaboração e a seu acompanhamento encontram-se disponíveis no endereço eletrônico da SPGG<sup>18</sup>.

## 18.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO também é uma inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988 e se estabelece como uma integração entre o PPA e a LOA, na medida em que tem por finalidade trazer as prioridades e as metas expostas no Plano para cada Orçamento anual.<sup>19</sup>

O conteúdo a constar na LDO está definido na CF, conforme § 2º do art. 165:

- a) compreender as metas e prioridades da administração pública;
- b) estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas;
- c) orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- d) dispor sobre as alterações na legislação tributária; e
- e) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o advento da LRF, em 2000, novas atribuições foram dadas à LDO, sobretudo no que tange à sustentabilidade fiscal e à execução do orçamento aprovado pelos entes políticos<sup>20</sup>. Nesse sentido, é importante ressaltar a exigência do Anexo de Metas Fiscais, previsto no § 1º do art. 4º da LRF, no qual deverão ser estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas, aos resultados nominal e

---

<sup>18</sup> Vide <https://planejamento.rs.gov.br/orcamento-estado>.

<sup>19</sup> GIACOMONI, J. Ob. cit.

<sup>20</sup> GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.; GARSON, S. Ob. cit.

primário e ao montante da dívida pública para o ano financeiro a que se referirem e para os dois períodos administrativos seguintes.

Cumpra salientar que as metas fixadas, especialmente as relacionadas aos resultados nominal e primário, não devem ser consideradas como intenções para cumprimento de texto legal, pois são considerados compromissos cuja avaliação bimestral poderá resultar na limitação de execução de despesa, segundo critérios previamente fixados na LDO (art. 9º da LRF).

Em consequência, o Tesouro do Estado<sup>21</sup> tem, bimestralmente, informado aos demais poderes e ao Ministério Público o comportamento das receitas e despesas, com projeção do resultado primário até o final do exercício, em confronto com as metas fiscais estabelecidas na LDO. Essas informações, apresentadas sob o título de Relatório da Execução Orçamentária, estão disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria da Fazenda.

O § 3º do art. 4º da LRF contempla o Anexo de Riscos Fiscais, que também deve acompanhar a LDO, no qual são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e as medidas que deverão ser adotadas, caso se concretizem.

Como citado anteriormente, o projeto de lei da LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa até 15 de maio de cada ano e devolvido para sanção até 15 de julho.

## 18.7 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento orçamentário em que, de fato, estará presente a descrição de uma miríade de receitas previstas e de despesas públicas fixadas para um exercício financeiro<sup>22</sup>. De acordo com a Constituição Federal, a LOA é composta por três orçamentos, como exposto a seguir:

- a) o orçamento fiscal, referente aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e
- c) o orçamento de investimento das empresas em que o ente federado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

<sup>21</sup>Vide <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/14065/relatorio-de-execucao-orcamentaria--lrf>.

<sup>22</sup> GIACOMONI, J. Ob. cit.

O orçamento da seguridade social, no caso do Rio Grande do Sul, segundo disposições de sua Constituição, congrega as receitas e despesas relativas à saúde, assistência social e previdência social (art. 149, § 10), compreendendo, pois, o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos pertencentes a esse regime previdenciário.

A LOA, cuja elaboração deve ser feita de modo a torná-lo compatível com o PPA e a LDO, tem, entre outras, a função de reduzir as desigualdades inter-regionais (art. 165, § 7º). No Rio Grande do Sul, a regionalização do orçamento, prevista no § 8º, do art. 149 da CE/89, toma por base os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, criados pela Lei Estadual nº 10.283/94.

Conforme o § 8º do art. 165 da CF, a lei orçamentária não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei. Essa norma representa a constitucionalização do princípio da Exclusividade visto em seção retro, não permitindo, portanto, o aproveitamento da LOA para incluir outros dispositivos não pertinentes à matéria orçamentária.

Dada a pertinência do assunto para o Gestor Público, cabe tecer alguns comentários sobre as peculiaridades da Proposta Orçamentária, que é encaminhada pelo Poder Executivo à apreciação do Poder Legislativo para que este aprove a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas.

### **18.7.1 A Proposta Orçamentária**

Aprovada a LDO, com a definição das prioridades a serem consideradas no Orçamento Público, a SPGG dá início ao processo de elaboração da Proposta Orçamentária. Os grandes números da Proposta Orçamentária – a estimativa das receitas tributárias, a projeção das despesas com pessoal e com serviço da dívida pública, bem como as transferências constitucionais e legais aos municípios, por exemplo – são estabelecidos tomando-se por base informações fornecidas pela Secretaria da Fazenda e, em se tratando de transferências da União, pela Ministério da Economia.

Para as demais receitas (próprias, de fundos e convênios, por exemplo) e despesas, o processo de elaboração da Proposta é efetuado juntamente com os órgãos e as entidades do Estado, pois são eles que, normalmente, detêm as informações relativas aos programas de trabalho respectivos, inclusive quanto a metas e prioridades.

É importante que o Gestor mantenha atualizadas as informações financeiras, estatísticas, de custos unitários e outras relativas ao órgão ou à entidade que administra, em especial as que servirão de base para a quantificação dos produtos na proposta orçamentária.

Entre os fatores que interferem significativamente na elaboração da Proposta Orçamentária, estão as vinculações de receitas, tanto as constitucionais, já amplamente referidas neste capítulo, como também as estabelecidas pela legislação infraconstitucional (as receitas vinculadas a fundos, por exemplo), a Consulta Popular (ou Participação Popular e Cidadã) e os programas prioritários de Governo. Esses fatores direcionam, compulsoriamente, a alocação de recursos na Proposta Orçamentária, impondo limites à discricionariedade da administração e, durante o processo de discussão legislativa, às emendas parlamentares.

O Poder Legislativo e o Poder Judiciário, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, elaboram suas respectivas propostas orçamentárias com base nos limites previamente negociados com o Poder Executivo, enviando-as à SPGG para inclusão na Proposta Orçamentária final. Após consolidados os dados que compõem a previsão da receita e a fixação da despesa, a SPGG prepara os documentos que formarão a Proposta Orçamentária a ser enviada ao Poder Legislativo, os quais estão previstos na Constituição Estadual (art. 149, § 5º), na Lei nº 4.320/64 (art. 2º, §§ 1º e 2º, e art. 22), na Lei Complementar nº 101/00 (art. 5º) e na Lei Complementar Estadual nº 10.336/94 (art. 26).

Dentre os documentos de uma Proposta Orçamentária, destacam-se os seguintes:

- **Mensagem do Chefe do Poder Executivo**, que conterá exposição sobre o contexto econômico-financeiro estadual, nacional e internacional, a situação das finanças públicas do Estado, os critérios para a estimativa da receita e a fixação da despesa, o demonstrativo das desonerações fiscais (CF, art. 165, § 6º, e CE, art. 149, § 5º, V) e outras informações relevantes.
- **Projeto de Lei do Orçamento Anual.**
- **Programa de Trabalho**, que especifica as dotações orçamentárias.
- **Demonstrativo da receita consolidada por fontes.**
- **Demonstrativo dos investimentos regionais** – É o demonstrativo cujos investimentos devem ser discriminados por projeto e obra.
- **Orçamento de investimentos das empresas estatais.**
- **Demonstrativos da consulta popular.**

Reiterando o exposto em seção retro, a Proposta Orçamentária deve ser enviada pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo até 15 de setembro de cada ano, sendo devolvida para sanção até 30 de novembro. Após os devidos ajustes, decorrentes das emendas parlamentares aprovadas, o agora Orçamento Público é carregado no sistema Finanças Públicas do Estado - FPE, para ser executado a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

No entanto, haja vista que a despesa fixada na LOA, diferente da receita, **não é uma peça orientativa, mas, sim**, um marco definidor do que poderá ou não ser feito com o recurso público arrecadado<sup>23</sup>, cabe apresentar, antes de encerrar a presente seção, algumas classificações da despesa orçamentária que são empregadas na discriminação dos programas de trabalho que compõem a Lei Orçamentária.

### 18.7.2 Classificações da Despesa Orçamentária

No tocante à classificação, a despesa orçamentária é categorizada segundo diferentes enfoques ou abordagens, a seguir descritos, dependendo do ângulo que se pretende analisar.

**I – Classificação institucional:** serve para identificar a responsabilidade pela execução da despesa, o “quem faz”. Via de regra, guarda alguma relação com a estrutura administrativa, embora alguns órgãos e a maioria das unidades orçamentárias sejam criados unicamente para fins orçamentários (Encargos Financeiros do Estado, as Reservas de Contingência, os Serviços da Dívida Pública, as Transferências aos Municípios etc.).

No Estado, abrange três níveis, a saber:

- a) Setor Governamental – É geralmente vinculado a uma pessoa jurídica, como, por exemplo, ao Governo do Estado ou ao DAER. Para fins orçamentários, as Autarquias e as Fundações são consideradas como setores governamentais (entidades), deixando de ser unidades orçamentárias das Secretarias (órgãos) a que se vinculam. É bom esclarecer, todavia, que essa desvinculação orçamentária em nada afeta os demais vínculos entre as Secretarias e as respectivas entidades da Administração Indireta supervisionadas.
- b) Órgão – É uma secretaria ou órgão equivalente, sendo exemplos a Secretaria da Segurança Pública e a Procuradoria-Geral do Estado.
- c) Unidade Orçamentária (U.O.) – É a subdivisão do órgão para fins de orçamento, não se confundindo, na maioria das vezes, com as unidades administrativas do órgão (exemplos: gabinete e órgãos centrais e Superintendência de Segurança Pública). Considerados como unidades orçamentárias dos órgãos a que estão vinculados, os fundos especiais distinguem-se por possuírem tesouraria ou pagadoria própria. As entidades (Autarquias e Fundações) e os órgãos podem ser agregados a um poder, como, por exemplo, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado, que pertencem ao Poder Legislativo. Sob o ponto de vista orçamentário, o Ministério Público e a Defensoria Pública não estão vinculados a nenhum dos poderes constitucionais, em razão da autonomia orçamentária que a Constituição lhes conferiu.

---

<sup>23</sup> GIACOMONI, J. Ob. cit.

**II – Classificação funcional:** evidencia o direcionamento macro dos gastos governamentais, isto é, em que área se gasta. É única para todo o país, tendo sido estabelecida pela Portaria nº 42/99, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão. É com base na classificação funcional, a seguir discriminada, que são consolidadas as contas do setor público entre esferas de governo.

a) Função – É o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Atualmente, são 28 as funções, incluindo-se a de Encargos Especiais, que engloba as despesas às quais não é permitido associar um bem ou um serviço gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Exemplos de funções: 10 – Saúde, 12 – Educação.

b) Subfunção – Representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. Exemplos de subfunções: 032 – Controle Externo, 124 – Controle Interno.

**III – Classificação programática:** a alínea “a” do art. 2º da Portaria nº 42/99 conceitua programa como “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no PPA”. A classificação programática identifica a finalidade do gasto, isto é, o “para que se faz”. É estabelecida pela esfera de governo e pode não ter vinculação com a classificação funcional.

Os programas subdividem-se em projetos, atividades e operações especiais, subsequentemente detalhados, que, em geral, correspondem às ações do PPA, senão vejamos:

a) Projeto – É o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa e envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do Governo. Exemplo: 1909 – Modernização Tecnológica e de Cultura Digital – Educação Básica.

b) Atividade – É o instrumento de programação executado para alcançar o objetivo de um programa e envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: 2373 – Alimentação Escolar Qualificada e Monitorada.

c) Operações especiais – São despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de Governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São despesas passíveis de enquadramento nesse instrumento de programação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças

judiciais, transferências a qualquer título, fundos de participação, concessão de empréstimos, ressarcimentos e indenizações, pagamento de inativos e pensionistas etc. Exemplo: 2648 – Pagamento da Dívida Fundada Interna.

Além da codificação e da denominação, os instrumentos de programação anteriormente tratados costumam apresentar um sucinto texto descritivo da sua finalidade.

**IV – Classificação econômica:** Sinteticamente, essa classificação evidencia o efeito econômico da despesa (Corrente ou de Capital) e os meios pelos quais a gestão realiza seu programa de trabalho (no que se gasta). Para fins de LOA, a classificação econômica estende-se até o nível de Grupo de Despesa, a saber:

- 3 – Despesas Correntes
  - 1 – Pessoal e Encargos Sociais
  - 2 – Juros e Encargos da Dívida
  - 3 – Outras Despesas Correntes
  - 4 – Despesas de Capital
    - 4 – Investimentos
    - 5 – Inversões Financeiras
    - 6 – Amortização da Dívida
    - 9 – Reserva de Contingência (art. 8º da LDO para 2022)

Na elaboração da Proposta Orçamentária, a especificação da despesa deve atingir o nível de Elemento de Despesa, utilizando-se a codificação da Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001. Já, na execução do Orçamento Público, a especificação vai até o nível de Rubrica, constante do Ementário de Despesa, instituído pelo Decreto Estadual nº 42.085/2002 e mantido pela CAGE.

O conjunto completo da classificação econômica, considerando-se, inclusive, a modalidade de aplicação, denomina-se de Natureza de Despesa (NAD), que, no uso diário, costuma ser identificada pelo nome da Rubrica.

Exemplo: **3.1.90.01.0102**, onde:

- 3** Despesas Correntes (Categoria Econômica)
- 1** Pessoal e Encargos Sociais (Grupo de Despesa)
- 90** Aplicações Diretas (Modalidade de Aplicação)
- 01** Aposentadorias e Reformas (Elemento)
- 0102** Inativos – Militar (Rubrica)

Relativamente à **Fonte de Recurso** e ao **Identificador de Uso**, destaca-se:

A Fonte de Recurso identifica a natureza dos recursos utilizados para a cobertura da despesa. As fontes de recursos são definidas na LDO, que, para o exercício de 2022, estabeleceu as seguintes:

- I - Tesouro - Livres - 1;
- II - Próprios da Autarquia - 3;
- III - Próprios da Fundação - 4;
- IV - Tesouro - Vinculados por Lei - 5;
- V - Convênios - 6;
- VI - Operações de Crédito Internas - 7;
- VII - Operações de Crédito Externas - 8;
- VIII - Tesouro - Vinculado pela Constituição - 9; e
- IX - Transferências Obrigatórias - 20.

A fonte de recurso é uma espécie de agregador de recursos orçamentários, podendo-se dizer que estes são o elo entre a receita e a despesa. Ela funciona como se fosse uma conta corrente creditada, de um lado, pelas receitas arrecadadas (origem) e debitada, de outro, pelas despesas empenhadas (aplicação). O saldo credor apurado no final do exercício, denominado de Passivo Potencial, constitui recurso hábil para a abertura de crédito adicional no exercício seguinte. Os recursos orçamentários são identificados por um código de quatro dígitos criado pela CAGE, e são usados normalmente para identificar receitas vinculadas e a sua aplicação, como, por exemplo, as provenientes de convênios.

A fonte Tesouro – Livres é formada por receitas sem qualquer vinculação a uma determinada despesa, enquanto as demais fontes são formadas por receitas cuja destinação está, em maior ou menor grau, restrita a determinados fins (receitas vinculadas).

Já o **identificador de uso** destina-se a indicar se a fonte de recurso, ou parte dela, constitui ou não contrapartida de empréstimos, convênios, doações etc. Esse identificador é representado por dígitos após o nome da fonte de recurso, a saber conforme §7º do art. 6º da LDO para 2022:

- 0 – Não Destinado à Contrapartida
- 1 – Contrapartida de Operações de Crédito Interna
- 2 – Contrapartida de Operações de Crédito Externa
- 3 – Contrapartida de Convênios
- 4- Outras Contrapartidas

Contrapartida é o montante de recursos próprios que o Estado se obriga a aportar nos convênios, nas operações de crédito etc., para ser aplicado juntamente com a receita

proveniente dessas transações. Como regra, tanto o termo de convênio quanto o contrato de operação de crédito contêm cláusula exigindo que a existência da contrapartida esteja evidenciada no orçamento.

Quanto à **modalidade de aplicação**, esta indica se os recursos serão aplicados por meio de transferência financeira ou diretamente pela unidade detentora da dotação. Foi criada originalmente para facilitar a consolidação das contas nacionais, mediante a eliminação das transferências entre esferas de governo. As modalidades de aplicação estabelecidas no Anexo II, inciso I, alínea c, da Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, com as alterações posteriores, são as seguintes:

- 20 – Transferências à União
- 22 – Execução Orçamentária Delegada à União
- 30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 31 – Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
- 32 – Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
- 35 – Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
- 36 – Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012.
- 40 – Transferências a Municípios
- 41 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo
- 42 – Execução Orçamentária Delegada a Municípios
- 45 – Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
- 46 – Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012
- 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
- 70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais
- 71 – Transferências a Consórcios Públicos
- 72 – Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos
- 73 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012

74 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012

75 – Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012

76 – Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012

80 – Transferências ao Exterior

90 – Aplicações Diretas

91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

93 – Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe

94 – Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe

95 – Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012

96 – Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012

99 – A Definir.

A modalidade com código 91 foi introduzida para identificar as despesas decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, do pagamento de impostos, taxas e contribuições, além das oriundas de outras operações, quando o receptor dos recursos também for integrante do Orçamento Público, no âmbito da mesma esfera de governo. Essa modalidade implica, obrigatoriamente, a inclusão de previsão de receita intraorçamentária pela entidade receptora, identificada pelos algarismos iniciais da codificação: 7 para as receitas correntes e 8 para as de capital.

Ela não se confunde com as transferências intragovernamentais, pois, diferentemente destas, têm como fato gerador a contraprestação de um bem ou serviço ou está relacionada ao pagamento de uma obrigação. No Estado, a sua utilização se dá especialmente para identificar as contribuições patronais destinadas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e ao Fundo de Assistência à Saúde - FAS/RS.

Por fim, a respeito do **valor**, cumpre acentuar que toda dotação orçamentária tem valor expresso em Reais (R\$).

A seguir, apresenta-se, como exemplo, uma dotação orçamentária típica, discriminada pelos seus componentes, conforme seu registro no Orçamento:

Setor Governamental 19 – Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Órgão 13 – Secretaria do Planejamento

Unidade Orçamentária 01 – Gabinete e Órgãos Centrais

Função 04 – Administração

Subfunção 122 – Administração Geral

Programa 138 – Programa de Apoio Administrativo

Atividade 6270 – Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura SEPLAG

Categoria Econômica 4 – Despesas de Capital

Grupo de Despesas 4 – Investimentos

Fonte de Recursos 0001 – Tesouro – Livres

Identificador de Uso 0 – Recurso Não Destinado à Contrapartida

Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas

Valor: R\$ 87.364,82

## 18.8 Créditos Adicionais

Os créditos (dotações) constantes do Orçamento Público aprovados na LOA são denominados de créditos ordinários, e aqueles incluídos posteriormente, considerando-se, inclusive, os acréscimos à dotação original, são chamados de créditos adicionais, os quais, segundo o conceito legal objeto do art. 40 da Lei nº 4.320/64, são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Já, no art. 41 da mesma lei, consta a classificação desses créditos adicionais e a definição/destinação de cada um, *ipsis verbis*:

I - **Suplementares**, os destinados a reforço de dotação orçamentária.

II - **Especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

III - **Extraordinários**, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Tanto os créditos suplementares como os especiais necessitam, previamente, ser autorizados por lei e são abertos por decreto do Chefe do Poder Executivo. Os créditos

extraordinários também são abertos por igual forma e devem ser convertidos em lei no prazo de trinta dias (CE/89, art. 154, § 3º).

No âmbito federal, os créditos extraordinários podem ser abertos por medida provisória, seguindo o rito do art. 62 da Constituição Federal de 1988, a qual faculta, adicionalmente, que conste na LOA as autorizações para a abertura de créditos suplementares (CF, art. 165, § 8º, e CE, art. 149, § 9º, I). Essas autorizações, nos últimos anos, têm constado na LOA e na LDO.

A autorização para a abertura de créditos não costuma ser incondicional ou ilimitada. O legislador impõe limites e condições, como se pode verificar, exemplificativamente, na LDO para o exercício de 2022 (seção V, capítulo III, Lei Estadual nº 15.668/21). E quando os limites forem excedidos ou não estiverem presentes as condições que autorizem previamente a abertura do crédito suplementar, deverá ser obtida uma autorização legislativa específica para abertura desse crédito.

A LDO-2022, em seu art. 28, autoriza, antecipadamente, a abertura de créditos adicionais para diversas finalidades, o que inclui, portanto, os créditos especiais. Os créditos especiais que não se enquadrem nas situações previamente autorizadas na LDO somente poderão ser abertos após a sanção da lei que os autorizar.

É importante ressaltar, ainda, a vedação contida no art. 167, VI, da CF/88 (inciso VI do art. 154 da CE/89), quanto à transposição, ao remanejamento ou à transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Nesse sentido, a LDO-2022 contempla essa autorização no § 4º do art. 26:

O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 e em créditos adicionais, observado o disposto no art. 27 desta Lei.

Para se abrir crédito suplementar ou especial, é obrigatória a indicação dos recursos que suportem as despesas correspondentes, os quais estão disciplinados no art. 43 da Lei nº 4.320/64. Nesse diapasão, o § 8º do art. 166 da CF/88 ainda apresenta o seguinte:

Art. 166 – (...)

§ 8º – Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Por fim, cabe assinalar que os créditos suplementares têm vigência adstrita à do orçamento ao qual foram incorporados e que os créditos especiais e extraordinários, nos termos do § 2º do art. 167 da CF/88, terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

A LDO-2022 também dispôs sobre essa matéria, com relação aos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses de 2021:

Art. 29 – O Poder Executivo fica autorizado a reabrir, nos limites de seus saldos e mediante a indicação de recursos financeiros provenientes do Orçamento de 2022, créditos especiais e extraordinários cujo ato de autorização seja promulgado nos últimos 4 (quatro) meses do exercício de 2021.

Observe-se que, ao impor a indicação de recursos financeiros provenientes do Orçamento de 2022, a LDO criou uma limitação para a reabertura dos créditos especiais e extraordinários: não basta que haja saldo pendente de aplicação ao final do exercício de 2021, mas é necessário que haja recurso disponível no orçamento de 2022 para que o crédito seja reaberto.

## 18.9 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016](#)

*Estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências.*

– [Lei Complementar Estadual nº 10.336, de 28 de dezembro de 1994](#)

*Estatui normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos balanços da administração direta e indireta do Estado.*

– [Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998](#)

*Estatui normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos balanços da administração direta e indireta do Estado.*

– [Lei do Plano Plurianual](#)

*Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2020-2023.*

– [Lei de Diretrizes Orçamentárias](#)

*Compilado das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1991 a 2021.*

– [Portaria Interministerial SOF/STN nº 163, de 04 de maio de 2001](#)

*Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.*

– [Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999](#)

*Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 42.085, de 30 de dezembro de 2002](#)

*Atualiza a codificação e a interpretação da Receita e da Despesa Orçamentárias para a Administração Direta, Autarquias e Fundações.*



## 19. CONTABILIDADE PÚBLICA

---

**19.1** *Definição e Considerações Gerais* **19.1.1** *Processo de Convergência aos Padrões Internacionais* **19.1.2** *Atribuições do Gestor e do Profissional Contábil* **19.2** *Ativos* **19.2.1** *Bens e Direitos* **19.2.1.1** *Ajustes para Perdas* **19.2.2** *Ativos Contingentes* **19.3** *Passivos* **19.3.1** *Obrigações oriundas da Execução Orçamentária* **19.3.2** *Passivos Líquidos e Certos Pendentes de Execução Orçamentária* **19.3.3** *Provisões e Passivos Contingentes* **19.4** *Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas* **19.5** *Cronograma de atividades de encerramento de exercício* **19.6** *Verificações Periódicas Recomendadas* **19.7** *Legislação*

---

*Elaborado por  
Felipe Severo Bittencourt*

### 19.1 Definição e Considerações Gerais

A edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi o primeiro marco histórico da contabilidade pública no Brasil, pois dispôs sobre importantes regras para o controle das finanças públicas, tendo como principal instrumento o orçamento público. Por esse motivo, o planejamento e a execução orçamentária ganharam relevante importância no Brasil e ainda são protagonistas nas normas relativas aos registros contábeis e demonstrativos fiscais, ficando a evidenciação dos aspectos patrimoniais em segundo plano.

Em razão da necessidade de evidenciar os fenômenos patrimoniais, o Conselho Federal de Contabilidade editou no exercício de 2008 as primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, dentre elas a NBC T 16.1 (revogada), que definiu o patrimônio público como objeto da contabilidade aplicada ao setor público. Aliada nesse processo, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio de um tratamento contábil padronizado, enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, no uso da competência de editar normas e instruções para a consolidação nacional das contas públicas, dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) periodicamente divulga novas edições do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, com abrangência nacional e com o objetivo, entre outros, do resgate do objeto da contabilidade – o patrimônio.

Nesse contexto, cabe destacar o atual e gradual processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público, que está contribuindo consideravelmente para o aprimoramento da contabilidade sob o aspecto patrimonial, baseada no regime de competência.

### 19.1.1 Processo de convergência aos Padrões Internacionais

O processo de convergência aos padrões internacionais de contabilidade pública é gradual e conta com a participação de diversos atores, desde a normatização até a implementação dos procedimentos contábeis. Enquanto a implementação depende de cada entidade do setor público, a normatização cabe a alguns atores específicos. Nesse contexto, cabe esclarecer o papel dos principais responsáveis por este processo:

- O **Conselho Federal de Contabilidade (CFC)** está editando gradualmente as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público – NBC TSP, que são normas convergidas das *International Public Sector Accounting Standard* – IPSAS. À medida que essas novas NBC TSP foram editadas, as NBC T 16 foram revogadas.
- A **Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia – (STN/ME)**, por força de mandamento legal contido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tem o papel de consolidar as contas públicas nacionais, bem como de normatizar as regras gerais dessa consolidação. Dessa forma, anualmente são publicadas alterações no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e periodicamente é publicada nova edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. Além disso, em 2015 foi publicada a Portaria STN nº 548, que dispôs sobre o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, estabelecendo prazos para os entes da federação aplicarem os procedimentos contidos no MCASP, que estão alinhados com as NBC TSP editadas pelo CFC.
- A **Contadoria e Auditoria-Geral do Estado**, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul (Administração Direta, Autarquias e Fundações), conforme atribuição prevista no art. 2º, inciso XXVII, da Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010, está normatizando, padronizando e/ou revisando os procedimentos relativos à contabilidade, por meio de expedição de Instruções Normativas e Guias de Lançamentos Contábeis, com especial atenção aos procedimentos contábeis dispostos no PIPCP.

### 19.1.2 Atribuições do Gestor e do Profissional Contábil

Como regra geral, no que se refere à contabilidade pública sob o aspecto patrimonial, deve o Gestor fornecer todos os recursos e informações necessários para que o profissional contábil responsável realize os registros contábeis e evidencie adequadamente as informações relevantes da entidade (Administração Direta, Autarquia e Fundações).

Dessa forma, resumem-se a seguir as atribuições dos Gestores e dos Profissionais Contábeis no que se refere à contabilidade pública sob o aspecto patrimonial.

### 19.1.2.1 Atribuições do Gestor

A obrigação de prestação de contas pelos gestores públicos à sociedade, denominada de *accountability*, inclui a correta divulgação do patrimônio e dos fenômenos que o modificaram. Nesse contexto, a informação contábil é um dos principais instrumentos de transparência e cabe ao gestor:

- Prover os recursos e condições necessários para que o profissional de contabilidade exerça suas atribuições;
- Estabelecer os fluxos operacionais para que as informações cheguem à área contábil com tempestividade para o reconhecimento, mensuração e evidenciação do ato ou do fato que modificou ou que possa vir a afetar o patrimônio da entidade;
- Prestar as informações requisitadas pelo profissional contábil, na completude e tempestividade necessários para o registro contábil e evidenciação correspondente;
- Assinar, juntamente com o profissional contábil responsável, as Demonstrações Contábeis.

No exercício dessas atribuições, o gestor deve estar atento aos prazos estipulados anualmente pela CAGE, em publicação específica de cronograma de atividades de encerramento de exercício, conforme dispôs o Decreto nº 41.015, de 29 de agosto de 2001.

### 19.1.2.2 Atribuições do Profissional Contábil

O item 19 da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, remete à legislação brasileira a definição da responsabilidade pela elaboração e apresentação das demonstrações contábeis do governo e de outras entidades do setor público. Nesse contexto, cabem destacar as seguintes legislações:

- Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000 – LRF: dispõem sobre as demonstrações contábeis obrigatórias e responsabilidade sobre a consolidação das contas públicas.
- Resolução CFC nº 560/83: disciplinou o art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946, que trata das prerrogativas dos profissionais contabilistas, dentre elas a

elaboração de demonstrações contábeis, que deverão conter a assinatura, a categoria profissional e o número do registro no CRC do responsável.

- Resolução TCE/RS nº 1.132/2020: dispôs sobre prazos e documentos que deverão ser entregues ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em formato eletrônico, para o exame de contas ordinárias da esfera estadual.

A Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010, Lei Orgânica da CAGE, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul, estabeleceu em seu art. 2º, que, dentre outras funções institucionais, compete à CAGE:

- efetuar os procedimentos relativos à relevação contábil da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito dos três Poderes do Estado, do Ministério Público e dos fundos especiais, bem como orientar e assessorar as entidades da Administração Indireta na organização de seus sistemas contábeis e de controle interno;
- realizar o levantamento do Balanço Geral do Estado e do Balanço Consolidado do Setor Público Estadual, assim como analisar, interpretar e avaliar os elementos integrantes destes e dos balanços das entidades públicas estaduais;
- normatizar e padronizar e/ou determinar a revisão dos procedimentos relativos à contabilidade, auditoria, fiscalização e avaliação de gestão, na área de sua competência.

Assim, na Administração Direta a contabilidade é executada pela CAGE, enquanto as Autarquias e Fundações do Estado possuem seus próprios serviços de contabilidade e profissional responsável. Ou seja, o profissional contábil responsável deve assinar, juntamente com o dirigente máximo das Autarquias e Fundações do Estado, as respectivas demonstrações contábeis, assim como cabe ao Contador e Auditor-Geral do Estado, juntamente com o Governador do Estado, assinar as correspondentes demonstrações que compõem o Balanço Geral do Estado.

Nesse contexto, cabe destacar que cabem aos profissionais contábeis atuantes na contabilidade do Estado a observância:

- das Normas Brasileiras de Contabilidade tanto para os registros contábeis, quanto para a preparação das demonstrações contábeis, destacando que, conforme art. 9º da Resolução CFC 1.328/11, “a inobservância às Normas Brasileiras de Contabilidade constitui infração disciplinar sujeita às penalidades previstas nas alíneas de “c” a “g” do art. 27 do Decreto-Lei nº 9.295/46, alterado pela Lei nº 12.249/10, e ao Código de Ética Profissional do Contador”;
- da normatização e padronização contábil estabelecida pela CAGE (Instruções Normativas e Guias de Lançamentos Contábeis);

- dos prazos estipulados anualmente pela CAGE, em publicação específica de cronograma de atividades de encerramento de exercício, conforme dispôs o Decreto nº 41.015, de 29 de agosto de 2001.

## 19.2 Ativos

Os bens e direitos da entidade compõem o ativo que é evidenciado no Balanço Patrimonial. É comum que sejam registrados no ativo aqueles bens e direitos que são de propriedade legal da entidade, no entanto essa condição não é indispensável nem suficiente para que ocorra o reconhecimento no ativo.

Conforme a NBC TSP - Estrutura Conceitual<sup>1</sup>, ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. Dessa forma, há três requisitos para um bem ou direito atender a definição de um ativo: que seja um recurso, que haja o controle e que seja decorrente de evento passado.

**Recurso:** é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos, ou seja, um bem ou direito capaz de ser utilizado para prestações de serviços (inclusive bens) ou para gerar caixa (pela valorização ou pelo recebimento de fluxos de caixa).

**Controlado no presente:** envolve a capacidade da entidade em utilizar o recurso (ou controlar o uso por terceiros). Nesse contexto, a propriedade legal do recurso não é uma característica essencial em um ativo, mas é um indicador de controle. Por exemplo, a entidade pode ter um ativo por meio da manutenção e utilização de equipamento arrendado sem que haja a propriedade legal.

**Evento passado:** o evento pode ser oriundo de uma transação com ou sem contraprestação. Por exemplo: compra de bens (com contraprestação) e reconhecimento de créditos tributários a receber no momento do fato gerador (sem contraprestação).

Além disso, um ativo só deve ser reconhecido na contabilidade quando puder ser mensurado de maneira confiável.

O item que estiver registrado no ativo da entidade e que não atenda aos requisitos deve ser desreconhecido (baixado).

### 19.2.1 Bens e Direitos

Os bens e direitos da entidade que atenderem aos requisitos para o reconhecimento no ativo devem ser registrados no Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) em

---

<sup>1</sup> CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público**. Brasília: CFC, 2016.

observância do Plano de Contas, por meio de registros contábeis manuais ou por integração com outros sistemas, como é o caso dos bens do ativo imobilizado (móveis, imóveis e intangíveis) que são registrados no FPE por meio de integração com o Sistema de Patrimônio do Estado (APE).

Além das NBC TSP e do MCASP, devem ser observados, para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens e direitos, as Instruções Normativas da CAGE e respectivos guias de lançamentos contábeis que dispõem sobre ativos, a saber:

- Instrução Normativa CAGE nº 03, de 02 de outubro de 2015: Participações Societárias.
- Instrução Normativa CAGE nº 08, de 27 de dezembro de 2016: Créditos a receber, exceto os oriundos de receitas tributárias e de contribuições.
- Instrução Normativa CAGE nº 06, de 5 de novembro de 2018: Ativo Imobilizado e Ativo Intangível.
- Instrução Normativa CAGE nº 9, de 20 de dezembro de 2019: Créditos Tributários.
- Instrução Normativa CAGE nº 6, de 1º de dezembro de 2020: Recursos de convênios em que o Estado seja conveniente.
- Instrução Normativa CAGE nº 7, de 2 de dezembro de 2020: Estoques.
- Instrução Normativa CAGE nº 2, de 22 de novembro de 2021: Bens de Infraestrutura

### 19.2.1.1 Ajustes para Perdas

Os bens e direitos são geralmente reconhecidos no ativo da entidade pelo valor de custo ou pelo valor justo. No caso dos bens do ativo imobilizado (móveis e imóveis) e do ativo intangível (bens sem substância física), após o reconhecimento do ativo é contabilizado mensalmente a redução do valor pela depreciação ou amortização.

Ocorre que existem fatores de origem interna ou externa que evidenciam que esses bens ou direitos possuem valor recuperável inferior ao que está registrado na contabilidade, mesmo após dedução da depreciação acumulada, no caso dos bens do ativo imobilizado e intangível. Nesses casos é preciso registrar o ajuste para perdas (conta contábil redutora de ativo), conforme orientação contida nas Instruções Normativas da CAGE e complementarmente no MCASP e nas NBC TSP.

Nesse contexto, orienta-se que seja verificado periodicamente se houve redução do valor recuperável dos ativos e, se for o caso, registrado o ajuste para perdas, conforme as seguintes orientações:

Tabela 9: Ajustes para perdas.

ATIVO	IN CAGE	NBC TSP
<b>Créditos a receber (exceto tributários e de contribuições)</b>	IN CAGE 8/2016	NBC TSP 02 e NBC TSP 10
<b>Estoques</b>	IN CAGE 2/2020	NBC TSP 04, NBC TSP 09 e NBC TSP 10
<b>Créditos Tributários</b>	IN CAGE 9/2019	NBC TSP 01 e NBC TSP 09
<b>Ativo Imobilizado e Intangível</b>	IN CAGE 6/2018	NBC TSP 07, NBC TSP 08, NBC TSP 09 e NBC TSP 10
<b>Bens de Infraestrutura</b>	IN CAGE 2/2021	NBC TSP 07, NBC TSP 09 e NBC TSP 10
<b>Demais Ativos</b>		NBC TSP Estrutura Conceitual, NBC TSP 09 e NBC TSP 10

Fonte: CAGE.

### 19.2.2 Ativos Contingentes

Segundo a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes<sup>2</sup>, Ativo Contingente é um ativo possível que resulta de eventos passados, e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não ocorrência de um ou mais eventos futuros incertos não completamente sob o controle da entidade. Ainda, segundo a mesma norma, os ativos contingentes não devem ser reconhecidos no ativo da entidade, no entanto devem ser registrados em contas de controle e evidenciados em notas explicativas, quando a entrada de recursos for provável.

Dessa forma, quando a entidade não tiver certeza se tem um ativo, mas consiga estimar provável possibilidade de entrada de recursos, deve evidenciar esse ativo em Notas Explicativas, além de realizar o registro contábil em contas de controle. Um exemplo é quando o Estado estiver requerendo judicialmente algum recurso de um crédito que não está inscrito em dívida ativa e que a Procuraria-Geral do Estado estima grandes possibilidades de ganho no processo, porém ainda sem certeza quanto à procedência da ação.

### 19.3 Passivos

As obrigações da entidade compõem o passivo que é evidenciado no Balanço Patrimonial. É comum que sejam registrados no passivo aqueles decorrentes da execução orçamentária, ou seja, aquelas despesas que foram empenhadas e liquidadas, mas que

<sup>2</sup> CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes**. Brasília: CFC, 2016.

ainda não foram pagas. No entanto a ausência de execução orçamentária não deve ser motivo para não reconhecimento de um passivo da entidade, que deve evidenciar todas as obrigações, sejam elas legais, contratuais, judiciais, formalizadas ou não formalizadas.

Conforme a NBC TSP - Estrutura Conceitual<sup>3</sup>, passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade. Dessa forma, há três requisitos para que uma obrigação atenda a definição de passivo: que seja uma obrigação presente, que seja decorrente de evento passado e que deva resultar na saída de recursos da entidade.

**Obrigação presente:** é aquela que ocorre por força de lei (obrigação legal ou legalmente vinculada) ou não (obrigação não legalmente vinculada), a qual não possa ser evitada pela entidade.

**Evento passado:** Para satisfazer a definição de passivo, é necessário que a obrigação presente surja como resultado de transação ou de outro evento passado e necessite da saída de recursos da entidade para ser extinta.

**Saída de recursos:** Um passivo deve envolver uma saída de recursos da entidade para ser liquidado ou extinto. A obrigação que pode ser liquidada ou extinta sem a saída de recursos da entidade não é um passivo.

Além disso, um passivo só deve ser reconhecido na contabilidade quando puder ser mensurado de maneira confiável.

O item que estiver registrado no passivo da entidade e que não atenda aos requisitos deve ser desreconhecido (baixado).

Além das NBC TSP e do MCASP, devem ser observados, para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos passivos, as Instruções Normativas da CAGE e respectivos guias de lançamentos contábeis que dispõem sobre passivos, a saber:

- Instrução Normativa CAGE nº 09, de 27 de dezembro de 2016: Benefícios a empregados.
- Instrução Normativa CAGE nº 07, de 5 de dezembro de 2013: Operações de crédito.
- Instrução Normativa CAGE nº 07, de 27 de dezembro de 2016: Passivos líquidos e certos pendentes de execução orçamentária.
- Instrução Normativa CAGE nº 8, de 28 de dezembro de 2017: Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.
- Instrução Normativa CAGE nº 8, de 20 de dezembro de 2019: Débitos Judiciais.

---

<sup>3</sup> CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público**. Brasília: CFC, 2016.

### 19.3.1 Obrigações oriundas da execução orçamentária

No Estado do Rio Grande do Sul o reconhecimento automático do passivo ocorre na etapa da liquidação da despesa orçamentária, sendo baixado geralmente pelo pagamento. Ao final do exercício, os empenhos que foram liquidados e que não foram pagos são inscritos em restos a pagar processados, compondo o passivo circulante da entidade no Balanço Patrimonial levantado em 31 de dezembro.

Os restos a pagar processados que não forem pagos no prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da liquidação da despesa, são baixados, por força do Decreto Estadual nº 52.090, de 27 de novembro de 2014.

As retenções incidentes na liquidação da despesa orçamentária também compõem o passivo da entidade, enquanto não forem pagos. Por exemplo, as retenções sobre a folha de pagamento (IRRF, IPE Prev, IPE Saúde, Contribuições Sindicais etc.) e sobre prestações de serviços (IRRF, ISS etc.).

### 19.3.2 Passivos Líquidos e Certos Pendentes de Execução Orçamentária (Prateleiras)

As obrigações da entidade, formalizadas ou não, decorrentes de fornecimentos de bens ou de serviços prestados, devem ser reconhecidas no passivo, ainda que não executadas orçamentariamente (empenho e liquidação). Essas obrigações são passivos líquidos e certos da entidade; também são conhecidos por “prateleiras”.

Considerando que para as despesas empenhadas e liquidadas o registro do passivo ocorre automaticamente, a Instrução Normativa CAGE nº 07, de 27 de dezembro de 2016, determinou que os passivos líquidos e certos, decorrentes de transações pendentes de execução orçamentária, devem ser contabilmente registrados (de forma manual) e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam.

Assim, por ocasião do encerramento do exercício, os gestores dos órgãos que constituem a Administração Direta do Estado deverão apresentar às respectivas Seccionais da CAGE informações detalhadas acerca desses passivos, com vistas ao registro contábil e elaboração de Notas Explicativas. Da mesma forma, os gestores das Autarquias e Fundações do Estado deverão prestar essas informações às respectivas unidades de contabilidade, para realizarem o registro contábil e para posterior elaboração de Nota Explicativa.

Ainda, cabe ressaltar que esses passivos não abrangem as provisões decorrentes de passivos de valor ou prazo incertos, bem como os passivos decorrentes do reconhecimento dos benefícios a empregados pelo regime de competência.

### 19.3.3 Provisões e Passivos Contingentes

Provisões são passivos de prazo ou valor incerto. Consistem em obrigações decorrentes de eventos passados, que provavelmente demandarão recursos para sua extinção, cujo valor pode ser estimado de modo confiável. Já os passivos contingentes são riscos fiscais de média probabilidade de ocorrência (não provável, mas possível) e não devem ser reconhecidos no passivo, mas registrados em contas de controle e evidenciados em Notas Explicativas, a menos que a probabilidade de ocorrência seja remota.

O registro contábil no passivo ocorre por força da Instrução Normativa CAGE nº 08, de 28 de dezembro de 2017. Uma das fontes de informação é o Relatório de Impacto Fiscal Potencial de Passivos Contingentes, elaborado pelo Tesouro do Estado, nos termos do art. 8º do Decreto Estadual nº 51.153, de 24 de janeiro de 2014. Esse documento deriva do relatório de passivos contingentes previsto no § 4º do art. 6º do referido decreto, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado, o qual contém os riscos fiscais referentes às ações judiciais em que a Administração Pública Estadual esteja envolvida. Além disso, anualmente a CAGE encaminha ofício, por meio eletrônico (PROA), solicitando as informações sobre as provisões e passivos contingentes de cada órgão ou entidade.

Importante destacar a obrigação do gestor em informar à CAGE, no caso da Administração Direta, ou às respectivas unidades de contabilidade, no caso das Autarquias e Fundações, sobre as eventuais obrigações de natureza contingente, classificando individualmente em provável, possível ou remoto, quanto à possibilidade efetiva de saída de recursos para a sua extinção. Além dessa classificação, sempre que possível deve ser fornecido estimativa do valor da obrigação e enviadas informações complementares, nos termos da IN CAGE nº 8/2017, para a elaboração de Notas Explicativas.

### 19.4 Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas

No caso do Estado e de suas entidades autárquicas e fundacionais, as demonstrações contábeis devem ser preparadas segundo o disposto no Capítulo IV (arts. 101 a 106) da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em especial a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, bem como na Parte V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME).

Conforme os referidos diplomas, as demonstrações contábeis das entidades definidas no campo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público compreendem o Balanço Patrimonial, o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, a Demonstração das Variações Patrimoniais, a Demonstração dos Fluxos de Caixa, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e as Notas Explicativas.

Sobre as Notas Explicativas, importante serem observadas as Instruções Normativas da CAGE que dispõem sobre procedimentos contábeis aplicáveis no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Rio Grande do Sul e, de forma complementar, as NBC TSP.

De modo geral, as demonstrações contábeis de todas as entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Estado devem compor a Prestação de Contas do Governador, a ser apresentada à Assembleia Legislativa, consoante o estabelecido pela Constituição Estadual (art. 82, XII), até 15 de abril de cada ano. As Autarquias e as Fundações devem encaminhar seus demonstrativos à CAGE, até a data que for por esta fixada em cronograma das atividades de encerramento do exercício financeiro, conforme art. 2º do Decreto Estadual nº 41.015, de 29 de agosto de 2001.

## 19.5 Cronograma de Atividades de Encerramento de Exercício

A CAGE, no uso da atribuição que foi dada no art. 1º do Decreto Estadual nº 41.015, de 29 de agosto de 2001, publica em todos os exercícios, geralmente no mês de outubro, por meio de Portaria, o cronograma de encerramento de exercício financeiro, a ser observado pela Administração Direta e pelas Autarquias e Fundações.

Referido cronograma estabelece atividades e suas datas-limite, com vistas a proceder o encerramento contábil do exercício em data que resulte em prazo suficiente para o atendimento das obrigações legais do Estado, em especial no que se refere à elaboração dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que devem ser publicados até o dia 30 de janeiro.

São exemplos das atividades com data-limite estabelecida na Portaria de Encerramento:

- encaminhamento de processos para emissão de autorização de empenho;
- registro de Empenho com data em 31/12;
- realização de Inventários de Bens e Almojarifados;
- registro de Liquidação;
- realização de Lançamentos Contábeis;
- remessa do Relatório de Gestão Fiscal;
- encaminhamento das Demonstrações Contábeis das Autarquias e Fundações.

Importante destacar que o cronograma, embora elaborado pela CAGE, pode conter atividades de interesse de outros órgãos do Estado, relacionados ao encerramento do exercício. Nesse contexto, as alterações entre um exercício e outro vão além das datas-

limite, podendo ser agregadas ou excluídas atividades, o que ressalta a importância da leitura cuidadosa de cada publicação.

## 19.6 Verificações Periódicas (*Checklist*)

As verificações a seguir listadas devem ser efetuadas no mínimo 1 (uma) vez ao ano, com vistas à elaboração das Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas. A obrigação de verificar é do gestor, que deve estruturar o órgão ou entidade e estabelecer os fluxos operacionais, de modo que as informações cheguem à CAGE, no caso da Administração Direta, ou às respectivas unidades de contabilidade, no caso de Autarquias e Fundações, dentro dos prazos estabelecidos no cronograma de encerramento de exercício.

1) **Créditos Incobráveis:** Há créditos, registrados no ativo da entidade, com impossibilidade de cobrança ou com baixa possibilidade de recebimento? Caso positivo, a situação deve ser informada com o maior detalhamento possível e com estimativa de valores para que seja providenciado o registro contábil do desreconhecimento do ativo, no caso da irrecuperabilidade, ou o ajuste para perdas, no caso de indícios de irrecuperabilidade.

2) **Bens ou Direitos com Redução do Valor Recuperável ou que passaram a ser inservíveis ou incobráveis:** Ocorreram eventos, de origem interna ou externa, que resultaram na redução “anormal” do valor de um ativo (bem ou direito)? Caso positivo, a situação deve ser informada com o maior detalhamento possível e com estimativa de valores para que seja providenciado o registro contábil do desreconhecimento do ativo, no caso da irrecuperabilidade, ou o ajuste para perdas, no caso de indícios de eventos que resultam em redução do valor do ativo. Exemplo de evento de origem interna: evidência disponível de obsolescência ou de dano físico do ativo. Exemplo de evento de origem externa: término, ou proximidade do término, da demanda ou da necessidade de serviços fornecidos pelo ativo.

3) **Passivos Líquidos e Certos Não Reconhecidos:** Há obrigações que ainda não estão reconhecidas na contabilidade? O órgão ou a entidade recebeu algum bem ou serviço sem que tenha ocorrido a liquidação da despesa orçamentária? Caso positivo, a descrição da obrigação, o valor, o prazo e outras informações relevantes devem ser informadas com maior detalhamento possível para o registro contábil e elaboração de Notas Explicativas.

4) **Obrigações Prováveis ou Possíveis (Provisões e Passivos Contingentes):** Ocorreram ou ocorrem eventos, situações, transações ou qualquer fato que representem obrigações ou possíveis obrigações, decorrentes de contingências administrativas ou judiciais, com probabilidade, valor e/ou prazo não totalmente conhecido ou estimável? Caso positivo, a situação deve ser informada com o maior detalhamento possível e com

estimativa de valores para que seja providenciado o registro contábil da provisão ou do passivo contingente, conforme o caso.

5) **Demais informações relevantes:** Há conhecimento de qualquer informação relevante que possa interferir na avaliação e/ou compreensão das demonstrações contábeis? Caso positivo, essa informação deve ser reportada com o maior detalhamento possível e, quando aplicável, fornecido estimativas de valores e prazos.

O profissional contábil responsável deve, de posse das informações reportadas, realizar os registros contábeis (reconhecimento e mensuração) e elaborar as Notas Explicativas (evidenciação), com observância dos normativos citados neste capítulo e dos prazos estipulados no cronograma de atividades de encerramento de exercício.

## 19.7 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Complementar Estadual nº 13.451, de 26 de abril de 2010](#)

*Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 41.015, de 29 de agosto de 2001](#)

*Dispõe sobre os prazos para o encerramento das atividades do exercício financeiro e a remessa das demonstrações contábeis à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, com vista à Prestação de Contas Governamental, e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 51.153, de 24 de janeiro de 2014](#)

*Institui o Sistema de Gestão de Passivos Contingentes do Estado do Rio Grande do Sul.*

– [Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015](#)

*Dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual.*

– [Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018](#)

*Aprova a Parte Geral e as Partes II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III - Procedimentos Contábeis Específicos, IV - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).*

– [NBC TSP Estrutura Conceitual, de 04 de outubro de 2016](#)

*Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.*

– [NBC TSP nº 01, de 28 de outubro de 2016](#)

*Aprova a NBC TSP 01 - Receita de Transação sem Contraprestação.*

– [NBC TSP nº 02, de 28 de outubro de 2016](#)

*Aprova a NBC TSP 02 - Receita de Transação com Contraprestação.*

– [NBC TSP nº 03, de 28 de outubro de 2016](#)

*Aprova a NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.*

– [NBC TSP nº 04, de 06 de dezembro de 2016](#)

*Aprova a NBC TSP 04 - Estoques.*

– [NBC TSP nº 07, de 28 de setembro de 2017](#)

*Aprova a NBC TSP 07 - Ativo Imobilizado.*

– [NBC TSP nº 08, de 28 de setembro de 2017](#)

*Aprova a NBC TSP 08 - Ativo Intangível.*

– [NBC TSP nº 09, de 28 de setembro de 2017](#)

*Aprova a NBC TSP 09 - Redução ao Valor Recuperável de Ativo Não Gerador de Caixa.*

– [NBC TSP nº 10, de 28 de setembro de 2017](#)

*Aprova a NBC TSP 10 - Redução ao Valor Recuperável de Ativo Gerador de Caixa.*

– [NBC TSP nº 11, de 31 de outubro de 2018](#)

*Aprova a NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis.*

– [Resolução CFC nº 560, de 28 de outubro de 1983](#)

*Dispõe sobre as prerrogativas profissionais de que trata o art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946.*

– [Resolução CFC nº 1.328, de 18 de março de 2011](#)

*Dispõe sobre a Estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade.*

– [Resolução TCE/RS nº 1.132, de 09 de dezembro de 2020](#)

*Dispõe sobre prazos e documentos que deverão ser entregues ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em formato eletrônico, para exame das contas ordinárias da esfera estadual, nos termos previstos no art. 82 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 1028, de 4 de março de 2015.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 07, de 5 de dezembro de 2013](#)

*Dispõe sobre os procedimentos contábeis para o registro das obrigações financeiras decorrentes da contratação de operação de crédito, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 03, de 02 de outubro de 2015](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis para o registro das participações societárias, que forem consideradas investimentos permanentes, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 07, de 27 de dezembro de 2016](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis para o registro dos passivos líquidos e certos, decorrentes de transações pendentes de execução orçamentária.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 08, de 27 de dezembro de 2016](#)

*Dispõe sobre os procedimentos contábeis para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber, exceto os oriundos de receitas tributárias e de contribuições, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 09, de 27 de dezembro de 2016](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis para o registro de benefícios devidos a agentes públicos e a empregados.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 08, de 28 de dezembro de 2017](#)

*Dispõe sobre os procedimentos contábeis para o reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões, dos passivos contingentes e dos ativos contingentes.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 06, de 5 de novembro de 2018](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis aplicáveis ao Ativo Imobilizado e ao Ativo Intangível.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 08, de 20 de dezembro de 2019](#)

*Dispõe sobre procedimentos orçamentários e contábeis relacionados aos débitos judiciais.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 09, de 20 de dezembro de 2019](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis aplicáveis aos Créditos Tributários.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 06, de 1º de dezembro de 2020](#)

*Dispõe sobre os procedimentos orçamentários e contábeis aplicáveis aos recursos de convênios em que o Estado seja conveniente, quando o ingresso da receita seja condicionado à execução do objeto conveniado.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 07, de 2 de dezembro de 2020](#)

*Dispõe sobre os procedimentos contábeis aplicáveis aos Estoques.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 02, de 22 de novembro de 2021](#)

*Dispõe sobre procedimentos contábeis aplicáveis aos bens de infraestrutura.*



## 20. RECEITA PÚBLICA

---

**20.1** *Definição e Considerações Gerais* **20.1.1** *A Receita sob o Enfoque Patrimonial* **20.1.2** *A Receita sob o Enfoque Orçamentário* **20.2** *Previsão da Receita Orçamentária* **20.3** *Realização da Receita Orçamentária* **20.4** *Deduções da Receita Orçamentária* **20.5** *Classificação Econômica da Receita Orçamentária* **20.6** *Codificação da Receita Orçamentária* **20.7** *Controle da Receita* **20.8** *Vinculação de Receitas Orçamentárias* **20.8.1** *Recurso Orçamentário* **20.8.2** *Principais Vinculações Constitucionais* **20.8.2.1** *Receita Corrente Líquida (RCL)* **20.8.2.2** *Receita Tributária Líquida (RTL)* **20.8.2.3** *Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)* **20.9** *Legislação*

---

Atualizado por  
Guilherme Speroni Lentz

### 20.1 Definição e Considerações Gerais

Do ponto de vista contábil, a receita pública pode ser analisada sob o enfoque patrimonial ou sob o orçamentário.

#### 20.1.1 A Receita sob o Enfoque Patrimonial

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)<sup>1</sup>, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o atendimento do enfoque patrimonial da contabilidade compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público, consoante arts. 85, 89, 100 e 104 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Nesse aspecto, devem ser atendidas as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais, contribuindo para o processo de convergência às normas internacionais, respeitada a base legal nacional. A compreensão da lógica dos registros patrimoniais é determinante para o entendimento da formação, composição e evolução desse patrimônio.

Sob este enfoque, a receita, denominada de Variação Patrimonial Aumentativa, evidencia a variação positiva da situação líquida patrimonial resultante do aumento de ativos ou da redução de passivos de uma entidade. Como exemplo, menciona-se o registro de direitos a receber (IPTU a receber), em contrapartida de resultado (Variação Patrimonial Aumentativa), sem o ingresso financeiro efetivo, o qual está programado para acontecer posteriormente.

Avançando no processo de convergência às normas internacionais emitidas pela Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants*

---

<sup>1</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

– IFAC), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) 01 - Receita de Transação sem Contraprestação e 02 - Receita de Transação com Contraprestação, dispondo sobre o tratamento a ser dado à receita sob o enfoque patrimonial e evidenciando o registro pelo regime de competência.

Segundo as referidas normas, a receita deve ser reconhecida quando for provável que benefícios econômicos ou potencial de serviços fluirão para a entidade e que esses benefícios possam ser mensurados confiavelmente. As Receitas de Transações sem Contraprestação englobam a maioria das receitas do Estado: tributos e transferências (monetárias ou não monetárias), incluindo subsídios, perdão de dívidas, multas, heranças, presentes e doações. As Receitas de Transações com Contraprestação envolvem prestação de serviços, venda de bens e uso, por parte de terceiros, de outros ativos que gerem juros, *royalties* e dividendos ou distribuições assemelhadas.

### 20.1.2 A Receita sob o Enfoque Orçamentário

Sob o enfoque orçamentário, a receita representa todos os ingressos financeiros disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental, como, por exemplo, os recursos obtidos pela arrecadação de impostos.

A Lei Federal nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em seu art. 57, define como orçamentárias todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento, excetuando dessa definição os ingressos decorrentes de operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda (de competência exclusiva da União) e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo circulantes, tais como os ingressos pertencentes a terceiros, sujeitos à devolução ou repasse.

Contabilmente, a receita orçamentária caracteriza-se por seu efeito positivo sobre a situação líquida financeira do ente público, tal como ocorre pelo aumento do ativo circulante (disponibilidades) decorrente do registro da arrecadação de impostos.

Enquanto as receitas orçamentárias representam ingressos pertencentes ao ente público, arrecadados para aplicações em programas e ações governamentais, as receitas extraorçamentárias representam os ingressos de valores pertencentes a terceiros, de que são exemplos as cauções, os depósitos e as retenções em geral. Nestes casos, o aumento do ativo circulante decorrente do ingresso de numerário tem como contrapartida o registro, no passivo circulante, de uma obrigação de devolução ou repasse desse numerário. Também constituem receitas extraorçamentárias o recebimento de débitos

lançados na conta Devedores do Ativo Circulante, bem como para a regularização de responsáveis mediante a restituição de valor indevidamente desembolsado.

Do ponto de vista jurídico, a receita pública classifica-se em originária e derivada. São originárias as receitas oriundas da atuação direta do Estado em alguma atividade, obtidas por meio da venda de bens ou da prestação de serviços, e, de outro lado, são derivadas as que o Estado obtém em virtude do seu poder autoritário, coercitivo e legal, a exemplo da cobrança de tributos e das multas. Além dessa classificação, as receitas também podem ser qualificadas como ordinárias (constantes, periódicas) ou extraordinárias (inconstantes, eventuais); e como efetivas (que alteram positivamente a situação patrimonial) ou não efetivas ou de mutação (que não alteram a situação patrimonial, pois o acréscimo da situação líquida financeira é compensado por uma redução do ativo não circulante – recebimento de financiamentos concedidos, por exemplo – ou por aumento do passivo permanente, como no caso das operações de crédito de longo prazo).

A par da definição legal enunciada na Lei Federal nº 4.320/64, outros dispositivos estabeleceram conceitos específicos - os quais serão analisados em item a parte - para agregados da receita orçamentária, a saber: Receita Corrente Líquida, Receita Tributária Líquida, Receita Líquida de Impostos e Transferências e Receita Líquida de Impostos Próprios.

## 20.2 Previsão da Receita Orçamentária

Embora tanto o PPA quanto a LDO possam conter estimativas, sejam elas plurianuais (PPA) ou referentes a metas fiscais (LDO), é na LOA que as receitas orçamentárias estão discriminadas e quantificadas.

A receita prevista (ou orçada) na LOA consiste, basicamente, na estimativa de arrecadação, considerada pela maioria dos autores como o primeiro estágio da receita pública.

Normalmente, essa estimativa é efetuada com base em metodologias próprias de projeção, fundamentando-se em séries históricas de arrecadação ao longo dos anos ou meses anteriores (base de cálculo), corrigidas por parâmetros específicos, que podem ter relação com o preço (efeito preço), com a quantidade (efeito quantidade) ou com alguma mudança de aplicação de alíquota na base de cálculo (efeito legislação).

Também se consideram, para essa estimativa, o contexto econômico constante na LDO (projeção da variação do PIB) e as estimativas de valores a serem repassados pela União aos Estados e Municípios.

Ademais, o gestor deve estar atento para os fatores que podem afetar as previsões de receitas próprias do órgão ou da entidade sob sua gestão, especialmente daquelas

que se vinculam a fundos especiais, visto que essas receitas, muitas vezes, balizam as dotações orçamentárias dos recursos vinculados, incluídas na LOA.

Por sua vez, a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu, no art. 12, que as previsões de receita "(...) serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas".

## 20.3 Realização da Receita Orçamentária

A realização da receita orçamentária dá-se por intermédio dos chamados estágios da receita pública: lançamento, arrecadação e recolhimento, embora os dois primeiros nem sempre ocorram.

O lançamento é o procedimento administrativo que visa a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, em alguns casos, propor a aplicação da penalidade cabível.

Existem três tipos de lançamento, quais sejam:

- **Lançamento direto ou de ofício** – É o de iniciativa da autoridade fazendária, que adota providências quanto ao fato gerador e à base de cálculo. São exemplos: IPTU e IPVA.
- **Lançamento por homologação** – É aquele feito pelo próprio contribuinte, sendo posteriormente verificado pela autoridade fazendária. São exemplos: ICMS e IPI.
- **Lançamento por declaração ou misto** – É o feito pela autoridade fazendária, com a colaboração do contribuinte. Um exemplo é o IRPF.

Para a administração tributária, o lançamento da receita é uma fase muito importante, pois é por meio dele que se controla a adimplência dos contribuintes e a fidelidade dos agentes arrecadadores, entre outros.

A arrecadação corresponde à entrega dos recursos devidos ao ente público pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas. No Estado, o pagamento das principais receitas pelos contribuintes ocorre mediante Guia de Arrecadação – GA, com utilização de códigos de arrecadação específicos (numéricos com quatro dígitos), os quais são vinculados diretamente ao código orçamentário/contábil da receita.

Nessa etapa, o numerário arrecadado está transitando (*floating*) e não pode ser usado pelo Estado para realizar pagamentos. Somente após o recolhimento dos recursos pelos agentes à conta bancária vinculada ao Sistema Integrado de Administração de

Caixa – SIAC – é que o Estado poderá utilizar a receita arrecadada nos gastos públicos. O recolhimento é a transferência dos valores arrecadados a essa conta vinculada ao SIAC, observado o princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei Federal nº 4.320/64.

Como já foi mencionado, nem todas as receitas passam pelas fases de lançamento e arrecadação, mas todas passam pela fase de recolhimento. Há casos em que o numerário não é recolhido à Conta Única do Tesouro Estadual, como, por exemplo, as receitas recebidas diretamente pelos poderes Legislativo e Judiciário, bem como as provenientes de alguns convênios ou que, por força de dispositivo legal, não podem ser recolhidas para o SIAC.

## 20.4 Deduções da Receita Orçamentária

Conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no âmbito da Administração Pública, a dedução de receita é utilizada, principalmente, nas seguintes situações: para restituir tributos recebidos a maior ou indevidamente, para recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente, ou para demonstrar contabilmente a renúncia de receita.

No caso do Estado do RS, o procedimento é adotado com o objetivo de evidenciar a contribuição do Estado para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e a participação constitucional dos Municípios nas receitas estaduais.

## 20.5 Classificação Econômica da Receita Orçamentária

Com relação à receita orçamentária, o art. 11 da Lei Federal nº 4.320/64 define duas categorias econômicas, a saber: receitas correntes e receitas de capital.

Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (patrimonial); da exploração de atividades econômicas (agropecuária, industrial e de serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (transferências correntes); e, por fim, as demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, nem no conceito de receita de capital.

As receitas de capital, por sua vez, são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital.

Observa-se, ainda, que, com o advento da Portaria Interministerial STN/SOF nº 338/06, essas categorias de receitas foram, tanto as correntes quanto as de capital, detalhadas também como receitas intraorçamentárias. Estas decorrem de operações realizadas entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades, exclusivamente no caso de fornecimento de materiais, bens e serviços, recebimento de impostos, taxas e contribuições e demais operações, no âmbito de uma mesma esfera de governo.

Em outras palavras, uma operação intraorçamentária caracteriza-se por haver uma receita e uma despesa no âmbito de órgãos ou entidades integrantes de um mesmo ente federado. No Estado, as receitas intraorçamentárias ocorrem em operações entre a Administração Direta e Indireta, ou vice-versa, e entre entidades da própria Administração Indireta. Como exemplo, pode-se citar a Contribuição Patronal da Assistência Médica, registrada como receita intraorçamentária no IPE Saúde e despesa intraorçamentária no Estado, Autarquias e Fundações.

É importante esclarecer que as receitas (assim como as despesas) intraorçamentárias não devem ser confundidas com as transferências financeiras entre órgãos da mesma esfera governamental destinadas à execução orçamentária e que não são vinculadas a uma transação de fornecimento de bens ou serviços ou a um recebimento de encargos (contribuição previdenciária, por exemplo), característica essencial das operações intraorçamentárias.

A discriminação das receitas correntes e de capital, considerados os seus títulos mais relevantes, é a seguinte:

### **RECEITAS CORRENTES**

#### **Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria**

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

#### **Contribuições**

Contribuições Sociais

Contribuições Econômicas

#### **Receita Patrimonial**

Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado

Valores Mobiliários

Delegação de Serviços Públicos Mediante Concessão, Permissão, Autorização ou Licença

Exploração de Recursos Naturais

Exploração do Patrimônio Intangível

Cessão de Direitos

Demais Receitas Patrimoniais

### **Receita Agropecuária**

### **Receita Industrial**

### **Receita de Serviços**

### **Transferências Correntes**

Transferências da União e de suas Entidades

Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades

Transferências dos Municípios e de suas Entidades

Transferências de Instituições Privadas

Transferências de Outras Instituições Públicas

Transferências do Exterior

Transferências de Pessoas Físicas

Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados

Convênios

### **Outras Receitas Correntes**

Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais

Indenizações, Restituições e Ressarcimentos

Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público

Demais Receitas Correntes

### **RECEITAS DE CAPITAL**

#### **Operações de Crédito**

#### **Alienação de Bens**

#### **Amortização de Empréstimos**

#### **Transferências de Capital**

#### **Outras Receitas de Capital**

**RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS****RECEITAS DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS****(-) DEDUÇÕES DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA**

Habitualmente, as receitas correntes podem ser aplicadas indistintamente tanto em despesas correntes quanto em despesas de capital. Já, com relação às receitas de capital, a legislação em vigor impõe restrições na sua utilização para o pagamento de despesas correntes.

A Constituição Federal de 1988, no art. 167, III, estabelece que a realização de operações de crédito não pode exceder o montante das despesas de capital, ressalvadas as provenientes de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Essa norma, conhecida como “regra de ouro”, objetiva impor restrição à contratação de empréstimos para financiar gastos com pessoal e encargos sociais, juros e demais despesas correntes.

O custeio das mencionadas despesas correntes por meio de recursos oriundos da alienação de bens e direitos também encontra restrição na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 44), sendo admitido apenas quando se referir a gastos dos regimes de previdência, mediante autorização legal.

## 20.6 Codificação da Receita Orçamentária

Com a edição da Portaria Interministerial STN/SOF nº 05, de 25 de agosto de 2015, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, foi estabelecida a seguinte estrutura de codificação da natureza de receita orçamentária: “a.b.c.d.dd.d.e”, onde:

“a” identifica a categoria econômica da receita;

“b” a origem da receita;

“c” a espécie da receita;

“d” corresponde a dígitos para desdobramentos que permitam identificar peculiaridades ou necessidades gerenciais de cada natureza de receita; e

“e” o tipo da receita, sendo:

“0”, quando se tratar de natureza de receita não valorizável ou agregadora;

“1”, quando se tratar da arrecadação Principal da receita;

“2”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da respectiva receita;

“3”, quando se tratar de Dívida Ativa da respectiva receita;

“4”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da respectiva receita; e

“5” a “9”, quando se tratar de outros desdobramentos a serem criados, caso a caso, pela Secretaria de Orçamento Federal, mediante Portaria específica.

No Estado do Rio Grande do Sul, utiliza-se a referida estrutura acrescida de um nível adicional com quatro dígitos para atender maiores detalhamentos necessários ao controle das receitas.

A **categoria econômica**, conforme já mencionado, subdivide-se em Receitas Correntes, Receitas de Capital, Receitas Correntes Intraorçamentárias e Receitas de Capital Intraorçamentárias, respectivamente com os códigos 1, 2, 7 e 8.

A **origem** refere-se à especificação da procedência (fonte) dos recursos públicos, quanto ao fato gerador dos ingressos das receitas (derivada, originária, transferências e outras). Em síntese, é a subdivisão das categorias econômicas que tem por objetivo identificar a origem das receitas, no momento em que elas ingressam no patrimônio público.

Em relação às receitas correntes, tal classificação serve para identificar se as receitas são compulsórias (tributos e contribuições) ou provenientes de atividades em que o Estado atua diretamente na produção (agropecuárias, industriais ou de prestação de serviços), de exploração do seu próprio patrimônio (patrimoniais), de transferências destinadas ao atendimento de despesas correntes ou, ainda, de outros ingressos. Em relação às receitas de capital, distinguem-se as provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de amortização de empréstimos concedidos, de transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital ou, ainda, de outros ingressos de capital.

A **espécie** identifica com maior detalhe o fato gerador dos ingressos das receitas. Por exemplo, dentro da origem Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (receita proveniente de tributos), pode-se identificar as suas espécies, tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria (conforme definido na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional), sendo cada uma dessas receitas uma espécie de tributo diferente das demais.

A título exemplificativo, apresenta-se a natureza da classificação de receita 1.1.1.8.01.2.3.0001 - Receita do IPVA em Dívida Ativa:

**1** = *Receitas Corrente* (categoria econômica);

**1** = *Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria* (origem)

**1** = *Receita de Impostos* (espécie)

**8** = *Receita específica de Estados* (desdobramento para identificar peculiaridade gerencial)

**01** = desdobramento para identificar peculiaridade gerencial

**2** = *IPVA* (desdobramento para identificar peculiaridade gerencial)

**3** = *Dívida Ativa* (tipo da receita)

**0001** = Detalhamento específico do Estado do Rio Grande do Sul.

## 20.7 Controles da Receita

O controle da receita desdobra-se em registro contábil e controle formal e material. O registro contábil, sob o enfoque orçamentário, é definido pelo art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64, o qual dispõe que pertencem ao exercício financeiro todas as receitas nele arrecadadas.

Conforme mencionado anteriormente, desde a edição de renovadas normas pela STN e CFC para convergência aos padrões internacionais de contabilidade, estão, contudo, sendo admitidas, sob o enfoque patrimonial, outras formas de contabilização para as receitas, não se deixando, no entanto, de observar a Lei Federal nº 4.320/64. A partir de 2012, tornou-se obrigatório o reconhecimento da receita pelo regime de competência, distinguindo-a da receita orçamentária propriamente dita.

No que diz respeito ao controle formal e material das receitas, é obrigatória a observação dos seguintes aspectos:

- os saldos contábeis das contas correntes bancárias, destacando-se a conta de arrecadação, devem ser conciliados com os saldos dos respectivos extratos bancários;
- devem ser regulados os procedimentos para arrecadação, recolhimento, prazos e forma de prestação de contas pelos agentes arrecadadores;
- os documentos de arrecadação devem ser guardados em local seguro e de fácil acesso, com o propósito de evitar sua utilização indevida e possibilitar futuras auditorias;
- os documentos de arrecadação devem especificar todos os dados necessários ao controle do fluxo financeiro, trazer a identificação do contribuinte, possuir numeração sequencial e cronológica e estar corretamente preenchidos, sem emendas ou rasuras;
- as funções dos agentes arrecadadores devem ser distintas das realizadas pelo órgão de contabilidade, ou seja, quem arrecada não pode ser responsável pela contabilidade;

- o produto arrecadado, salvo exceções previstas em lei, contrato ou convênio, deve ingressar em conta única de arrecadação.

Quando o gestor for responsável pela administração financeira de fundos ou de receitas vinculadas ou, ainda, de receitas próprias de entidade da Administração Indireta, é importante que faça o acompanhamento estatístico periódico da evolução dessas receitas, especialmente daquelas de natureza ordinária, procurando identificar as causas que possam estar levando ao decréscimo da arrecadação ou buscando outras formas de incrementar o ingresso.

## 20.8 Vinculação de Receitas Orçamentárias

### 20.8.1 Recurso Orçamentário

A natureza da receita busca identificar a origem do recurso segundo seu fato gerador, sendo que também existe a necessidade de a receita ser classificada conforme a sua destinação. Por isso, foi instituído no Estado um mecanismo denominado de recurso orçamentário, composto de código numérico de quatro algarismos, o qual expressa o destino de todas as receitas arrecadadas, sejam elas livres ou vinculadas.

O recurso orçamentário funciona como se fosse uma conta corrente, acrescido, de um lado, pelas receitas que o compõem, e reduzido, de outro, por sua utilização no empenho de despesas. É uma espécie de elo entre a receita e a despesa orçamentárias.

São considerados recursos livres aqueles que não têm uma destinação específica, sendo depositados em conta corrente centralizadora do Estado, de Autarquias ou de Fundações, enquanto recursos vinculados, em regra, são os que representam as receitas que os referidos entes, em decorrência de dispositivos constitucionais e legais ou para atender ao que está previsto em contratos e convênios, ficam obrigados a aplicar em determinados fins. O código, movimentação e saldo dos recursos orçamentários vinculados podem ser acompanhados pela contabilidade através da conta de controle de Disponibilidade por Destinação de Recursos.

No Estado, os recursos orçamentários são classificados por faixas de numeração, embora essa classificação esteja um tanto prejudicada pelo esgotamento dos intervalos, especialmente no que se refere aos convênios:

**0001 a 0099**, recursos livres (código 0001), recursos relativos às vinculações constitucionais formados pela destinação de parte da receita de impostos e transferências, tais como o relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino (0002), à pesquisa científica (0003), à saúde (0006) e ao regime especial de pagamento de precatórios (0007 e 0008), recursos livres dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público (0011) e recursos da consulta popular (0012 em diante, tendo o de código 0092 origem no salário-educação);

**0100 a 0199 e 1100 a 1199**, recursos vinculados de origem estadual, tais como os que se referem à parcela de impostos transferidos aos municípios e às receitas operacionais de fundos especiais;

**0200 a 0299, 2099 a 2299 e 2600 a 2999**, recursos vinculados de origem federal, como, por exemplo, os do salário-educação, os da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), transferências do SUS e convênios;

**0300 a 0399 e 1300 a 1399**, recursos de operações de crédito;

**0400 a 0499, 0601 a 0899, 1000 e 1099, 1400 a 1499**, recursos de convênios;

**0900 a 0999**, códigos de natureza provisória utilizados para fins de apresentação da proposta orçamentária;

**1500 a 1599**, recursos de origem municipal;

**1600 a 2099**, recursos de convênios e outras receitas;

**2400 a 2499**, recursos do exterior;

**2500 a 2599**, recursos de instituições privadas e pessoas físicas;

**5000 a 5199**, recursos de contrapartida – origem estadual;

**5200 a 5299**, recursos de contrapartida – origem federal;

**7000 a 7999**, recursos de Fundações;

**8000 a 8999**, recursos de Autarquias;

**9999**, novos recursos (não especificados).

Observa-se que os recursos 7000 e 8000 são derivados de receitas próprias de Fundações e de Autarquias, respectivamente, e que não têm destinação específica. Equivalem ao recurso 0001, formado pelas receitas não vinculadas da Administração Direta.

A celebração de convênios, acordos, parcerias ou instrumentos equivalentes, que contemplem o recebimento de recursos financeiros pelo Estado, demanda, de forma especial, a criação de um código de recurso orçamentário específico (vinculado).

O recurso, cujo código tem de estar indicado no empenho da despesa, deve ser coerente com a fonte referida no orçamento. Assim, por exemplo, não é possível utilizar um recurso cuja origem é operação de crédito (da série 0300, portanto) no empenho de uma despesa cuja dotação não contemple a fonte Operações de Crédito Internas (ou Externas). É necessário, antes, alterar a dotação orçamentária para poder utilizar o recurso.

Quanto aos recursos de contrapartida, o seu código é composto pelo número “5” como primeiro dígito, acrescido dos três números finais do recurso que será efetivamente utilizado como contrapartida do ente estadual.

## 20.8.2 Principais Vinculações Constitucionais

### 20.8.2.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

O art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 estabeleceu o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), com vistas a servir de base de cálculo para os limites da despesa com pessoal (60% para o Estado), da dívida consolidada líquida (200%), garantias concedidas (22%), operações de crédito internas e externas (16%) e operações de crédito por antecipação da receita (7%). A Emenda Constitucional nº 62/09 destinou o percentual de 1,5% da RCL ao pagamento de precatórios. No Estado, a RCL é calculada tomando-se por base as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, conforme segue:

#### **Receita Corrente**

- (-) Transferências Constitucionais aos Municípios
- (-) Contribuição Previdenciária de Servidores
- (-) Compensação Financeira entre Regimes de Previdência
- (-) Dedução da Receita para a Formação do Fundeb

#### **(=) Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>2</sup>**

- (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas Individuais (§ 13, art. 166 da CF)

#### **(=) Receita Corrente Líquida ajustada para cálculos dos limites de endividamento**

- (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF)

#### **(=) Receita Corrente Líquida ajustada para cálculos dos limites da Despesa com Pessoal**

### 20.8.2.2 Receita Tributária Líquida (RTL)

Por sua vez, o § 3º do art. 244 da Constituição Estadual determina a aplicação em ações e serviços de saúde de, no mínimo, 10% da Receita Tributária Líquida (RTL), excluídos os repasses federais oriundos do Sistema Único de Saúde – SUS.

No RS, a base de cálculo da RTL compõe-se da seguinte forma:

---

<sup>2</sup> De acordo com a Emenda Constitucional 105/2019, a Receita Corrente Líquida utilizada como parâmetro da despesa de pessoal e endividamento possui duas deduções adicionais referentes a transferências correntes obrigatórias de emendas parlamentares do orçamento da União.

**Receita de Tributos Estaduais**

- (+) Restituições de Impostos
- (+) Multas e Juros de Mora
- (+) Receita da Dívida Ativa
- (-) Participação dos Municípios

**(=) Receita Tributária Líquida Ajustada (RTL)****20.8.2.3 Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)**

A Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) constitui a base de cálculo para a apuração do gasto mínimo com a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) e com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), consoante estabelecido nas Constituições Federal e Estadual.

No que tange à MDE, o percentual mínimo de aplicação do Estado deve corresponder, segundo a CE/89 (art. 202), a 35% da RLIT; e, segundo a CF/88 (art. 212), a 25% da RLIT.

No que se refere à ASPS, conforme a CF/88 (art. 198, § 2º, II, e art. 77 do ADCT/CF), o percentual mínimo de aplicação do Estado deve corresponder a 12% da RLIT.

No RS, a RLIT é apurada da seguinte forma:

**Receita de Impostos Estaduais**

- (+) Transferências de Impostos da União
- (+) Restituições de Impostos
- (+) Multas e Juros de Mora
- (+) Receita da Dívida Ativa
- (-) Participação dos Municípios

**(=) Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)**

Cabe destacar, também, que o art. 236 da Constituição Estadual de 1989 determina que o Estado destine, no mínimo, 1,5% da sua receita líquida de impostos próprios ao fomento, ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Tal agregado equivale à RLIT, sem o cômputo das transferências de impostos da União.

**20.9 Legislação**

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

– [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

– [Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001](#)

*Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.*

– [Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 28 de abril de 2006](#)

*Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, e dá outras providências.*

– [Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018](#)

*Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).*

– [Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018](#)

*Aprova a Parte Geral e as Partes II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III - Procedimentos Contábeis Específicos, IV - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).*

– [NBC TSP 01, de 21 de outubro de 2016](#)

*O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições legais e regimentais e com fundamento no disposto na alínea "f" do art. 6º do Decreto-Lei nº 9.295/1946, alterado pela Lei nº 12.249/2010, faz saber que foi aprovada em seu Plenário a seguinte Norma Brasileira de Contabilidade (NBC): NBC TSP 01 - RECEITA DE TRANSAÇÃO SEM CONTRAPRESTAÇÃO.*

– [NBC TSP 02, de 21 de outubro de 2016](#)

*O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições legais e regimentais e com fundamento no disposto na alínea "f" do art. 6º do Decreto-Lei nº 9.295/1946, alterado pela Lei nº 12.249/2010, faz saber que foi aprovada em seu Plenário a seguinte Norma Brasileira de Contabilidade (NBC): NBC TSP 02 - RECEITA DE TRANSAÇÃO COM CONTRAPRESTAÇÃO.*



## 21. DESPESA PÚBLICA

---

**21.1** *Definição e Considerações Gerais* **21.1.1** *A Despesa sob o Enfoque Patrimonial* **21.1.2** *A Despesa sob o Enfoque Orçamentário* **21.2** *Classificação* **21.2.1** *Quanto ao Aspecto Econômico* **21.2.2** *Quanto ao Impacto Patrimonial* **21.2.3** *Quanto à Discricionariedade* **21.2.4** *Quanto à Natureza* **21.3** *Etapas da Despesa Orçamentária* **21.3.1** *Planejamento* **21.3.2** *Execução* **21.4** *Controle e Avaliação* **21.5** *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV)* **21.5.1** *Precatórios* **21.5.2** *RPVs* **21.5.3** *Execução orçamentária de precatórios e RPVs* **21.5.4** *Sequestros Judiciais* **21.6** *Legislação*

---

*Atualizado por  
Márcia Silvane Estrach Cardoso*

### 21.1 Definição e Considerações Gerais

Do ponto de vista contábil, a despesa pública pode ser considerada sob o enfoque patrimonial ou orçamentário.

#### 21.1.1 A Despesa sob o Enfoque Patrimonial

Sob o enfoque patrimonial, a despesa, também chamada de Variação Patrimonial Diminutiva (VPD), é um termo utilizado pela contabilidade para evidenciar a variação negativa da situação líquida patrimonial resultante do aumento de passivos ou da redução de ativos de uma entidade. Nessa perspectiva, a despesa pode ocorrer mesmo sem o desembolso de recursos financeiros, como é o caso da depreciação e da baixa de um bem por doação, por exemplo.

A despesa patrimonial passou a ser melhor retratada a partir do processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), que ressaltou a importância do reconhecimento contábil pelo regime de competência, independente de execução orçamentária. Em 2008, inspiradas nas referidas normas, começaram a ser editadas as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Até o final de 2020 haviam sido editadas 30 normas NBCT SP e encontrava-se em construção uma nova norma de custos no setor público.

No âmbito federal, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) decidiu por agregar todos os regramentos contábeis em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), com vista à consolidação nacional das contas públicas. O Manual, de observância obrigatória para todos os entes da Federação, é alinhado às NBCT SP e está de acordo com a legislação que dá embasamento à contabilidade patrimonial no setor público.

Para o adequado cumprimento do regime de competência patrimonial, no âmbito do Estado, a CAGE vem editando instruções normativas e guias de lançamento que orientam a correta evidenciação patrimonial da despesa pública.

### 21.1.2 A Despesa sob o Enfoque Orçamentário

Já sob o enfoque orçamentário, a despesa é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. Em termos práticos, a despesa pública é o meio indispensável para que o ente público possa cumprir com os seus fins, de acordo com as suas possibilidades financeiras. Para a realização de uma despesa orçamentária são exigidos determinados requisitos, essenciais para a sua validade, os quais se relacionam ao cumprimento de princípios aplicáveis à Administração Pública, bem como a pressupostos de validade do ato administrativo. Em linhas gerais, a despesa pública deve observar os seguintes princípios:

**Legalidade** – O emprego dos recursos públicos deve ocorrer em estrita obediência à autorização legislativa (lei). Assim, por exemplo, somente poderá ser realizada uma despesa quando houver previsão na Lei Orçamentária.

**Legitimidade** – A ordem para a realização do gasto do recurso público deve ser efetuada por autoridade ou agente público competente. Desse modo, a autoridade que ordenar/autorizar a realização da despesa deve ser aquela que, por lei ou regulamento, tiver a competência para tanto.

**Oportunidade** – O gestor, diante das múltiplas necessidades públicas a serem satisfeitas, deve fazer a escolha pelo atendimento daquela que for considerada mais urgente ou prioritária.

**Publicidade** – O emprego dos recursos públicos deve ser decidido e executado por meio de processos abertos e transparentes. Nesses moldes, os processos administrativos de execução da despesa não podem ser sigilosos, devendo o seu acesso ser permitido aos órgãos de controle interno e externo e ao cidadão interessado.

**Utilidade** – A utilização do recurso público deve ter por finalidade a satisfação das necessidades públicas, ou seja, deve buscar, invariavelmente, o resguardo e a preponderância do interesse público. Assim, a despesa obriga-se a ter como objetivo atender ao interesse coletivo e não a um interesse meramente privado.

## 21.2 Classificação

A despesa pública pode ser classificada ou analisada sob diversos enfoques, alguns de natureza conceitual ou doutrinária ou, ainda, gerencial e outros por força de dispositivos legais.

### 21.2.1 Quanto ao Aspecto Econômico

**Despesa Corrente** – Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São aquelas destinadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, à manutenção dos equipamentos e ao funcionamento dos órgãos.

**Despesa de Capital** – Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. As despesas orçamentárias de capital mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento, ou o registro de desincorporação de um passivo (amortização da dívida).

### 21.2.2 Quanto ao Impacto Patrimonial

**Efetiva** – Ocorre quando a despesa reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Em geral, as despesas correntes, como pessoal, custeio e juros da dívida, costumam ser efetivas, embora haja exceções, como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos.

**Não efetiva** – É a despesa que não altera a situação líquida patrimonial da entidade, representando fato contábil permutativo no Ativo ou no Passivo. Essas despesas costumam estar relacionadas a despesas de capital, tais como a amortização da dívida pública e a aquisição de bens incorporados ao patrimônio da entidade. Entretanto, existem despesas de capital de caráter efetivo como, por exemplo, as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva e, por isso, classificam-se como despesa efetiva.

### 21.2.3 Quanto à Discricionariedade

**Não discricionária (ou de baixa discricionariedade)** – São as despesas de caráter obrigatório, não estando condicionada à vontade do ordenador a decisão de deixar de fazê-la na época própria. Em geral, tal definição refere-se àquelas despesas que decorrem de uma obrigação de natureza contínua, surgida por força de imposição legal ou de um ato administrativo precedente (contrato, por exemplo). São exemplos de despesas de caráter compulsório as relativas à remuneração de pessoal, ao serviço da dívida pública e ao fornecimento de bens e serviços contínuos, tais como energia elétrica, água, telefone etc.

Para que essas despesas percam o caráter compulsório, é necessário, previamente, revogar o dispositivo legal ou desfazer o ato administrativo que tornou obrigatória a sua realização. Assim, por exemplo, se o ordenador não quiser mais ordenar a despesa com energia elétrica do órgão ou da entidade que lhe compete, deverá, antes, solicitar

a suspensão do seu fornecimento. Enquanto não o fizer, estará obrigado a providenciar o empenhamento dessa despesa, sob pena de incorrer na realização de despesa sem prévio empenho ou ser responsabilizado pelos encargos com que o Estado venha a ser penalizado em função do atraso no seu pagamento.

Para facilitar o gerenciamento das despesas de baixa discricionariedade, especialmente as referentes à energia elétrica, água e telefone, foi implantado, no Sistema Finanças Públicas do Estado (FPE), o módulo Integração Estado - Fornecedor (IEF), por meio do qual o fornecedor lança diretamente os dados do seu faturamento perante o órgão ou a entidade estadual, de modo a facilitar o empenho e a liquidação da despesa.

**Discricionária (ou de alta ou média discricionariedade)** – É a despesa cuja realização o ordenador possui relativa autonomia, seja quanto à sua efetivação, seja com relação ao momento de fazê-la. Diz-se que essa autonomia é relativa porque, quando o ordenador decide não realizar uma determinada despesa (ou postergá-la), deve estar ciente das consequências de sua decisão para, por exemplo, a execução do programa de governo cuja realização lhe foi atribuída, ou para eficácia ou eficiência dos serviços públicos que lhe cabem administrar.

Às vezes, o ordenador é compelido a decidir quais despesas não vai realizar (ou quais deve adiar) em razão de políticas de contingenciamento ou corte de gastos. Por outro lado, cabe observar que a discricionariedade conferida ao gestor não o desobriga de observar os princípios mencionados no início deste capítulo e de cumprir os demais requisitos legais atinentes à despesa pública, como, por exemplo, os dispositivos constantes nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que couber, os quais estão abordados em capítulo específico deste Manual.

#### 21.2.4 Quanto à Natureza

**Despesa extraorçamentária** - É a despesa cuja realização não depende de autorização legislativa, ou seja, não integra o orçamento público. Compreende, em regra, a devolução de valores recebidos anteriormente, os quais, na oportunidade, constituíram receitas extraorçamentárias. Sob esse enfoque, são exemplos de despesas extraorçamentárias: a restituição de depósitos e cauções, o pagamento de consignações, retenções e restos a pagar e o resgate de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (o principal dos empréstimos ARO).

Também são consideradas despesas extraorçamentárias as saídas de disponibilidades registradas em contas do Ativo, quando não originadas de empenho e de liquidação regulares. Quando registrados na conta Responsáveis ou na conta Devedores, esses desembolsos extraorçamentários são considerados irregulares, podendo sujeitar

o gestor que não providenciar a sua regularização a apontamento pelo controle interno e julgamento pelo controle externo.

**Despesa orçamentária** - É toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária ou crédito adicional, para ser efetivada.

A despesa orçamentária está sujeita às classificações e à codificação tratadas no Capítulo Orçamento Público, constante deste Manual.

Essas classificações da despesa orçamentária são de grande importância para a compreensão da execução do orçamento, sendo utilizadas para facilitar e padronizar as informações, e estão presentes nos diversos módulos de processamento de dados integrantes do Sistema Finanças Públicas do Estado (FPE). Por meio dessas classificações é possível visualizar o orçamento e a sua execução por órgão e unidade orçamentária (institucional); por função e subfunção (funcional); programa (programática); e por categoria econômica (natureza). Ademais, é com base em tais classificações que são elaborados os demonstrativos legais previstos em vários anexos da Lei Federal nº 4.320/64. Além disso, dada a sua flexibilidade e possibilidade de combinações, serve de fonte para informações gerenciais.

## 21.3 Etapas da Despesa Orçamentária

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), são etapas da despesa pública: o planejamento e a execução.

### 21.3.1 Planejamento

O planejamento orçamentário, cuja iniciativa é sempre do Poder Executivo, compreende três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No PPA, são estabelecidos, por um período de quatro anos e de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas da Administração Direta e Indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

A LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, de forma a selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente, estabelecendo parâmetros necessários à alocação dos recursos, bem como ajustando as ações de governo às reais possibilidades de caixa do Tesouro do Estado.

A LOA autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação, visando a concretizar os objetivos e as metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. A referida autorização constitui o crédito orçamentário inicial, e as importâncias nele consignadas para atender a determinadas despesas são denominadas de dotação.

A LOA deve refletir, também, a participação popular na elaboração do orçamento, seja mediante consulta, que, no Estado, foi institucionalizada por meio da Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998, seja por meio de emendas apresentadas durante o processo de apreciação e discussão do orçamento na Assembleia Legislativa.

Uma vez aprovada a LOA, diz-se que ocorreu a **fixação da despesa**, ou seja, a autorização dada pelo Poder Legislativo para que as despesas constantes no orçamento sejam realizadas. A realização de despesas não autorizadas no orçamento, ainda que de natureza pública, configura grave irregularidade.

Durante o exercício financeiro, podem-se adicionar valores ao orçamento, quer como reforço das dotações existentes, quer como dotação destinada a atender a despesas decorrentes da criação de novos serviços, quer, ainda, em caráter urgente ou imprevisível. Essa autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária é o que se denomina de créditos adicionais. Por outro lado, se houver a necessidade de conter gastos, o Poder Executivo pode editar Decretos de Contingenciamento, fixando as despesas abaixo dos limites aprovados na Lei Orçamentária.

Uma vez fixada a despesa, esta poderá ser executada diretamente pelo órgão ou pela entidade aos quais foram alocadas as dotações orçamentárias ou por outro órgão ou, até mesmo, outra entidade, mediante a utilização de um recurso intitulado **descentralização de créditos orçamentários**. A descentralização de créditos orçamentários não implica modificação da classificação funcional dos programas, nem dos valores totais aprovados pela Lei Orçamentária Anual. No Estado do Rio Grande do Sul, a descentralização de créditos orçamentários é conhecida pelo nome de requisição de dotação e pressupõe dupla ordenação: a do gestor que concede a requisição e a do gestor que efetivamente executa a despesa.

Uma vez, porém, aprovada a despesa no orçamento, isto não quer dizer que ela possa ser imediatamente executada. A execução da despesa deve obedecer ao ritmo estabelecido pela **programação orçamentária e financeira**, que consiste na adequação do fluxo dos pagamentos ao fluxo dos recebimentos, limitando empenhos e movimentação financeira, com a finalidade de atingir os resultados previstos na LDO, e impedindo a assunção de compromissos sem respaldo financeiro. Em suma, a programação orçamentária e financeira objetiva adequar a execução das despesas ao fluxo de ingressos da receita que, como é sabido, ocorre ao longo do ano e é fortemente condicionado pelo contexto econômico em que atuam os contribuintes.

Esse processo pode ocorrer no nível macro, com a edição de decretos dispendo sobre a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos, bem como com a edição de resoluções das juntas ou comitês competentes fixando quotas trimestrais de despesas para os órgãos e as entidades do Poder Executivo. Já no nível micro, esse processo é representado por solicitação de recurso orçamentário e subsequente liberação.

O próprio gestor também deve fazer o seu planejamento com relação às despesas que estão sob sua jurisdição. Nesse sentido, é conveniente que estabeleça as prioridades do setor, cuja gestão lhe foi atribuída, em consonância com o planejamento estratégico do órgão ou da entidade a que pertence, o qual, por sua vez, também deve estar em consonância com os programas governamentais, em especial com aqueles considerados prioritários. A sugestão é que o acompanhamento das dotações seja feito periodicamente, utilizando-se os instrumentos disponíveis no FPE ou as planilhas Excel, alocando as dotações de acordo com o planejamento estratégico do setor, órgão ou entidade e definindo uma escala de prioridades para sua execução.

### 21.3.2 Execução

A rigor, uma despesa de caráter discricionário tem início quando é aberto um processo em que é solicitada a aquisição de materiais ou serviços necessários à execução de serviços públicos ou à manutenção do órgão ou da entidade. Antes de autorizar o seguimento do processo, o gestor deve certificar-se de que estão presentes os pressupostos mencionados no início deste capítulo.

Confirmados os pressupostos, é encaminhada a Solicitação de Recurso Orçamentário (SRO). Nesse ponto, é indispensável que a classificação orçamentária da despesa, em seus diversos aspectos, esteja definida, bem como o seu provável valor.

Uma vez atendida a SRO, o que também é conhecido como “liberação do recurso”, pode, então, o gestor efetuar os procedimentos administrativos destinados à escolha do fornecedor e à sua contratação. Em capítulos específicos deste Manual, estão explicitados os princípios, as leis e as demais normas que disciplinam a licitação e a contratação no âmbito da Administração Pública.

Assim, escolhido o fornecedor e estabelecidas as bases de sua contratação, o gestor poderá providenciar a execução orçamentária da despesa, mediante o empenho prévio, seguido da liquidação da despesa e encerrando com o seu pagamento.

Cumpra salientar que, como já referido, o empenho deve anteceder a assinatura do contrato, nos termos estabelecidos no Decreto Estadual nº 44.874/07. Conforme o art. 1º, os contratos, convênios e demais ajustes com repercussão financeira só poderão ser firmados após o gravame do empenho à conta da respectiva dotação orçamentária, devendo a data e o número desse empenho constar na cláusula referente ao recurso

financeiro dos respectivos instrumentos. Ademais, nos casos em que o instrumento de contrato é facultativo, a Lei Federal nº 8.666/93 permite a sua substituição pela nota de empenho.

A execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento.

Segundo o art. 58 da Lei Federal nº 4.320/64, **empenho** é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho inicia efetivamente a execução da despesa pública e é emitido pela unidade que tenha recebido créditos orçamentários consignados no orçamento ou por descentralização de créditos de outro órgão ou unidade orçamentária. Representa uma garantia para o fornecedor (não pode haver despesa sem prévio empenho) e, ao mesmo tempo, um controle dos gastos (o empenho não pode exceder o limite de dotação concedida). É formalizado mediante a emissão da nota de empenho, na qual devem constar o nome e a especificação do credor e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

O empenho pode ser:

- **ordinário**, aquele cujo valor do empenho é igual ao da compra ou serviço, e o pagamento, pelo seu total, ocorrer em uma única vez;
- **por estimativa**, aquele em que não é possível determinar o valor da despesa com exatidão. Caso o valor estimado seja insuficiente para atender à despesa, admite-se a complementação do empenho por meio de reforço;
- **global**, aquele cujo valor do empenho é conhecido com exatidão, mas a sua execução, necessariamente, ocorre de forma parcelada, como acontece com os aluguéis e nas contratações de serviços contínuos (terceirização).

Cabe registrar que o empenho poderá ser cancelado no decorrer do exercício, da seguinte forma: parcialmente, quando seu valor exceder o montante da despesa liquidada/realizada, e totalmente, quando o serviço contratado não tiver sido prestado ou o material encomendado não tiver sido entregue ou, ainda, quando a nota de empenho tiver sido emitida incorretamente. O valor do empenho cancelado reverte-se à dotação, tornando-se disponível para um novo empenho ou para descentralização. Existe também a situação em que os empenhos não liquidados poderão ser objeto de cancelamento por falta de disponibilidade de caixa (financeira) no encerramento do exercício financeiro, conforme determinado pelo art. 55, III, b, 4 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Segundo o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a **liquidação** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito. Em resumo, na liquidação da despesa, verifica-se a ocorrência do

implemento de condição a que se refere o art. 58 da Lei Federal nº 4.320/64; ou seja, a liquidação tem o propósito de apurar a origem da despesa, se o seu objeto foi alcançado, o seu valor exato e a quem deve ser paga para extinguir a obrigação.

De acordo com o § 2º do art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material e da prestação efetiva do serviço.

Este último aspecto – a comprovação da entrega do material e da prestação efetiva do serviço – merece uma atenção especial do gestor, pois costuma ser o ponto crítico do processo de liquidação da despesa. A comprovação da entrega de material se dá, na maioria dos casos, mediante atestado apostado na nota fiscal pelo servidor que o receber. O atestado assim apostado, que deve trazer o nome completo do servidor que o firmar e a sua identidade funcional, não significa apenas que o material tenha sido recebido, mas – sim – que o foi na quantidade solicitada e está de acordo com as especificações previstas no contrato. Já com relação aos serviços, o atestado é feito pelos chamados “fiscais do contrato”: servidores designados por portaria do dirigente máximo do órgão ou da entidade para acompanhar a execução do contrato no âmbito de sua repartição.

É muito importante que o gestor oriente adequadamente os servidores encarregados de atestar a execução da despesa, por exemplo, fornecendo-lhes, previamente, cópia do instrumento do contrato e/ou do empenho, de modo a lhes permitir confrontá-los com os bens ou serviços efetivamente recebidos.

O **pagamento** é o último estágio da despesa pública. Nos termos do art. 64 da Lei Federal nº 4320/64, caracteriza-se pelo despacho de autoridade competente determinando que a despesa liquidada seja paga. Conforme Instrução Normativa nº 01/2015, do Tesouro do Estado, os pagamentos aos credores do Estado do Rio Grande do Sul efetuados pela Administração Pública Direta e pelas Autarquias e Fundações deverão ser realizados obrigatoriamente por meio do crédito dos valores em conta corrente bancária do beneficiário, sendo vedada a utilização da modalidade Ordem de Pagamento.

Ainda sobre a execução da despesa, cabe assinalar o significado de Restos a Pagar e de Despesas de Exercícios Anteriores.

O primeiro representa as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. A inscrição em Restos a Pagar decorre da observância da competência orçamentária para as despesas. Os Restos a Pagar dividem-se em processados (quando já transcorreu o estágio da liquidação) e não processados (quando não transcorreu o estágio da liquidação).

Por outro lado, denominam-se Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) aquelas correspondentes a autorizações dadas na Lei Orçamentária para atender compromissos gerados em anos anteriores. E, como hipóteses em que o administrador público poderá

recorrer ao empenho à conta de despesas de exercícios anteriores, considerem-se as seguintes:

- despesas que não se tenham processado na época própria, como aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- despesas cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- obrigações criadas em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do beneficiário após o encerramento do exercício correspondente.

Destaque-se, além disso, como observação pertinente ao gestor, que a DEA não deve suprir a falta de empenho prévio na época oportuna, pois se trata de irregularidade passível de apontamento pelos órgãos de controle. De outra parte, a DEA poderá ser usada para empenhar despesas cujos empenhos não liquidados foram cancelados por insuficiência de caixa.

## 21.4 Controle de Avaliação

Não se pode tratar de planejamento sem fazer referência à controle, pois não há sentido em estabelecer planos sem definir as formas de controlar a sua execução. Essa fase compreende a fiscalização realizada pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Os órgãos de controle da Administração Pública dividem-se em interno e externo e devem exercer, segundo o disposto no art. 70 da Constituição Estadual, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. No Rio Grande do Sul, o controle externo é de competência do Tribunal de Contas do Estado (TCE), e o controle interno é exercido pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE).

Para garantir a eficiência e a eficácia das funções exercidas pelos órgãos de controle, são utilizados diferentes instrumentos, tais como as demonstrações contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais, e os procedimentos de auditoria, inclusive de natureza operacional. Esses instrumentos permitem, inclusive, uma avaliação da gestão do órgão ou da entidade, em especial quanto ao cumprimento dos objetivos e dos programas de trabalho do ente público e à observância das normas legais. Exemplificativamente, deverá ser verificado, quando da execução da despesa pública, se ela foi legalmente autorizada e previamente empenhada por autoridade pública competente, investida ou delegada, e se está de acordo com o previsto na Lei Orçamentária.

Já o controle exercido pela sociedade denomina-se de controle social e pode ser definido como a participação da sociedade civil no planejamento, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação das ações da gestão pública, o que possibilita o compartilhamento de responsabilidades com o Estado, tendo em vista o aumento do nível da eficácia e da efetividade das políticas e dos programas públicos. O orçamento participativo, a consulta popular, o plebiscito e a iniciativa popular de emendar o orçamento são alguns dos mecanismos conquistados pela sociedade para exercer esse controle.

A Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no sentido de ampliar a transparência das contas públicas ao tornar obrigatória a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”.

Em cumprimento ao dispositivo acrescentado à LRF, o Estado disponibiliza à sociedade o **Portal Transparência RS**<sup>1</sup> (detalhado no capítulo 13 deste manual), o qual contempla, entre outras informações, os gastos e as receitas públicas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública. Além disso, desde outubro de 2016, está disponível o aplicativo para aparelho celular denominado Pilas R\$ (Plataforma de Informações de Livre Acesso à Sociedade) que permite verificar e fiscalizar, em tempo real, as despesas e receitas do Estado, reproduzindo informações já disponíveis no Portal da Transparência RS, de maneira mais simplificada e objetiva.

Outro avanço nas ferramentas de controle disponíveis à sociedade, foi a promulgação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), cujos princípios de publicidade e transparência são a regra e o sigilo é a exceção. A referida lei prevê que as instituições públicas divulguem proativamente informações via internet mediante procedimentos objetivos, ágeis, transparentes e em linguagem de fácil compreensão, independentemente de requisição. O governo gaúcho regulamentou a aplicação da LAI por meio do Decreto Estadual nº 49.111/2012 e possibilita aos cidadãos o acesso à informação via *website*<sup>2</sup> próprio, gerido pela Secretaria da Casa Civil do Estado.

Cumpra salientar, por fim, que o gestor também é um agente de controle, na medida em que deve zelar, na sua área de influência, pela observância estrita dos princípios e das normas que regem a Administração Pública. É lícito (e até recomendável) que ele estabeleça seus próprios controles no sentido de bem acompanhar a execução orçamentária no órgão ou na entidade que administra, devendo manter bom relacionamento com os órgãos de

<sup>1</sup> CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. **Transparência RS**. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br>. Acesso em: out. 2021.

<sup>2</sup> SECRETARIA DA CASA CIVIL DO RS. **Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.centraldocidadao.rs.gov.br>. Acesso em: out. 2021.

controle e, sempre que necessário, valer-se deles, especialmente do controle interno, para buscar, entre outras, orientação sobre o encaminhamento da melhor alternativa para a solução dos problemas de sua instituição.

## 21.5 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV)

### 21.5.1 Precatórios

Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar valores devidos pelo Estado, bem como por suas autarquias e fundações, após condenação judicial definitiva, exceto aquelas definidas como de pequeno valor.

Ao fim da execução judicial, o juiz emite um ofício ao presidente do tribunal ao qual se vincula, para requerer o pagamento do débito. As requisições recebidas nos tribunais até 1º de julho são incluídas no orçamento do ano seguinte.

A Emenda Constitucional nº 62, publicada em 10 de dezembro de 2009, instituiu um regime especial para pagamento de precatórios. O Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto nº 47.063/2010, definiu o equivalente a 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para o pagamento de precatórios.

### 21.5.2 RPVs

Requisições de Pequeno Valor são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar valores devidos pelo Estado, bem como por suas autarquias e fundações, após condenação judicial definitiva, cujo valor não ultrapasse 10 salários-mínimos, nos termos do art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil - ADCT/CF e da Lei Estadual nº 14.757/2015.

O prazo para pagamento das RPVs é de 60 dias contados a partir da data do protocolo no órgão devedor. Caso a RPV seja eletrônica, o prazo contará a partir da data de expedição.

Após liberação do pagamento, o valor é depositado em conta judicial remunerada, individualizada, de instituição bancária oficial. Caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento, incidem juros e correção monetária até a data do efetivo pagamento.

As RPVs emitidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) são emitidas eletronicamente. Portanto, neste caso, quem emite a RPV é a própria vara judicial de origem do processo, que encaminha para o Tribunal de Justiça, que envia para a SEFAZ eletronicamente em um ou dois dias após a emissão.

As RPVs emitidas pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT) são recepcionadas pela SEFAZ por solicitação da PGE, assim como as RPVs da Justiça Federal e de outros Estados.

### 21.5.3 Execução orçamentária de Precatórios e RPVs

Conforme definido na Lei Estadual nº 15.404/2019, os débitos constantes de precatórios e de requisições de pequeno valor, devidos pelo Estado do Rio Grande do Sul, por suas autarquias ou fundações, terão a gestão orçamentária e operacional a cargo da Secretaria da Fazenda, no Órgão Orçamentário 33 – Encargos Financeiros do Estado, Unidade Orçamentária 03 – Sentenças Judiciárias.

Assim, nos casos em que outras secretarias ou órgãos da Administração Indireta venham a receber requisições para pagamento de precatórios e RPVs, as mesmas devem ser encaminhadas à Secretaria da Fazenda para execução dos procedimentos relativos ao empenho, liquidação e pagamento a cargo da Subsecretaria do Tesouro do Estado.

Ainda conforme a referida lei, o pagamento de precatórios ou de requisições de pequeno valor de autarquias e fundações gerará para o Estado um crédito de mesmo valor em face da entidade devedora originária, ou seja, as autarquias e fundações, quando solicitadas, deverão ressarcir o Tesouro pelos valores de precatórios e RPVs dos quais sejam responsáveis.

### 21.5.4 Sequestros Judiciais

Os sequestros judiciais em contas bancárias ocorrem quando, vencido o prazo, não há o pagamento determinado em sentença, restando ao juiz da causa determinar o sequestro em contas do Estado. O sequestro consiste na transferência de determinada quantia da conta bancária do órgão público para uma conta judicial gerenciada pelas diversas varas de execução à revelia da autoridade pública responsável pelos valores.

Embora o mais comum sejam sequestros originados pelo não pagamento de precatórios e RPVs, também podem ocorrer sequestros oriundos de ações judiciais não inscritas em precatórios e RPVs. Nesses casos, os órgãos que tiveram valores sequestrados devem buscar junto aos tribunais as informações necessárias para regularizar os valores, procedendo com sua execução orçamentária, conforme determina a Instrução Normativa CAGE nº 08/2019.

Quanto aos sequestros oriundos de precatórios e RPVs, a Secretaria da Fazenda requisitou junto aos tribunais que esses sequestros ocorressem somente nas contas da SEFAZ. Porém, ainda ocorrem sequestros em contas de autarquias, fundações, convênios e fundos, ensejando procedimentos adicionais para regularização desses sequestros. Tais

procedimentos estão previstos na IN CAGE nº 08/2019 e respectivo Guia de Lançamentos. Resumidamente, a regularização consiste em encaminhar as informações relativas ao sequestro via Processo Eletrônico (PROA) à Seção de Precatórios do Tesouro e reconhecer um crédito de ressarcimento, a ser realizado pelo Tesouro, contra a conta bancária onde ocorreu o sequestro.

## 21.6 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#)

*Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 14.757, de 16 de novembro de 2015](#)

*Dispõe acerca do procedimento para o pagamento das requisições de pequeno valor devidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, suas Autarquias e Fundações e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 44.874, de 30 de janeiro de 2007](#)

*Estabelece requisitos para a celebração de contratos, convênios e outros ajustes administrativos com repercussão financeira, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 47.063, de 8 de março de 2010](#)

*Dispõe sobre a instituição do Regime Especial de pagamento de pagamento de precatórios a que se refere o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, e dá providências correlatas.*



## 22. DÍVIDA PÚBLICA

---

**22.1** Definição **22.2** Dívida Fundada **22.2.1** Dívida Fundada Interna e Externa **22.2.2** Precatórios **22.3** Dívida Flutuante **22.4** Concessão de Garantia **22.5** Operação de Crédito **22.6** Dívida com a União **22.7** Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal **22.8** Legislação

---

Atualizado por  
Cláudio Teixeira Seelig

### 22.1 Definição

A dívida pública consiste, em síntese, no conjunto de compromissos financeiros assumidos por um ente público em decorrência da realização de operações de crédito e por força de leis, contratos, convênios ou tratados. A dívida pública, que poderá compreender empréstimos de curto ou de longo prazo, também é representada por títulos emitidos pela União, pelo Banco Central, pelos Estados ou pelos Municípios, quando será denominada de dívida pública mobiliária. Ademais, a dívida pública poderá ser proveniente de outras fontes, tais como depósitos e resíduos passivos.

Em linhas gerais, tem como objetivo atender às necessidades dos serviços públicos, viabilizar a cobertura de déficits orçamentários, ou, ainda, realizar empreendimentos de grande vulto, em que se justifica a contratação de um empréstimo ou financiamento de longo prazo.

### 22.2 Dívida Fundada

Dívida fundada ou consolidada é o conjunto de compromissos financeiros assumidos pelo Estado, em virtude de leis, contratos ou convênios e decorrentes da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, contraídos para atender ao desequilíbrio orçamentário ou ao financiamento de obras e serviços públicos. Compreende, também, os precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos, e as operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento.

Segundo Heilio Kohama,

Dívida Fundada ou Consolidada é aquela que representa um compromisso a longo prazo, de valor previamente determinado, garantida por títulos do governo, que rendem juros e são amortizáveis ou resgatáveis, podendo ou não o seu vencimento ser fixado; é ainda a efetuada por meio de contrato de financiamento, sendo o

seu pagamento estipulado em prestações parciais (amortizações), distribuídas por certo período de tempo.<sup>1</sup>

### 22.2.1 Dívida Fundada Interna e Externa

A dívida fundada ou consolidada divide-se em dois grupos, conforme a origem do empréstimo, a saber: dívida fundada interna e dívida fundada externa.

Assim, a dívida fundada interna trata de um empréstimo realizado no mercado interno do país, com pagamento em moeda nacional, sendo representada por títulos da dívida pública e podendo constituir-se em apólices ou obrigações do Tesouro, por força de lei. Já, a dívida fundada externa é aquela contraída no exterior, resultante de empréstimo, mediante contratos com instituições financeiras ou emissão de títulos públicos, com a obrigação de pagamento do principal e de acessórios em moeda estrangeira.

### 22.2.2 Precatórios

Precatórios são débitos com origem em sentenças judiciais transitadas em julgado. Quando o Estado se vê compelido ao pagamento de valores por força de uma decisão judicial, esse pagamento, via de regra, não ocorre imediatamente, pois é necessário, antes, prover a indispensável dotação orçamentária para essa despesa.

Em face disso e de acordo com o art. 100 da Constituição Federal, a listagem dos precatórios devidos pelo ente governamental deve ser remetida, até julho de cada ano, ao Poder Executivo pelos órgãos do Poder Judiciário, objetivando a sua inclusão no orçamento do exercício seguinte, devendo ser pagos até o final deste último, com obediência à estrita ordem cronológica de sua apresentação.

A Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, estabeleceu o regime especial de pagamento de precatórios e, por meio dele, o Estado optou por pagar anualmente o valor correspondente a, no mínimo, 1,5% (um e cinco décimos por cento) da sua Receita Corrente Líquida. Assim, o excedente desse limite, passou a constituir dívida fundada propriamente dita, mediante conversão do saldo registrado em restos a pagar.

Até 16 de novembro de 2015, os precatórios, no Estado do Rio Grande do Sul, eram emitidos quando a dívida fosse superior a 40 salários-mínimos. Os créditos inferiores a este valor eram pagos por Requisições de Pequeno Valor (RPV). Todavia, a Lei Estadual nº 14.757/2015 alterou este procedimento quando dispôs que devem ser pagos por precatórios os créditos superiores a dez salários-mínimos. Assim, nas ações judiciais com trânsito em julgado posterior a essa data, passou a ser emitido RPV para créditos de até dez salários-mínimos e precatório para os créditos acima desse valor.

<sup>1</sup> KOHAMA, H. **Balanços Públicos Teoria e Prática**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

No exercício de 2020, houve a centralização da gestão orçamentária e operacional dos débitos de precatórios na Secretaria da Fazenda com o intuito de padronizar e racionalizar os fluxos de controle e pagamento, conforme Lei Estadual nº 15.404/2019. A execução orçamentária desses débitos passou a ser efetuada na Unidade Orçamentária (U.O.) 33.03 – Encargos Financeiros do Estado - Sentenças Judiciárias.

Além da transferência de 1,5% da Receita Corrente Líquida - RCL, efetuada nos termos do Decreto Estadual nº 47.063, há transferências adicionais relativas ao programa Compensa-RS. O programa foi instituído pelo Decreto Estadual nº 53.974, de 21 de março de 2018, que regulamentou a Lei Estadual nº 15.038, de 16 de novembro de 2017, a qual estabeleceu os requisitos para a compensação de precatórios com dívida ativa. Essa lei determinou que o valor máximo a ser compensado com precatórios é de 85% do valor da dívida ativa, devendo o restante ser pago pelo contribuinte à vista ou de forma parcelada. Sobre o saldo não compensado, ou seja, sobre o valor pago à vista ou parcelado, deve ser transferido 3% para o Tribunal de Justiça para pagamentos adicionais de precatórios.

## 22.3 Dívida Flutuante

Dívida fluante é aquela contraída pelo Estado com prazo de vencimento inferior a 12 meses, ou seja, por breve e determinado período de tempo, na condição de gestor de bens de terceiros confiados à sua guarda ou para atendimento de necessidades momentâneas de caixa, cujo pagamento independe de autorização legislativa.

Segundo a Lei Federal nº 4.320/64, compreende os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria.

Dentre os débitos de tesouraria incluem-se os empréstimos por antecipação de receita orçamentária, os conhecidos “empréstimos ARO”, que são operações de crédito de natureza extraorçamentária, cujos encargos (juros, atualização monetária, comissões), porém, têm natureza orçamentária, isto é, devem ser regularmente empenhados. Embora bastante utilizados em épocas passadas, nos últimos anos, o Estado não tem realizado empréstimos ARO, seja por ter encontrado outras formas mais baratas de financiamento de seu caixa, como, por exemplo, o Sistema Integrado de Administração de Caixa - SIAC e a utilização parcial de depósitos judiciais, seja por não terem mais sido necessários em razão de um melhor ajuste da programação financeira ao fluxo das receitas.

## 22.4 Concessão de Garantia

Concessão de garantia é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumido por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Além das exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF para a contratação de operação de crédito, a concessão de garantia dependerá de contragarantia, em valor igual

ou superior ao montante garantido, e da adimplência do ente público com relação às suas obrigações junto ao garantidor.

É comum que, para avaliar os empréstimos externos tomados pelo Estado, a União exija contragarantias sob a forma de vinculação da receita de impostos e transferências, conforme prevê o § 4º do art. 167 da Constituição Federal.

## 22.5 Operação de Crédito

Operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

A validade das operações de crédito está condicionada:

- ao atendimento das condições e dos limites estabelecidos pelo Senado Federal;
- à prévia e expressa autorização legislativa, inclusive no que concerne às garantias e contragarantias a serem oferecidas;
- à manifestação dos órgãos técnicos e jurídicos competentes, como, por exemplo, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Banco Central do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- à autorização do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externa.

## 22.6 Dívida com a União

A dívida do Estado do Rio Grande do Sul junto à União tem como marco inicial o dia 15 de abril de 1998, quando foi firmado o contrato, ao amparo da Lei nº 9.496/97, em que a totalidade da dívida mobiliária estadual existente à época foi assumida pela União. O contrato de refinanciamento previa o pagamento da totalidade da dívida em 360 prestações mensais e consecutivas, com encargos correspondentes a juros de 6% ao ano, capitalizados mensalmente, além de correção monetária equivalente à variação do IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O serviço dessa dívida (amortização e juros), à época, ficou atrelado à Receita Líquida Real – RLR, sendo o percentual de 13% (treze por cento) desta base de cálculo o limite do valor da prestação mensal a ser paga. O pagamento baseado na RLR começou a ser efetuado em novembro de 1998, aumentando sobremaneira o desembolso com

o serviço da dívida que, até então, vinha ocorrendo em valores bastante inferiores, em função da rolagem dos títulos públicos.

Durante os anos que se seguiram, houve um acréscimo real no serviço da dívida que não se refletiu na diminuição do saldo devedor; pelo contrário, ocorreu um aumento significativo em valores atualizados pelo IGP-DI. Isso decorreu do fato de o percentual correspondente a 13% (treze por cento) da RLR ser insuficiente para o pagamento integral da prestação mensal, que é o somatório dos juros mais a amortização do principal, gerando, ainda, um resíduo que seria reincorporado ao saldo devedor e começaria a ser pago a partir do trigésimo ano, consoante o plano de amortização do contrato de refinanciamento com a União.

Com a publicação da Lei Complementar 148/2014, os encargos da dívida refinanciada com a União passaram a juros de 4% ao ano, além de correção monetária correspondente à variação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), limitados à taxa referencial Selic. Além disso, a referida lei previu desconto a ser aplicado no saldo devedor correspondente à diferença entre o montante apurado em 1º de janeiro de 2013 e aquele que seria apurado pela utilização da variação acumulada da taxa Selic desde 1998, ano da assinatura do contrato com a União.

A Lei Complementar 156/2016, que criou o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, autorizou a ampliação do prazo para pagamento da dívida refinanciada em 240 meses, mediante limitação do crescimento anual da despesa primária, nos dois exercícios seguintes à assinatura do aditivo contratual, em percentual equivalente à variação do IPCA (“teto de gastos”). Esse ajuste estendeu o prazo de pagamento da dívida para 2048, com as parcelas sendo calculadas mediante utilização da Tabela Price, afastando-se o referencial da Receita Líquida Real.

Apesar de todas essas alterações legislativas, o pagamento da dívida refinanciada junto à União está suspenso desde julho de 2017, amparado por liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal. Desde então, a despeito da suspensão dos pagamentos, os montantes correspondentes à amortização e aos encargos da dívida vêm sendo empenhados e liquidados, compondo o saldo de restos a pagar.

Atualmente, o Estado visa à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), concebido pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e modificado pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. O RRF é um programa fiscal para Estados em situação de desequilíbrio financeiro constituído por conjunto de medidas de ajuste fiscal que devem ser adotadas como condição para a concessão de prerrogativas que visam permitir o reequilíbrio das contas.

Em caso de adesão, o RRF garantirá a redução das prestações devidas à União, bem como daquelas relacionadas às dívidas garantidas por ela, de forma a restabelecê-las

ao final de 10 anos. O benefício regressivo assegura dispensa total no primeiro ano, com recomposição gradual das parcelas à taxa de 1/9 ao ano a partir do exercício seguinte. Além disso, a aderência ao regime permite ao Estado a realização de operações de crédito garantidas pela União e vinculadas aos ajustes fiscais preconizados por ele, tais como programas de desligamento voluntário de pessoal ou antecipação de receitas decorrentes da alienação de participações acionárias em companhias sob o controle do Estado.

Como contrapartida para a fruição dos benefícios, o Estado incorre em diversas vedações e obrigações que concorrem para um ajuste fiscal de curto prazo, como as restrições para aumentos nos gastos com pessoal, e para ajustes estruturais, como a diminuição da participação do Estado em companhias e a necessidade de instituição de regime de previdência complementar.

## 22.7 Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinou, em seu art. 30, que o Presidente da República submetesse ao Senado, no prazo de 90 dias de sua publicação, proposta para os limites globais da dívida consolidada dos Estados, em consonância com a competência prevista no art. 52, VI, da Constituição Federal para esta casa legislativa.

Assim, em 21 de dezembro de 2001, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Resolução nº 40 do Senado Federal, estabelecendo, em seu art. 3º, o limite de até duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) para o montante total da Dívida Consolidada Líquida, que corresponde à dívida consolidada ajustada, mediante redução das disponibilidades de caixa, das aplicações financeiras e dos demais haveres financeiros.

O mesmo dispositivo, em seu art. 4º, estabeleceu o prazo de 15 anos para que eventual excedente apurado ao final daquele ano fosse deduzido à taxa de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro, com acompanhamento quadrimestral quando das publicações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O art. 31 da LRF impõe, em caso de superação do limite máximo em determinado quadrimestre, que o excesso seja eliminado até o encerramento dos três seguintes, sendo ao menos 25% no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o ente fica proibido de realizar operação de crédito e deve obter resultado primário necessário para o enquadramento, promovendo, dentre outras medidas, a limitação de empenho. Vencido o prazo para a readequação, e enquanto perdurar o excesso, o ente fica impedido de receber transferências voluntárias da União.

## 22.8 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Complementar Federal nº 148, de 25 de novembro de 2014](#)

*Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências.*

- [Lei Complementar Federal nº 151, de 05 de agosto de 2015](#)

*Altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nos 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências.*

- [Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017](#)

*Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016.*

- [Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021](#)

*Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

– [Lei Federal nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989](#)

*Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#)

*Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.*

– [Lei Federal nº 8.727, de 05 de novembro de 1993](#)

*Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.*

– [Medida Provisória nº 1.514, de 07 de agosto de 1996](#)

*Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. (Reeditada pela MPv nº 1.514-1, de 1996)*

– [Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001](#)

*Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências.*

– [Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001](#)

*Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.*

– [Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001](#)

*Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*



## 23. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

---

**23.1** Definição e Considerações Gerais **23.2** Planejamento **23.2.1** Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) **23.2.2** Lei Orçamentária Anual (LOA) **23.2.3** Execução Orçamentária e o Cumprimento das Metas **23.3** Receita **23.3.1** Previsão da Receita **23.3.2** Realização da Receita **23.3.3** Renúncia de Receita **23.4** Despesa **23.4.1** Aumento de Despesa **23.4.2** Despesa Obrigatória de Caráter Continuado **23.4.3** Despesa com Pessoal **23.5** Transferências Voluntárias **23.6** Destinação de Recursos para o Setor Privado **23.7** Dívida e Endividamento **23.7.1** Limites da Dívida Pública **23.7.2** Operações de Crédito **23.7.3** Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) **23.7.4** Restos a Pagar **23.8** Gestão Patrimonial **23.9** Transparência e Controle da Gestão Fiscal **23.10** Legislação

---

Atualizado por  
Gelisson Pelizzari

### 23.1 Definição e Considerações Gerais

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente LRF, regulamenta os arts. 163 a 169 da Constituição Federal de 1988 que, juntamente com a Lei Federal nº 4.320/64, compõe as normas gerais das finanças públicas no Brasil. Em síntese, estabelece uma série de normas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal que, nos termos do § 1º do seu art. 1º, pressupõe a ação planejada e transparente que visa a prevenir riscos e corrigir eventuais desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Evitar a geração de déficits e com isso promover a redução do endividamento público pode ser considerado o grande objetivo da LRF que, para este fim, determina o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, à geração de despesas com pessoal, à seguridade social, às dívidas consolidada e mobiliária, às operações de crédito, à concessão de garantias e à inscrição em restos a pagar.

O planejamento da ação governamental, combinado com o estabelecimento de limites para os gastos públicos, endividamento, contratação de operações de crédito e inscrição em restos a pagar, constituem medidas relevantes nesse contexto de responsabilidade na administração, requerendo o máximo de atenção e de cuidado do gestor público.

A transparência dos atos da gestão como mecanismo de controle social é exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e materializa-se pela participação popular na elaboração de planos, pela maior exposição das contas públicas, inclusive pela internet, e pela publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária e da gestão fiscal.

A LRF traz consequências e responsabilidades aos Chefes de Poder e de órgãos públicos, nas três esferas de governo. Muitas das regras nela contidas, contudo, não

se aplicam diretamente aos gestores que operam a despesa pública. No entanto, a sua correta ação é indispensável para que os princípios e os comandos emanados dessa Lei sejam atendidos e observados.

Em razão da situação financeira estadual e da necessidade de recompor a capacidade de investimentos foi editada a Lei Estadual Complementar nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (LRF Estadual), que estabeleceu normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para responsabilidade da gestão fiscal e criando mecanismos prudenciais de controle que vão além dos indicados na Lei Federal.

## 23.2 Planejamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dedica um capítulo específico para a atividade de planejamento. Neste processo, devem ser estabelecidos os programas de trabalho dos órgãos públicos que são de grande importância para o gestor. A apresentação de programas bem concebidos, com metas claras, garantirá condições para o atingimento dos objetivos de uma determinada gestão, inclusive, para a execução de projetos existentes e em andamento.

Das três peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a LRF engloba normas referentes às duas últimas, além de regras para a programação financeira e para o cronograma de execução mensal de desembolso.

### 23.2.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é editada anualmente, estabelecendo as regras gerais para elaboração da Lei Orçamentária Anual aplicável ao exercício seguinte e dispendo sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento e demais condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Nela está o Anexo de Metas Fiscais, que deverá conter:

- as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
- a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

- a evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio dos servidores públicos e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e
- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Além do Anexo de Metas Fiscais, a LDO conterá Anexo de Riscos Fiscais em que serão demonstrados os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, bem como as medidas a serem adotadas, caso esses riscos se concretizem.

### 23.2.2 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O projeto de Lei Orçamentária Anual para União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e respeitando-se as diretrizes e as prioridades estabelecidas na LDO, bem como os parâmetros e limites fixados na LRF.

A LOA deverá conter, em anexo, o demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Além disso, deve ser definida uma reserva de contingência, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Conterá também documento com demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões e outras, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LRF também estabelece que a lei orçamentária não consigne dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei específica.

### 23.2.3 Execução Orçamentária e o Cumprimento das Metas

O art. 8º determina que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso em até 30 dias após a publicação dos orçamentos. Já o art. 9º dispõe que, sendo verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, caberá aos poderes e ao Ministério Público promover a limitação de empenho e de movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO. Não serão objeto de limitação, contudo, as

despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais do ente público, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida pública, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela LDO. Ressalta-se que no caso de os poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

### 23.3 Receita

A receita pública mereceu destaque do legislador pela sua relevância para a obtenção do equilíbrio fiscal. Além disso, ganhou significativa importância o desempenho da receita, uma vez que a Receita Corrente Líquida se constitui em base de cálculo para diversos limites estabelecidos pela LRF, a saber:

- reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos, estabelecida na LDO;
- despesa total com pessoal do Poder Executivo, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça Militar e do Ministério Público;
- montante da dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios; e
- montante relativo a outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, dos poderes e órgãos, fixado no Projeto de Lei do Orçamento.

A adequada administração da receita pública interessa a todos os gestores, na medida em que é essencial para garantir que se arrecade, efetivamente, o que foi previsto no orçamento, de modo a viabilizar a sua execução. Neste sentido, a LRF dispõe que são requisitos da gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente da Federação.

Além disso, é importante que o gestor saiba se a receita atingiu os patamares previstos no bimestre, garantindo, assim, a execução das suas quotas sem a necessidade de limitação de empenhos. Também é relevante o acompanhamento do êxito da arrecadação, em vista do comando do art. 42 da LRF, que só permite a inscrição em restos a pagar de obrigações que possuam recursos de caixa disponíveis para honrá-las. No fechamento de cada exercício, a CAGE faz a aferição da disponibilidade de caixa para fins de cancelamento de empenhos, evitando assim a inscrição em restos a pagar de empenhos sem lastro financeiro.

### 23.3.1 Previsão da Receita

A previsão de receita deve observar as normas técnicas e legais e considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, como também deve ser acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referir, da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas para tal. A reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Como a receita é utilizada como parâmetro para o planejamento de todos os poderes e órgãos, o Poder Executivo deve colocar à disposição dos demais poderes e do Ministério Público os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da RCL, e as respectivas memórias de cálculo, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias.

As receitas previstas serão desdobradas pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e dos valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

### 23.3.2 Realização da Receita

Reitere-se que, quando a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os poderes e o Ministério Público devem promover a limitação de empenho e de movimentação financeira segundo os critérios definidos na LDO. É pertinente ressaltar que as receitas de operações de crédito estão limitadas ao montante das despesas de capital.

### 23.3.3 Renúncia de Receita

É recomendável que o gestor acompanhe, inclusive para fins de política de atração de investimentos, os valores da renúncia de receita que tenham como impacto a diminuição da receita pública. Na LRF, são consideradas renúncias de receita: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Ainda, a lei determina que a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária que resulte em renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa de

impacto no exercício em que iniciar a vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma das seguintes condições:

- demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Já na Lei Complementar Estadual nº 14.836/16 (LRF Estadual) consta expressamente a vedação de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, nos 2 (dois) últimos quadrimestres anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Essa vedação é válida mesmo que o decreto seja editado em período anterior ao segundo quadrimestre.

## 23.4 Despesa

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual estabelecem que será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não as atendam.

### 23.4.1 Aumento de Despesa

A criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, devem ser, em primeiro lugar, acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro (com informação das premissas e da metodologia de cálculo utilizado) no exercício em que deverá entrar em vigor e nos dois subsequentes. Em segundo, é exigida uma declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira à Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e a LDO. Cumpre referir que a observância de tais requisitos não se aplica à despesa considerada irrelevante, nos termos fixados pela LDO.

A LRF e a LRF Estadual estabelecem como nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal que não atenda às exigências nela contidas, bem como o ato que resulte no aumento da despesa com pessoal expedido a partir dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder, órgão ou entidade.

Segundo a LRF Estadual, também é nulo o ato que estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 dias anteriores ao final do mandato ou a ser implementado nos exercícios financeiros seguintes ao final

do mandato, excetuando-se dessas vedações, a aplicação do índice de revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal.

### **23.4.2 Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

A LRF definiu como obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixe para o ente público a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os atos que criam ou aumentam esse tipo de despesa também deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarão em vigor e nos dois subsequentes, bem como com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

### **23.4.3 Despesa com Pessoal**

Para os efeitos da LRF, considera-se despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os servidores ativos e inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões – inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza – bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Salienta-se que, para apuração da despesa total com pessoal, será utilizado o regime de competência, independentemente do empenho, e será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução do teto salarial dos servidores previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Deverão ser somados à despesa com pessoal os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos.

Cabe assinalar, porém, que, com base em decisões do egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), não são consideradas, para fins de apuração da despesa total com pessoal, os gastos com assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte, auxílio-creche, bolsa de estudos, auxílio-funeral, abono de permanência.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, o Estado do Rio Grande do Sul deixou de deduzir as despesas com pensionistas da despesa total com pessoal, pois a inclusão das pensões passou a constar expressamente no texto constitucional, pondo fim ao fundamento para o TCE deixar de exigir seu cômputo no referido cálculo.

Já a Lei Complementar Federal 178, de 13 de janeiro de 2021, introduziu no art. 18 o § 3º que ordena que, para a apuração da despesa total com pessoal, seja utilizada a despesa bruta do servidor. Antes da entrada em vigor do referido diploma legal, por decisão do TCE, o imposto de renda retido na fonte (IRRF) era deduzido da apuração da despesa com pessoal e da Receita Corrente Líquida - RCL (anexo 3 do RREO). Com a alteração legal, o Estado passou a apurar a despesa total com pessoal e a RCL em valores brutos, sem a dedução do IRRF. A LRF determinou que os gastos com pessoal fossem limitados a um percentual da receita corrente líquida. Para os Estados, o limite máximo de gastos com pessoal corresponde a 60% da receita corrente líquida, com a seguinte repartição:

- **49%** para o Poder Executivo;
- **6%** para o Poder Judiciário;
- **3%** para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- **2%** para o Ministério Público.

Assim, a contratação de pessoal ou a concessão de quaisquer benefícios estão condicionadas previamente a que os referidos limites não sejam ultrapassados.

Salienta-se que, na hipótese de a despesa total com pessoal ultrapassar 95% dos limites estabelecidos (o chamado limite prudencial), o art. 22 da LRF prevê determinadas vedações ao poder ou órgão que houver incorrido nesse excesso, tais como:

- concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

De outra parte, se os limites forem ultrapassados, o art. 23 determina que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes. Para tanto, deverão ser adotadas, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1988 (redução de pelo menos 20% dos cargos em comissão e funções de confiança ou exoneração de servidores não estáveis). O referido prazo será duplicado em caso de crescimento real baixo (inferior a um por cento) ou negativo do

Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Se não for alcançada a redução da despesa no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o poder ou órgão público não poderá receber transferências voluntárias, exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social; obter garantias, direta ou indireta, de outro ente; bem como contratar operações de crédito, salvo quando destinadas ao pagamento da dívida mobiliária ou à redução da despesa com pessoal.

A LRF Estadual estabeleceu, ainda, que os poderes e órgãos que houverem corrigido eventual excesso de despesa em relação ao limite prudencial fixado na LRF observem os seguintes limites adicionais:

- a despesa total com pessoal no exercício seguinte ao do ajustamento não poderá exceder, em valores absolutos, ao montante da despesa empenhada no exercício financeiro anterior para a mesma destinação, corrigido pela variação anual acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA -, ou outro que venha a substituí-lo; e
- a variação da despesa total com pessoal, após o término do exercício seguinte ao ajustamento, poderá ser adicionada, no ano subsequente, sem prejuízo da correção pela variação anual acumulada do IPCA, em até 25% (vinte e cinco por cento) do índice de crescimento real da receita corrente líquida no mesmo período.

## 23.5 Transferências Voluntárias

Para a LRF, é considerada como transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS.

O gestor deve dar atenção constante ao atendimento das exigências para efetuar e receber uma transferência voluntária de recursos, uma vez que o não recebimento de recursos de convênios, por exemplo, pode comprometer a execução de políticas públicas sob sua responsabilidade. Dentre as exigências constantes na LRF, destacam-se:

- a existência de dotação orçamentária específica;
- a não utilização da transferência para pagamento de pessoal ativo, inativo ou pensionista;
- a comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao

ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;

- o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito (inclusive por antecipação de receita), de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; e
- a previsão orçamentária de contrapartida.

Incluem-se, ainda, entre as obrigações previstas para o recebimento de uma transferência voluntária, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos e contribuições de competência do ente e o encaminhamento das contas do respectivo ente da Federação à União.

Registre-se que as transferências para as ações de educação, saúde e assistência social não se sujeitam às sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da LRF.

Outra exigência é a vedação da utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

## 23.6 Destinação de Recursos para o Setor Privado

A LRF dispõe, em seu art. 26, que a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá:

- ser autorizada por lei específica;
- atender às condições estabelecidas na LDO; e
- estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Essas exigências aplicam-se, inclusive, às entidades da Administração Indireta, englobando fundações públicas e empresas estatais.

No conceito de destinação de recursos ao setor privado, estão compreendidas:

- a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;
- a concessão de subvenções; e
- a participação em constituição ou aumento de capital.

Quando da concessão de crédito à pessoa física, ou à pessoa jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas

congêneres não poderão ser inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação, de modo a não caracterizar a destinação indevida de recursos ao setor privado.

## 23.7 Dívida e Endividamento

A LRF define conceitos e normas a serem observados por todos os entes da Federação relativos à dívida pública, à dívida mobiliária, às operações de crédito e às garantias.

### 23.7.1 Limites da Dívida Pública

Os limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes públicos são definidos em resolução do Senado Federal, sendo fixados de acordo com um percentual da Receita Corrente Líquida para cada esfera de Governo. Para os entes da Federação que ultrapassarem os limites fixados, foram instituídas restrições, de modo que, enquanto perdurar o excesso, não poderão realizar operação de crédito e deverão obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, dentre outras medidas, a limitação do empenho.

Uma vez excedido o limite máximo da dívida consolidada ao final de um quadrimestre, o ente da Federação possui prazo de três quadrimestres subsequentes para a eliminação do excesso, devendo ser reduzido em pelo menos vinte e cinco por cento (25%) no primeiro. Esse prazo poderá ser duplicado em caso de crescimento real baixo (inferior a um por cento) ou negativo no Produto Interno Bruto nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Para fins de aplicação dos limites, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que estavam originalmente incluídos integram a dívida consolidada.

Quando se verificar o excesso, o ente que nele houver incorrido ficará:

- proibido de realizar operação de crédito, interna ou externa, inclusive por antecipação de receita orçamentária (ARO), ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; e
- obrigado a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

### 23.7.2 Operações de Crédito

As operações de crédito são definidas como um compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada

de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, as quais poderão incluir o uso de derivativos financeiros. Também são consideradas como operações de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas.

A LRF vedou a realização de operação de crédito entre as seguintes entidades:

- um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da Administração Indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; e
- uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

A LRF também equiparou à operação de crédito e proibiu o seguinte:

- captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

Para contratação de operação de crédito o ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

- existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo.

### 23.7.3 Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

As operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) deverão destinar-se exclusivamente a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, devendo cumprir as exigências da contratação de operações de crédito e, adicionalmente, as seguintes:

- realizar-se somente a partir do décimo dia do início do exercício;
- ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; e
- não ser autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou a que vier a esta substituir.

As operações de crédito por ARO ficam proibidas enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada, bem como no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

### 23.7.4 Restos a Pagar

No que se refere a Restos a Pagar, cabe mencionar a vedação imposta ao titular de poder ou órgão autônomo, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. E, para fins de determinação da referida disponibilidade, deverão ser considerados os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

## 23.8 Gestão Patrimonial

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 43 a 47, instituiu regramento acerca das disponibilidades de caixa, preservação do patrimônio público, e sobre empresas controladas pelo setor público.

Houve a determinação de que as disponibilidades de caixa dos entes da Federação deverão ser depositadas conforme o estabelecido no § 3º do art. 164 da Constituição Federal, ou seja, no caso do Estado e das entidades que constituem a sua Administração Indireta, as respectivas disponibilidades deverão ser depositadas em instituição financeira oficial, ressalvados os casos previstos em lei.

No que se refere à preservação do patrimônio público, restou vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio

público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. Há, ainda, a determinação de que a lei orçamentária e as leis de créditos adicionais só poderão incluir novos projetos após adequadamente atendidos os que estão em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO.

Quanto às empresas controladas, estabeleceu-se que disporão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira aquelas que celebrarem contrato de gestão em que se firmem objetivos e metas de desempenho, na forma da lei.

## 23.9 Transparência e Controle da Gestão Fiscal

Uma inovação importante introduzida pela LRF foi a transparência na gestão fiscal como forma de viabilizar maior participação da sociedade na gestão e na fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos. Destaca-se a obrigatoriedade de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento sejam discutidos pela sociedade em audiências públicas.

Além disso, foram criados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, que contemplam relevantes informações quanto à execução orçamentária e quanto ao atendimento aos limites estabelecidos na Lei. A tais relatórios, deverá se dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Por outro lado, em atenção ao disposto no art. 59 da LRF, compete, no caso do Estado, à Assembleia Legislativa (AL/RS), ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) e à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), a fiscalização do cumprimento de suas normas, com ênfase no que se refere a:

- atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; e
- destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta lei complementar.

O TCE/RS também deverá acompanhar a execução orçamentária dos órgãos jurisdicionados, emitindo alerta quando constatar:

- que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou noventa por cento do limite;
- que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de noventa por cento dos respectivos limites;
- que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; e
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Leis complementares federais alteraram a LRF ao longo do tempo, dentre elas destacam-se a LC nº 131, de 27 de maio de 2009, a LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a LC nº 173, de 27 de maio de 2020 e a LC nº 178, de 13 de janeiro de 2021. A primeira determinou, em especial, a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

A Lei Complementar nº 156/16, por sua vez, estabeleceu que os entes federados disponibilizem seus dados contábeis, orçamentários e fiscais, em meio eletrônico de amplo acesso público, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União. Já a Lei Complementar nº 173/20 ampliou as proibições de aumento de despesas ao final dos mandatos dos chefes de poderes ou órgãos, prevendo, dentre outros, dispositivo semelhante àquele disposto na LRF Estadual para considerar nulo ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão.

A Lei Complementar nº 178/21 estabeleceu importantes alterações na LRF, cabendo destacar a inclusão do parágrafo terceiro no art. 18 da LRF para determinar que, para apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução relativa ao teto dos servidores públicos. Essa alteração na legislação fez com que o Estado do Rio Grande do Sul alterasse os critérios de apuração da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida, deixando de deduzir o Imposto de Renda Retido na Fonte- IRRF nesses relatórios.

No Estado, foi disponibilizado, em 2010, o Portal de Transparência RS, na rede mundial de computadores, possibilitando acesso público aos dados relativos à execução orçamentária da receita e da despesa dos órgãos e entidades públicas estaduais, englobando todos os poderes. Em 2016, a CAGE criou o aplicativo “Pilas R\$”, com a finalidade de simplificar o acesso público aos referidos dados por meio da utilização de smartphones. Além disso, no site da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado<sup>1</sup> é possível acessar o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, a Prestação de Contas do Governador, além de outros relatórios gerenciais com diversas informações sobre as contas públicas. Nesse mesmo endereço eletrônico também é possível acessar o RS Contábil, que é um relatório de publicação mensal que demonstra de forma sintética os principais agregados das contas públicas, comparando os resultados do ano atual com os do mesmo período do exercício anterior.

## 23.10 Legislação

– [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

– [Lei Complementar Federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016](#)

*Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.*

– [Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020](#)

*Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.*

– [Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021](#)

*Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012,*

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/683/contas-publicas>

e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

– [Resolução do Senado Federal nº 40, de 21 de dezembro de 2001](#)

*Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, incisos VI e IX, da Constituição Federal.*

– [Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001](#)

*Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*

– [Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016](#)

*Estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências.*



## 24. FUNDOS PÚBLICOS

---

**24.1** Conceituação **24.2** Algumas Características **24.3** Natureza Jurídica dos Fundos Públicos **24.4** Fundos Públicos Estaduais do Rio Grande do Sul **24.4.1** Dos Fundos Geridos pelas Secretarias Estaduais **24.4.2** Dos Fundos Geridos por Instituição Financeira Oficial **24.4.3** Dos Fundos Geridos pela Administração Indireta **24.5** Os Fundos Públicos e a PEC nº 187/2019 **24.6** Legislação

---

*Elaborado por  
Adriano Américo Santos dos Santos*

### 24.1 Conceituação

Conforme define Paludo<sup>1</sup>, fundos públicos são instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados.

No mesmo sentido, Meirelles<sup>2</sup> já definia fundos públicos como sendo “toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei”.

Em suma, pode-se afirmar que os fundos públicos são fundos cujos recursos possuem o objetivo de destinar-se à alguma ação legalmente planejada, resultando aos referidos auxiliados uma relativa segurança garantida pelos seus direitos. Acabam, portanto, ocasionando uma sensação de segurança a quem lhes abarca, pois existe a certeza de que, em determinados momentos de dificuldade, será possível contar com alguma ajuda, podendo esta ser monetária ou não.

Nessa esteira, cumpre destacar que, além da conceituação supra, existem fundos criados e mantidos por força da Constituição Federal e/ou legislação, de abrangência nacional, regulamentadora, para os quais transcende o conceito de análise de conveniência de fontes de recursos. É o caso, por exemplo, dos Fundos Constitucionais por repartição de receitas, como os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (CF/88, art. 34, § 2º), bem como do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (CF/88, art. 212-A, I e Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, art. 1º) e do Fundo Nacional de Saúde (CF/88 – ADCT, art. 74, § 3, e Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990). Ainda como exemplo, o Fundo Estadual de Saúde – FES, vigente pela Lei Estadual nº 14.368, de 25 de novembro de 2013, foi criado em decorrência dos termos dispostos na Constituição Federal – Título

---

<sup>1</sup> PALUDO, A. **Orçamento público e administração financeiras e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

<sup>2</sup> MEIRELLES, H. L. **Finanças Municipais**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

VIII, Capítulo II, Seção II, na Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 - art. 4º, I, e na Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012 - art. 2º, § único, e art. 14.

## 24.2 Algumas Características

Levando em consideração a Lei Federal nº 4.320/1964, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), um grupo de trabalho da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) buscou sintetizar as principais características legais dos fundos públicos, que posteriormente foram publicadas em seu sítio, conforme o Material de Discussão do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios – GTREL, de 18 a 21 de outubro de 2011, e abordado ainda em texto para discussão – TD nº 29/2017<sup>3</sup>. Ei-las:

- **conceito de fundos públicos** - instrumento criado por lei, sem personalidade jurídica, para gestão individualizada de recursos vinculados, visando ao alcance de objetivos específicos;
- **regras fixadas em lei complementar** (CF/88, art. 165, §9º) - as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar;
- **prévia autorização legislativa** (CF/88, art. 167, IX) - a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa;
- **vedação à vinculação de receita de impostos** (CF/88, art. 167, IV) - não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal;
- **programação em lei orçamentária anual** (CF/88, art. 165, § 5º, III, e Lei Federal nº 4.320/64, art. 72) – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada exclusivamente por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais;
- **receitas especificadas** (Lei Federal nº 4.320/64, art. 71) – devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas;
- **vinculação à realização de determinados objetivos e serviços** (Lei Federal nº 4.320/64, art. 71) - a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos;

<sup>3</sup> TESOURO NACIONAL. **Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. TD nº 29, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto29/71>. Acesso em: out 2021.

- **normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas** (Lei Federal nº 4.320/64, arts. 71 e 74) – a lei que instituir os fundos poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas;
- **preservação do saldo patrimonial do exercício** (Lei Federal nº 4.320/64, art. 73, e LCF nº 101/00, art. 8º, § único) – salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, demonstrado no balanço patrimonial da entidade jurídica que o mantém;
- **identificação individualizada dos recursos** (LCF nº 101/00, art. 50, I) - na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, recomendando-se, portanto, que esses recursos sejam movimentados em contas bancárias específicas, sob a rubrica “Vinculado em C/C Bancária”, a fim de evitar confusões e possibilitar melhor controle e transparência na evidenciação dos recursos do fundo;
- **demonstrações contábeis individualizadas** (LCF nº 101/00, art. 50, III) - as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da Administração Direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;
- **obediência às regras previstas na LRF** (LCF nº 101/00, art. 1º, § 3º, I, b) - as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes;
- **inexistência de personalidade jurídica** – apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da Administração Direta ou Indireta.

### 24.3 Natureza Jurídica dos Fundos Públicos

Atualmente, há pelo menos um normativo que classifica os fundos públicos sob ponto de vista da natureza jurídica. A Comissão Nacional de Classificações (CONCLA) aprovou a Tabela de Natureza Jurídica - NJ - do IBGE, por meio da Resolução CONCLA nº 1, de 19/11/2018, publicada no Diário Oficial da União nº 222, de 20/11/2018, com vigência a partir da data de sua publicação. Tal tabela versa o seguinte, especificamente acerca dos Fundos Públicos Estaduais:

**129-5 - Fundo Público da Administração Indireta Estadual ou do Distrito Federal**

Esta Natureza Jurídica compreende:

- os fundos públicos da administração indireta Federal, dotados de personalidade jurídica, criados no âmbito de Poder dos Estados ou do Distrito Federal.

**132-5 - Fundo Público da Administração Direta Estadual ou do Distrito Federal**

Esta Natureza Jurídica compreende:

- os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de Poder dos Estados ou do Distrito Federal, bem como dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas

Esta Natureza Jurídica compreende também:

- os fundos de avais criados no âmbito de Poder dos Estados ou do Distrito Federal, bem como dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas.<sup>4</sup>

Pela leitura acima, conclui-se que todos os fundos especiais são públicos. Contudo, cabe ressaltar que a natureza jurídica acima evidenciada possui conceito distinto de personalidade jurídica, que é a aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações. Há várias naturezas sem personalidade. Como a Receita Federal exige inscrição no CNPJ de todas as naturezas jurídicas (Instrução Normativa RFB nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018, a qual estabelece, em seu art. 4º, X, a obrigatoriedade de inscrição, no CNPJ, dos fundos públicos a que se refere o art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), muitos as confundem com a própria personalidade jurídica. Toda pessoa jurídica tem código de natureza jurídica, mas nem toda natureza jurídica, como a dos órgãos da Administração Direta, tem personalidade jurídica. No âmbito da Administração Pública, os entes da Federação (União, Estados e Municípios) e as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações e empresas estatais) são pessoas jurídicas que possuem, de fato, personalidade jurídica.

Conclui-se, portanto, que, sendo o fundo público o produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, constitui-se tão somente em unidade contábil ou orçamentária, sem personalidade jurídica própria. Para avaliar esse entendimento, Flávio Cruz já lecionava que:

Fundo não é uma entidade jurídica, (...), é um tipo de gestão administrativa e financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade, para

<sup>4</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2021. Disponível em <http://cnae.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/organizacao-juridica>. Acesso em: out 2021.

cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com ele relacionados.

(...)

O fundo não possui personalidade jurídica própria, vinculando-se ao órgão a que pertença (...)<sup>5</sup>

Verifica-se, logo, uma notável distinção entre fundo e autarquia, mesmo que ambos sejam criados por lei. A autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que lhe confere autonomia para tratar e contratar em nome próprio.

Diferentemente, o fundo é

“a unidade de natureza contábil, ou unidade orçamentária, destinada à realização de determinados objetivos ou serviços que, embora seja caracterizada por manter contabilidade destacada do ente público ao qual está vinculado, do ponto de vista administrativo, se submete aos ditames desse mesmo ente, até porque qualquer ato administrativo a ser realizado com recursos do fundo é feito em nome do ente público”.<sup>6</sup>

Assim, o ente, ao fazer a opção pela criação de fundo especial ou público com finalidade específica, deve constituí-lo como unidade orçamentária nos moldes do art. 71 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/1964, sendo competência deste próprio ente que o cria estabelecer, em lei específica, a organização e a operacionalização do fundo.

Destaca-se, ainda, que, mesmo tendo a obrigatoriedade de registro próprio no CNPJ, o fundo público não possui necessariamente “personalidade jurídica”. Tal conceituação restou elucidada através da Nota RFB nº 114, de 24 de maio de 2010, da qual se extrai:

...

4. No tocante ao segundo ponto, cumprimento de outras obrigações acessórias, há que se considerar o fato de os fundos serem de natureza meramente contábil e como tal **sem personalidade jurídica. O simples fato de terem CNPJ próprio não os enquadra na condição de pessoa jurídica.** Sendo assim, não podem realizar contratos que ensejam a retenção ou pagamento de impostos e contribuições, **logo, não há que se falar em entrega de declarações pelos fundos enquanto de natureza meramente contábil.** (grifo nosso)

<sup>5</sup> DA CRUZ, F. **Comentários à Lei N° 4. 320.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

<sup>6</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Fundo público meramente contábil ou financeiro.** 1ª ed. Brasília: CNM, 2012.

## 24.4 Fundos Públicos Estaduais do Rio Grande do Sul

Os Fundos Públicos Estaduais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, em sua grande maioria, foram criados por lei ordinária, havendo alguns criados por lei complementar, como os geridos pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPE Prev.

A gestão dos mesmos é realizada conforme os termos da lei que os instituiu, podendo ser pela Secretaria designada pela lei (maior parte), entidade financeira oficial, ou pela Administração Indireta.

### 24.4.1 Dos Fundos Geridos pelas Secretarias Estaduais

Os fundos administrados pelas Secretarias Estaduais, os quais apresentam dotação orçamentária específica, possuem codificação de recurso vinculado, sendo a execução orçamentária do mesmo realizada sob este código, o qual representa um elo, para fins de monitoramento e controle, entre a receita arrecadada e a despesa empenhada do fundo. A codificação dos recursos vinculados é tratada no Capítulo Receita Pública, constante deste Manual.

Alguns fundos possuem, inclusive, unidade orçamentária própria, a qual também pode ser definida pela lei que instituiu o fundo.

Apresenta-se, como exemplo, o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados – FRBL, cuja Lei Estadual que o instituiu – nº 14.791, de 15 de dezembro de 2015 -, em seu art. 1º, § único, estabeleceu o seguinte:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. O FRBL fica vinculado ao Ministério Público do Rio Grande do Sul – MPRS –, **devendo ser contabilizado como unidade orçamentária própria** e será gerido por um Conselho Gestor, constituído na forma estabelecida nesta Lei. (grifo nosso)

Para este fundo, foi criada a Unidade Orçamentária - UO - 09.46 (Órgão 09 – Ministério Público; UO 09.46 – Fundo para Reconstituição de Bens Lesados). O código de recurso vinculado deste fundo é 1105, sob o qual é possível identificar, junto ao Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) as receitas arrecadadas e as despesas incorridas do mesmo.

A maior parte desses fundos possui execução financeira realizada pelo Tesouro do Estado (ou seja, sem tesouraria própria). Dessa forma, nesses casos, assim como no dos convênios com execução financeira também realizada pelo Tesouro do Estado, após o respectivo código de recurso vinculado ser cadastrado no FPE, deve ser providenciada,

junto à Seção de Análise de Pagamentos e Logística da Divisão de Programação e Execução Orçamentária (SEALOG/DPROF/TE), a troca de titularidade da conta bancária, antes mesmo de ser solicitado o cadastramento da conta no FPE, de forma a possibilitar a operacionalização da conta pelo Tesouro Estadual.

Esses fundos que possuem dotação orçamentária específica, são apresentados, no Balanço Geral do Estado, junto ao anexo da Administração Direta, no “Demonstrativo dos Recursos Vinculados” (RFPE045).

### 24.4.2 Dos Fundos Geridos por Instituição Financeira Oficial

Os fundos geridos por instituição financeira oficial apresentam essa designação na lei que os instituiu. Logo, toda a sua execução financeira fica a cargo da respectiva entidade.

Apresenta-se, como exemplo, o Fundo Estadual da Pesca, cuja Lei Estadual que o instituiu – nº 15.223, de 05 de setembro de 2018 -, em seus arts. 21, 23, § único, e 24, estabeleceu o seguinte:

Art. 21. Fica instituído o Fundo Estadual da Pesca, vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, (...)

Art. 23. (...)

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Estadual da Pesca serão depositados em conta corrente específica junto ao **Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS –, que atuará na gestão financeira e contábil do Fundo.**

Art. 24. O Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS – **encaminhará mensalmente à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado os demonstrativos e demais peças técnicas necessários à demonstração contábil do Fundo Estadual da Pesca**, para efeitos de inclusão na prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo. (grifo nosso)

Esses fundos são apresentados, no Balanço Geral do Estado, junto ao anexo da Administração Direta, no “Demonstrativo Financeiro dos Fundos Especiais”, o qual é encaminhado para publicação pela entidade que o gerencia (no caso do exemplo acima, o Badesul Desenvolvimento S.A. - Agência de Fomento/RS - deve encaminhar à CAGE, nos termos dispostos no art. 24 da lei de criação do Fundo Estadual da Pesca).

### 24.4.3 Dos Fundos Geridos pela Administração Indireta

Os fundos geridos pela Administração Indireta apresentam dotação orçamentária específica, cuja codificação de recurso vinculado remete a recursos geridos por essas

entidades (a numeração corresponde ao intervalo entre 7000 e 7999 para Fundações, e entre 8000 e 8999 para Autarquias).

Apresenta-se, como exemplo, o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que estabeleceu o seguinte, em seu art. 4º, *caput* e § único:

Art. 4.º Fica instituído o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV (...)

§ 1.º O FUNDOPREV **será gerido pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS** –, Gestor Único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, com segregação contábil e fiscal dos demais recursos e fundos da Autarquia. (grifo nosso)

Esses fundos são apresentados, no Balanço Geral do Estado, junto ao anexo da Administração Indireta, no “Demonstrativo dos Recursos Vinculados” (RFPE045).

## 24.5 Os Fundos Públicos e a PEC nº 187/2019

Atualmente, está tramitando a Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, que estabelece que a instituição de fundos públicos passe a ser feita por lei complementar e, em relação aos fundos já existentes, obriga que sejam ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de lei complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da emenda constitucional, sob pena de extinção do fundo e transferência do respectivo patrimônio para o poder ao qual ele se vinculava.

De acordo com o texto proposto, os arts. 165, § 9º, II, e 167, IX, da Constituição Federal, passariam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 165 (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para o funcionamento de fundos públicos de qualquer natureza.

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

IX - **a instituição de fundos de qualquer natureza, sem autorização por lei complementar;**

(...) (grifo nosso)

A PEC nº 187/2019 ainda apresenta, em seu texto original, o seguinte:

Art. 3º Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput para os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º O patrimônio dos fundos públicos extintos em decorrência do disposto neste artigo será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.

Art. 4º Os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos público serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. Parte das receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional.

Art. 5º Durante o período a que se refere o caput do art. 3º, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

Essa PEC recebeu aprovação em parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 04 de março de 2020 e encontra-se, no momento da elaboração deste Manual, aguardando a submissão do texto final (a PEC já teve 77 emendas apresentadas, contemplando exceções à nova regra a alguns fundos, como ao Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, ao Fundo Nacional do Idoso, dentre outros) ao voto no plenário do Senado Federal, em dois turnos, com exigência de quórum qualificado para sua aprovação (três quintos do total de senadores). Vencida a etapa no Senado, a PEC seguirá para a Câmara dos Deputados, que também deverá analisar o texto em comissão e em plenário, bem como submetê-lo a dois turnos de votação, com aprovação mediante quórum qualificado (três quintos do total de deputados).

No atual estágio, seria importante que as duas casas do Congresso Nacional promovessem audiências públicas, conforme já proposto por alguns senadores, de forma

que a sociedade pudesse melhor examinar os prós e os contras da proposta, bem como avaliar seus possíveis impactos sobre a garantia de recursos orçamentários para as áreas sociais e para o desenvolvimento do país como um todo, os quais, para serem mantidos na íntegra, uma vez aprovada a PEC, deverão ser submetidos novamente ao rito legislativo, agora para aprovação como Lei Complementar do respectivo ente da Federação.

## 24.6 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Instrução Normativa RFB nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018](#)

*Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).*

- [Lei Complementar Estadual nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016](#)

*Estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências.*

- [Instrução Normativa CAGE nº 06, de 08 de novembro de 2012](#)

*Dispõe sobre a inscrição dos Fundos Públicos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e dá outras providências.*



## 25. LICITAÇÕES PÚBLICAS

---

**25.1** Considerações Iniciais **25.2** Definição e Considerações Gerais **25.3** Finalidades da Licitação **25.4** Quem Está Obrigado a Licitar **25.5** Dos Agentes Públicos **25.6** Impedimentos Para Participar de Licitações **25.7** Princípios **25.8** Hipóteses de Não Realização da Licitação **25.8.1** Licitação Inexigível **25.8.2** Licitação Dispensável **25.8.3** Licitação Dispensada **25.8.4** Requisitos Gerais para Dispensa e Inexigibilidade de Licitação **25.8.5** Cotação eletrônica **25.9** Dos Critérios de Julgamento **25.10** Modalidades Licitatórias **25.11** Tratamento Diferenciado em Licitações - Microempresas e Empresas de Pequeno Porte **25.11.1** Regras Instituidoras de Preferência de Contratação para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte **25.11.2** Licitações com Regras Diferenciadas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte **25.12** Procedimento Licitatório **25.12.1** Fase preparatória **25.12.2** Fases Externas **25.13** Sistema de Registro de Preços **25.14** Demais Instrumentos Auxiliares **25.15** Crimes Licitatórios **25.16** Licitação para Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas **25.16.1** Considerações Iniciais **25.16.2** Disposições Gerais sobre as Licitações **25.16.3** Disposições Específicas sobre as Licitações **25.16.4** Procedimento Licitatório **25.17** Legislação

---

Atualizado por  
Leonardo Scheffer Cardoso

### 25.1 Considerações Iniciais

O presente capítulo foi reescrito para ajustá-lo aos preceitos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA), que substituiu o regime de licitações e contratos previsto nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993; 10.520, de 17 de julho de 2002; e 12.462, de 4 de agosto de 2011. A nova lei instituiu um período de transição entre os dois regimes, possibilitando à Administração Pública a escolha, até 30 de março de 2023, entre adotar as normas de um ou outro diploma, desde que não seja de forma combinada em uma mesma licitação e/ou contrato.

Embora muitas das disposições sejam similares entre um regime e outro, há inovações relevantes introduzidas pelo novo diploma que demandam atenção especial. Considerando-se as limitações inerentes a este manual, seria inviável abordar exaustivamente ambos os regimes. Assim sendo, o enfoque será dado à disciplina da nova lei, fazendo algumas considerações sobre o regime anterior quando pertinente.

Caso o leitor busque orientações específicas sobre o antigo regime de licitações e de contratos administrativos, recomenda-se consultar a edição anterior deste manual.

### 25.2 Definição e Considerações Gerais

A Administração Pública, para a realização das finalidades que lhe são constitucionalmente atribuídas, necessita celebrar contratos com particulares para a realização de obras e serviços de arquitetura e engenharia, para obter a prestação de serviços, para aquisições, para alienação e concessão de direito real de uso de bens, para

concessão e permissão de uso de bens públicos, para locação, bem como para contratações de tecnologia da informação e de comunicação, sempre destinados à satisfação do interesse público. Salvaguardando a moralidade administrativa e evitando que o interesse público se curve diante de intervenções ilegítimas de particulares, a Constituição Federal de 1988 estabelece como regra a realização do procedimento licitatório nas contratações públicas.

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado em lei e conduzido por um órgão ou entidade dotado de competência específica, por meio do qual a Administração Pública, mediante ato administrativo prévio, define critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, visando à contratação com terceiros de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões, locações, assegurando isonomia aos interessados em contratar com o Poder Público. Sinteticamente, nos dizeres de Celso Antonio Bandeira de Mello, licitação é

um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.<sup>1</sup>

### 25.3 Finalidades da Licitação

O procedimento licitatório tem, por finalidade, a obtenção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, dispensando tratamento isonômico entre os licitantes, evitando-se o sobrepreço, o superfaturamento e os preços inexecutáveis, no intuito, também, de incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável.

A seleção da melhor proposta deve aferir não só o preço, mas sim o resultado mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto licitado, ou seja, pode ser que, para atender a determinada necessidade da Administração, duas soluções sejam apropriadas. Uma delas, apesar de possuir o menor preço a ser desembolsado pela Administração ao parceiro privado, demandará um custo maior de manutenção ao longo do tempo. Já outra solução, apesar de possuir um maior custo inicial, demonstra-se mais econômica e/ou sustentável no decorrer do tempo. Neste caso, sempre de acordo com as especificações constantes no edital e de acordo com os estudos técnicos preliminares realizados pela Administração na fase preparatória, é permitido que se contrate a solução que, apesar de demandar um desembolso maior ao parceiro privado, garanta o resultado mais vantajoso.

---

<sup>1</sup> MELLO, C. A. B. D. **Curso de direito administrativo**. 35ª ed. rev. atual até EC 109/2021 e Lei 14.133/2021. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 430.

Já a isonomia busca assegurar a igualdade de oportunidades, afastando-se favorecimentos sem fundamentação legal. Permite-se, no entanto, estabelecer parâmetros de ordem material, considerando as diferenças existentes entre os concorrentes a fim de igualar as condições de participação. Exemplo disso ocorre com a diferenciação prevista pela Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece um tratamento privilegiado às microempresas e empresas de pequeno porte.

No que diz respeito aos preços, eles não devem ser orçados em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada. Da mesma forma, os preços orçados e propostos não devem ser insuficientes para cobrir os custos da contratação. Deve-se evitar, por conseguinte, que ocorra dano econômico ao patrimônio da Administração por superfaturamento, como nos casos de medição irregular, execução deficiente de obras e serviços que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança, alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado.

Já o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável deve ser observado desde o planejamento da licitação, ou seja, desde a identificação da necessidade pública, passando pela identificação das soluções disponíveis no mercado e aquelas que poderão vir a ser implementadas de forma inovadora e sustentável, fazendo com que a modelagem do certame e da contratação sejam próprias a esse objetivo. Nesse sentido, há instrumentos previstos na própria lei que viabilizam uma estratégia voltada à inovação, como margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no país, adoção da modalidade diálogo competitivo, regimes de contratação integrada e semi-integrada, remuneração variável, entre outras.

Cabe ressaltar a lição do administrativista Juarez Freitas, para quem

as licitações sustentáveis trabalham com a precificação calçada em estimativas razoáveis de custos diretos e indiretos, sociais, ambientais e econômicos, na ciência de que o melhor preço será aquele que implicar menores ônus e maiores benefícios multidimensionais.<sup>2</sup>  
(grifos originais)

Nesse sentido, impõe-se a observância das determinações constantes no Decreto estadual nº 51.771, de 29 de agosto de 2014, que instituiu o programa estadual de contratações públicas sustentáveis no âmbito da Administração Pública estadual,

---

<sup>2</sup> FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 261.

com a previsão de critérios de ordem socioambiental passíveis de serem utilizados nos instrumentos convocatórios de licitações, como preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, maior economia no consumo de água e energia, redução da emissão de poluentes, utilização de produtos biodegradáveis, de baixa toxicidade, reciclados ou recicláveis, entre outros.

Verifica-se, com isso, que nem sempre a licitação objetivará a contratação de bens e serviços de menor preço, mas sim aqueles de melhor preço. A chamada função regulatória da licitação pode trazer em seu bojo a intenção de se alcançar finalidades públicas extraeconômicas, as quais, no entanto, devem ser aferidas por adequado planejamento, motivação e razoabilidade<sup>3</sup>, sem frustrar, com isso, a competitividade inerente aos certames.

## 25.4 Quem Está Obrigado a Licitar

A obrigatoriedade de licitação é uma regra que decorre diretamente da Constituição Federal, consoante dispõe o seu art. 37, *caput* e XXI, havendo exceções previstas em lei. O dever de licitar alcança os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública, como determina o art. 1º, I e II, da LLCA.

As Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, também estão obrigados a realizar procedimento licitatório, embora agora suas licitações sejam reguladas pela Lei Federal nº 13.303/2016, à exceção da parte criminal, que tem o mesmo tratamento dispensado às licitações em geral, agora disciplinadas nos arts. 337-E a 337-P do Código Penal.

Também estão obrigados a licitar os Consórcios Públicos pois, apesar de não estarem expressamente previstos no art. 1º da LLCA, realizando uma interpretação sistemática, conclui-se, pela leitura dos §§ 1º e 2º do art. 54, do § 2º do art. 75 da LLCA e do § 2º do art. 6º da Lei Federal nº 11.107/05 (com a redação dada pela Lei Federal nº 13.822/2019), que a obrigatoriedade de licitar também se estende a essas pessoas jurídicas, sejam elas constituídas sob a forma de pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado.

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. p. 336.

## 25.5 Dos Agentes Públicos

A realização de licitações e execução de contratos envolve a participação de inúmeros agentes públicos, cada qual com suas competências e responsabilidades. Nesse sentido, é importante fazer algumas considerações sobre esses atores.

A *Alta Administração* do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos em lei (ver item 12.3), promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. Há julgado do Tribunal de Contas da União que contou com informações colhidas junto a diversos Tribunais de Contas do país, no intuito de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, no qual se concluiu que a adoção de boas práticas de governança possibilita o alinhamento dos objetivos organizacionais ao interesse da população, a otimização na produção de resultados, a eficiência na aplicação de recursos públicos e, com isso, a oferta de mais e melhor serviços públicos à sociedade (TCU, Plenário, Acórdão nº 1.273/2015).

A teor do que determina o Decreto Estadual nº 54.581/2019, estão compreendidos no conceito de *Alta Administração* os Secretários de Estado, os Secretários Adjuntos, os Diretores Gerais, os ocupantes de cargos de natureza de direção e os presidentes e os diretores de autarquias e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente.

A autoridade máxima de cada órgão ou entidade deve promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais relacionadas a licitações e contratos, observando-se o *princípio da segregação de funções*, sendo vedada a designação do mesmo agente público para exercício simultâneo em funções suscetíveis a riscos. Assim sendo, deve haver o mapeamento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que são necessárias ao desempenho de tais funções. A designação não pode ser aleatória, fortuita ou arbitrária, mas sim alinhada com a implementação de uma efetiva gestão de competências. Deve-se verificar, ademais, se os designados a essas funções atendem aos seguintes requisitos:

- sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
- tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; e
- não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por

afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Ao *agente de contratação*, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, caberá a condução da licitação, devendo tomar as decisões cabíveis, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, podendo ser auxiliado por equipe de apoio. Responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo se induzido a erro por tal equipe. Insere-se no rol de competência do agente de contratação a possibilidade de negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado, após concluído o julgamento das propostas, ou com os demais licitantes, quando, mesmo após negociação, a proposta do primeiro colocado for desclassificada por estar acima do preço máximo definido pela Administração. Cabe referir que, quando a licitação adotar a modalidade pregão, o agente de contratação será denominado de *pregoeiro*.

A *comissão de contratação* é um colegiado de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares, podendo substituir o agente de contratação em licitações que envolvam bens e serviços especiais, sendo formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão. Quando adotada a modalidade diálogo competitivo, a condução do certame será efetuada exclusivamente por meio de comissão de contratação e não de agente de contratação individual.

Cabe distinguir, ainda, a *comissão de contratação* da comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, prevista na LLCA, que ficará responsável pela condução de processo administrativo de responsabilização instaurado para apuração de infrações que suscitem a aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

*Gestor de contrato* é o servidor designado para coordenar e comandar o processo de fiscalização da execução contratual, com atribuição de verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo promover os registros das ocorrências verificadas, atestar a execução dos serviços contratados, receber, analisar e emitir declaração de conformidade dos documentos para ser anexada no processo de liquidação da fatura, além de dever oficiar aos órgãos competentes irregularidades no recolhimentos de tributos, contribuições previdenciárias e para o FGTS. Deve também informar à autoridade responsável quando verificar que os quantitativos previstos para execução do objeto contratual estão superdimensionados, a fim de que esta atue para

adequar o contrato à produtividade efetivamente necessária. Poderá ser auxiliado por fiscais técnicos e fiscais administrativos.

*Fiscal técnico do contrato* é o servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato no que se refere aos aspectos técnicos envolvidos, devendo informar sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços executados e materiais empregados ou fornecidos, bem como propor as soluções para a regularização das falhas e defeitos constatados.

Já o *fiscal administrativo do contrato* é o servidor formalmente designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos, orçamentários e financeiros do contrato.

Os gestores e fiscais de contratos, formalmente designados para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, poderão ser assistidos por *assistentes terceirizados*, a quem incumbe subsidiar os fiscais e gestores com informações pertinentes a suas atribuições, assumindo a responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, bem como assinar termo de confidencialidade sobre as informações a que terão acesso.

## 25.6 Impedimentos Para Participar de Licitações

Ainda sobre o aspecto subjetivo, impõe-se observar alguns impedimentos estipulados pela lei que vedam tanto a disputa em procedimento licitatório como a participação na execução de contratos. Enquadram-se nessas vedações:

- autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;
- empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;
- pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
- aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro

ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

- empresas controladoras, controladas ou coligadas concorrendo entre si;
- pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

## 25.7 Princípios

A LLCA, em seu art. 5º, arrola uma série de princípios que devem ser observados pelo gestor público na realização de um certame licitatório. Muitos desses princípios são destinados à atuação da Administração Pública como um todo, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, economicidade. Esses, entre outros, já foram inclusive objeto de atenção específica neste manual, no capítulo dedicado ao Regime Jurídico, Princípios e Interpretação no Direito Administrativo.

Nos cabe, aqui, abordar alguns princípios específicos relacionados a licitações e contratos.

**Planejamento:** a LLCA enfatiza a necessidade de um adequado planejamento no âmbito das contratações governamentais, buscando-se evitar o desperdício dos escassos recursos públicos, como se verifica com objetos inadequados à necessidade pública, com aquisições desnecessárias, com entregas fora do prazo necessários, entre inúmeras outras situações. O Planejamento deve ser entendido sob dois aspectos: i) um *planejamento geral das contratações*, no qual se avaliam o conjunto de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação necessários ao atingimento da finalidade institucional, em um determinado período de tempo, que pode ser materializado como o plano de contratações anual previsto na LLCA; e ii) um *planejamento específico* de cada uma das contratações, como elemento indispensável na fase preparatória de cada certame, que deve considerar as **técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação**. É imperativo observar que o planejamento das contratações deve estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão e às leis orçamentárias.

**Vinculação ao edital:** previsto nos arts. 5º, *caput*, e 92, II, da LLCA, impede que a Administração Pública, durante a licitação, se afaste das normas e condições estabelecidas no edital. O descumprimento deste princípio poderá determinar a anulação do procedimento por vias administrativas ou judiciais. Anote-se, porém, que não estão vedadas peremptoriamente alterações nas condições do certame, previamente ao recebimento das propostas. Nesse caso, as modificações deverão ser divulgadas através

dos mesmos meios utilizados para a divulgação do edital. Quando as novas condições influenciarem a elaboração da proposta, fica obrigada a reabertura do prazo de divulgação.

**Julgamento objetivo:** trata-se de um comando em que julgar objetivamente significa julgar de acordo com critérios previamente definidos e nos termos específicos das propostas, vedando-se ao agente público a possibilidade de escolher segundo preferências pessoais. A LLCA, em diversas passagens, impõe o dever de o edital estabelecer critérios objetivos para aferição das propostas, como no inciso XLII do art. 6º e no inciso VIII do § 1º do art. 32, relacionados ao diálogo competitivo, e o inciso V do § 1º do art. 36, relacionado à adoção do critério de julgamento por técnica e preço.

**Competitividade:** a competitividade insere-se na concepção de que a disputa justa entre os interessados na contratação proporcionará melhores resultados à Administração, devendo servir como guia ao gestor para a modelagem do certame. Nesse sentido, é importante salientar que é vedado ao agente público que atua na área de licitações e contratos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

**Segregação de funções:** esse princípio parte da premissa de que, quanto mais ampla a segregação de funções em áreas mais suscetíveis a riscos, menor será a possibilidade de ocorrência de fraudes, favorecendo, assim, o controle que deve permear o trato da coisa pública. O Tribunal de Contas da União há muito se utiliza desse parâmetro para julgar a regularidade das contas públicas, como se verifica nos seguintes enunciados:

As boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão de contrato devem ser realizadas por agentes administrativos distintos (princípio da segregação das funções), o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa. (Informativo de Licitações e Contratos 213/2014)

Em observância ao princípio da segregação de funções, não se deve permitir, em certames licitatórios para a contratação de serviços de monitoramento ambiental, a participação de empresa já contratada para a execução de outros serviços que podem causar impacto no ambiente a ser monitorado. (Informativo de Licitações e Contratos 210/2014)

Na realização de processos licitatórios deve ser observada a segregação de funções, não se admitindo o acúmulo de atribuições em desconformidade com tal princípio. (Informativo de Licitações e Contratos 55/2011)

Pregão eletrônico: 2 - Segregação de funções: pregoeiro versus homologador do certame (Informativo de Licitações e Contratos 25/2010)

## 25.8 Hipóteses de Não Realização da Licitação

A regra geral imposta pelo texto constitucional é de que, existindo viabilidade de competição, deve haver licitação para selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Entretanto, há situações em que o legislador, com a ressalva autorizada pelo constituinte, admite a possibilidade de celebração de contratos sem a prévia realização do procedimento licitatório. São as chamadas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Registre-se que somente o ordenador de despesa tem competência para autorizar dispensa ou inexigibilidade de licitação, devendo tal ato ser ratificado pela autoridade à qual está subordinado.

### 25.8.1 Licitação Inexigível

A lei estabelece que, para os casos em que for inviável a competição, o procedimento licitatório é inexigível, já que inexistentes os pressupostos lógicos do processo licitatório, como a pluralidade de objetos e de ofertantes.<sup>4</sup>

Haverá inviabilidade de competição em diversas situações, daí ser exemplificativo o rol descrito no art. 74 da LLCA. A seguir, fazem-se breves comentários sobre cada uma dessas situações de inexigibilidade:

**a) Fornecedor exclusivo** – Quando o interesse público só puder ser satisfeito com a compra de materiais, equipamentos ou gêneros fornecidos por produtor, empresa ou representante legal exclusivo, torna-se inviável a competição e inexigível a licitação.

Em relação a essa hipótese de inexigibilidade, é imperiosa a necessidade de vigorosa motivação para comprovar a existência de uma única alternativa para satisfazer determinada carência e que esta somente possa ser fornecida por uma única pessoa. Veda-se, aqui, a definição do objeto em razão de preferências por marcas, desvinculadas de qualquer critério objetivo de avaliação. A exclusividade do fornecedor deve ser demonstrada mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos. Cabe trazer à colação o entendimento sumular do Tribunal de Contas da União:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação

<sup>4</sup> MELLO, C. A. B. D. Ob. cit. p. 446.

comprobatória da condição de exclusividade. (TCU, Súmula nº 255/2010)

Questão bastante divergente na doutrina diz respeito à abrangência territorial na qual deve se verificar a existência de fornecedor exclusivo. A solução da questão requer a aplicação dos princípios da obrigatoriedade da licitação e da razoabilidade. Quando o administrador entender que haverá interessados em participar do certame, ainda que suas sedes estejam situadas em localidades diversas, deverá privilegiar a realização do certame.

Quando, porém, houver fornecedor único na localidade da repartição interessada, situação que precisa ser atestada na forma indicada na LLCA, e o objeto e o valor do contrato indicarem que não acudirão interessados de outras praças, não deverá ser procedida a licitação, eis que o custo com a sua realização e a sua vocação ao insucesso não a recomendam.

**b) Artistas consagrados** – Os artistas consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública podem ser contratados sem licitação, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, nos termos do art. 74, II, da LLCA. Não se exige, contudo, a unanimidade de opiniões acerca do seu trabalho, já que aspectos subjetivos estão envolvidos nas preferências artísticas locais ou regionais. Segundo a lei, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no país ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico. Nesse sentido, a nova lei de licitações adotou entendimento anterior do Tribunal de Contas da União, segundo o qual:

Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a apresentação de atestado de exclusividade restrito ao dia e à localidade do evento, em vez do contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado, caracteriza grave infração à norma legal, ensejando, ainda que não configurado dano ao erário, aplicação de multa e julgamento pela irregularidade das contas, haja vista que o contrato de exclusividade é imprescindível para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993. Responsabilidade. Licitação. Inexigibilidade de licitação. Artista consagrado. Atestado. Exclusividade. (Boletim de Jurisprudência 363/2021)

Em qualquer circunstância, entretanto, a contratação por inexigibilidade deverá ser suficientemente motivada, com especial atenção à incidência de superfaturamento, pois

está condicionada ao interesse público e subordinada aos princípios que regem a atividade administrativa, com destaque à economicidade, à impessoalidade e à moralidade.

**c) Serviços técnicos com empresas ou profissionais de notória especialização** – É inexigível a licitação quando se tratar da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, excetuados os serviços de publicidade e de divulgação.

A LLCA, em duas passagens (alíneas do inciso XVIII do art. 6º e alíneas do inciso III do art. 74), elenca, de forma exemplificativa, os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual como sendo os relacionados a:

- estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- pareceres, perícias e avaliações em geral;
- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- restauração de obras de arte e bens de valor histórico;
- controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso.

A nova LLCA, ao contrário do que constava na Lei 8.666/1993 (art. 25, inciso II), suprimiu a menção à singularidade do serviço técnico, especificando tão somente que os serviços técnicos sejam de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização. A interpretação que deve ser dada, no entanto, deve estar relacionada com a natureza em si do instituto da inexigibilidade. Cumprir apenas o requisito da notória especialização do profissional não significa que o objeto não possa ser licitado. Serviços que, apesar de serem de natureza intelectual, não demandem uma distinção especial, sem a qual o interesse público deixa de ser atingido, devem ser contratados por meio de licitação. Nos dizeres de Celso Antonio Bandeira de Mello, em comentário a essa alteração legislativa,

não basta que o serviço seja intelectual, ele deve ser singularmente relevante para a Administração, ou seja, deve ser necessário ao atendimento do interesse público, sem equivalente perfeito apto a substituí-lo. A inviabilidade de competição está, justamente, no fato de que não é qualquer um que pode realizar aquele serviço singular para a Administração, mas apenas aqueles que, considerando sua

expertise, irão imprimir sua marca pessoal em uma dada solução que interessa à coletividade como um todo.<sup>5</sup>

A singularidade é a característica do serviço que o distingue dos demais, ou seja, a presença de um atributo incomum, diferenciador. A singularidade do objeto não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou de forma; ela deve ter em vista o interesse público. Não é lícito, por evidente, o excesso de especificações injustificadas até o ponto de singularizar um objeto, buscando esquivar-se da licitação.

De outra parte, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A lei não exige que o serviço seja, exclusivamente, prestado por um único profissional, entretanto, a contratação do profissional ou da empresa especializada deve orientar-se pelo princípio da economicidade, o que desaconselha grandes dispêndios em honorários quando houver mais de uma pessoa/empresa apta a prestar o serviço. Cabe referir, no entanto, que está vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

**d) Objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento –**

O art. 6º, XLIII, define o credenciamento como o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

Trata-se de situação que bem retrata como as hipóteses elencadas pela lei relacionadas à inexigibilidade não são taxativas. O credenciamento, apesar de não estar previsto na Lei Federal nº 8.666/1993, já era admitido pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade. O que a nova LLCA fez foi tornar clara essa alternativa. Nesse sentido o pronunciamento do Tribunal de Contas da União, afirmando que:

embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.

---

<sup>5</sup> MELLO., C. A. B. D. Ob cit.

**e) Aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha** – A compra ou locação de imóvel que possua peculiaridades específicas que demandem a contratação deve ser precedida de:

- avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;
- certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;
- justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Assim sendo, deve haver motivação para a necessidade de uma localização específica, bem como para as condições específicas de um dado imóvel que o tornem único às necessidades da Administração. Se houver mais de um imóvel que atenda essas necessidades, deve haver o procedimento licitatório.

No que diz respeito especificamente a locações, o Decreto Estadual nº 49.377, de 16 de julho de 2012 e a Instrução Normativa SARH nº 05/2012 impõem requisitos específicos de instrução do processo, como levantamento no sistema de Gestão Patrimonial do Estado dos imóveis estaduais situados na municipalidade pretendida para instalação do órgão ou entidade requisitante, apresentação da certidão negativa de tributos municipais relativos ao imóvel pretendido, apresentação da matrícula atualizada do imóvel, apresentação do laudo de avaliação do imóvel devidamente elaborado por profissional cadastrado habilitado, devendo o processo de locação constar com autorização da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Em se verificando a existência de imóvel próprio estadual compatível com os interesses e as necessidades do órgão ou entidade, o administrador deverá enviar o expediente administrativo à SPGG, com vista à Subsecretaria de Patrimônio do Estado, para providências na destinação do referido imóvel.

### **25.8.2 Licitação Dispensável**

A licitação será dispensável nos casos em que, mesmo sendo possível a competição entre eventuais interessados, razões de inegável interesse público permitiriam a contratação direta. No entanto, apesar da faculdade de dispensar a licitação, o ato de dispensa deverá ser devidamente motivado, indicando-se com clareza as circunstâncias que conduzem à satisfação do interesse público pela contratação direta.

Os casos que dispensam a licitação estão limitados aos dispostos nos incisos I a XVI do art. 75 da LLCA, não podendo o administrador público deles se afastar.

Em face dos propósitos deste trabalho, não serão examinadas todas as hipóteses de licitação dispensável, legalmente previstas nos incisos supracitados, limitando-se apenas aos casos mais recorrentes para a Administração Pública Estadual, a seguir especificados:

**a) Compras, obras e serviços de pequeno valor (incisos I e II)** – A lei dispensa a licitação para:

- contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores cujo somatório de despesas realizadas no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, com objetos de mesma natureza, seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e
- contratação de outros serviços e compras cujo somatório de despesas realizadas no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, com objetos de mesma natureza, seja inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Esses valores serão duplicados quando contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

A necessidade de considerar o somatório de despesas realizadas no exercício financeiro visa evitar o irregular fracionamento de despesas. Nesse sentido, vem a calhar a necessidade de um adequado planejamento das contratações. No entanto, as contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, não integrarão o somatório das despesas do exercício.

A LLCA determina que essas contratações devem ser precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, no entanto, deve-se observar a exigência, prevista na Lei Estadual nº 13.179/2009 (em vigor desde 13 de agosto de 2009), de que as aquisições de bens e a contratação de serviços de pequeno valor deverão ser realizadas por meio da chamada Cotação Eletrônica de Preços, exceto nos casos de inviabilidade a ser comprovada e justificada pela autoridade competente.

A Lei Estadual nº 13.179/2009, quando trata sobre bens e serviços de pequeno valor, se refere expressamente aos montantes previstos na revogada Lei Federal nº 8.666/1993. No entanto, para fins de aplicação do regime da nova lei de licitações (Lei nº 14133/2021), a teor do previsto em seu art. 189, deve-se aplicar os montantes previstos na nova lei, ou seja, deve-se considerar como pequeno valor, para fins de cotação eletrônica, os limites previstos nos incisos I e II do art. 75 da LLCA.

A Cotação Eletrônica de Preços será realizada por meio de um sistema eletrônico que promova a comunicação via internet. Serão exigidos o encaminhamento e o registro eletrônico de propostas, com possibilidade de apresentação de lances sucessivos em valor inferior ao último preço registrado durante o período definido.

No âmbito da União foi editada a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que trata sobre a dispensa de licitação na forma eletrônica, devendo ser observada pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, o que é bastante frequente no âmbito da Administração Pública Estadual.

No que diz respeito às Estatais (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), os limites para dispensa estão previstos nos incisos I e II do art. 29 da Lei Federal nº 13.303/2016, quais sejam:

I - **R\$ 100.000,00** (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda a obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e

II - **R\$ 50.000,00** (cinquenta mil reais) para outros serviços e compras e para alienações, nos casos previstos na Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez.

Ainda, é de se destacar a possibilidade desses valores de dispensa de licitação para as Estatais serem alterados pelo Conselho de Administração da Entidade, de acordo com expressa previsão do §3º do mesmo art. 29, no intuito de permitir que as Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas possam ajustar tais limites de acordo com a variação dos custos ao longo do tempo, sendo que nesta hipótese poderão coexistir limites de dispensa diferenciados para cada Entidade.

**b) Quando não acudirem interessados (inciso III)** – Para que se dispense a licitação por ausência de interessados, imprescindível que tenha havido licitação anterior realizada a menos de 1 (um) ano, à qual não compareceram interessados em contratar com o ente público ou não foram apresentadas propostas válidas, ou cujas propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes (licitação deserta). A contratação deve manter todas as condições existentes na licitação deserta.

**c) Emergência ou calamidade pública (inciso VIII)** – Essas hipóteses de contratação direta, por dispensa de licitação, visam a evitar prejuízos, dar continuidade à prestação dos serviços públicos e preservar a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

A dispensa de licitação, nesses casos, somente será possível para aquilo que for urgente para o atendimento da situação anômala, e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.

O Tribunal de Contas da União – TCU, instado a se manifestar sobre essa hipótese de licitação dispensável, asseverou alguns traços característicos dessas situações emergenciais e calamitosas. Disse a mencionada Corte de Contas, no Acórdão nº 347/1994, do seu Plenário,

que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não deve ter sido originada, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou ao dolo do agente público que tinha, na ocasião, o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

Também sustentou que deverá existir “uma urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando a afastar risco de danos a bens, à saúde ou à vida de pessoas”. O risco, além de concreto e efetivamente provável, deve-se mostrar iminente e especialmente gravoso. Deve, ainda, ser comprovado pelo administrador público “que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinada obra, serviço ou compra, segundo as especificações e os quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco detectado”.

Entretanto consta do Acórdão nº 1.876-2007 – Plenário que:

1. A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas.

(...)

**d) Aquisição de bens e serviços de órgão ou entidade da Administração (inciso IX)**

– A Lei de Licitações autoriza a contratação, sem licitação, de bens e serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a própria Administração e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

**e) Contratação de instituição de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação (inciso XV)** – A dispensa de licitação ocorre na hipótese da contratação de instituição brasileira, que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos.

Para ser autorizada tal contratação direta, faz-se necessária a devida justificativa, bem como a comprovação, em processo administrativo, da presença de todos os requisitos legais. Assim, no mínimo, deverão ser apresentados: o estatuto ou o regimento da instituição que se pretende contratar, devendo estar explícita a ausência de finalidade lucrativa e conter a previsão de que, dentre suas finalidades e atividades, encontram-se ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação; atestados ou outros documentos que comprovem que a instituição detém inquestionável reputação ético-profissional quanto ao objeto a ser contratado

Cabe destacar, ainda, que tal permissivo legal de dispensa somente poderá ser utilizado quando o objeto a ser contratado referir-se, inequivocamente, ao ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

### 25.8.3 Licitação Dispensada

A licitação pública está dispensada nas hipóteses de alienação de bens imóveis e móveis previstas nos incisos I e II do art. 76 da LLCA, como a dação em pagamento; a doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo; a permuta por outro imóvel que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, entre outras hipóteses elencadas pelos referidos dispositivos.

Em qualquer das situações de dispensa anteriormente indicadas, fica o administrador público obrigado a proceder à avaliação prévia dos bens e justificar por que a alienação satisfaz o interesse público. Quando se tratar de alienação de bens imóveis, é exigida a prévia autorização legislativa para a prática do ato.

### 25.8.4 Requisitos Gerais para Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Considerando que a regra para as contratações é a escolha do contratado por meio de licitação, a lei impõe uma série de requisitos que são considerados essenciais para a validade do ato administrativo de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Assim sendo, o processo de contratação direta, seja por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, deve ser instruído com os seguintes elementos:

- documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- estimativa de despesa, com valores praticados no mercado;
- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- razão da escolha do contratado;
- justificativa de preço;
- autorização da autoridade competente.

Além disso, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. A divulgação do contrato e de seus aditamentos decorrentes de contratação direta deve ser realizada, ainda, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo de 10 dias úteis, contados da data de sua assinatura, sendo esta publicação condição indispensável para a eficácia desses instrumentos, exceto no caso de urgência, cuja eficácia será a partir da assinatura.

Cabe referir, por fim, que na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

### 25.8.5 Cotação eletrônica

Conforme já referido acima, quando se tratou da dispensa de licitação em função do valor, a Lei Estadual nº 13.179/2009 determina que as aquisições de bens e

a contratação de serviços de pequeno valor, apesar de estarem dispensadas de licitação propriamente dita, devem seguir um rito próprio para a escolha do contratado, o que se dará por meio da cotação eletrônica de preços, salvo nos casos de inviabilidade a ser comprovada e justificada pela autoridade competente.

## 25.9 Dos Critérios de Julgamento

A Lei de Licitações estabelece, em seu art. 33, seis critérios de julgamento que podem ser adotados pela Administração Pública para a julgamento das propostas e escolha da que for mais vantajosa, quais sejam: menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance (no caso de leilão) e maior retorno econômico.

A LLCA não traz mais a vedação de adoção de critérios de julgamento não previstos na lei, como a que se tinha na Lei Federal nº 8.666/1993, art. 45, § 5º. No entanto, a LLCA impõe quais são os critérios de julgamento que devem ser adotados para cada modalidade de licitação. A exceção está na modalidade diálogo competitivo, para a qual a lei não especifica nenhum critério de julgamento pré-determinado, apenas determina que, após concluída a fase de diálogo com licitantes pré-selecionados, sejam inseridos, no edital da fase competitiva, critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa. Aí o motivo, a nosso entender, de a LLCA não ter adotado a vedação à utilização de critérios distintos, pois na modalidade diálogo competitivo, dada sua natureza, critérios distintos de avaliação poderão ser encontrados pela Administração na fase de diálogo com os licitantes.

**a) Menor preço e maior desconto** – Os critérios de julgamento do menor preço ou de maior desconto considerarão, para a escolha da proposta vencedora, o menor dispêndio para a Administração, considerando-se os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital. Assim sendo, os custos indiretos necessários a despesas com manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis. Cabe referir, a título de exemplo, os critérios existentes no Decreto Estadual nº 51.771/2014 que se relacionam com o dispêndio final que dada contratação acarretará, como economia no consumo de água e de energia, aproveitamento de água da chuva, novas tecnologia de resfriamento de ar, entre outras.

Como forma de se resguardar a qualidade dos produtos ofertados, pode o administrador exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação.

O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

Os critérios de menor preço e menor desconto podem ser utilizados nas modalidades pregão e concorrência, sendo inapropriados para o concurso e o leilão.

**b) Melhor técnica ou conteúdo artístico** – Será possível licitar pelo critério de melhor técnica quando a contratação versar sobre projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, nos quais se considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes. Será o edital que definirá o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores, não se fazendo qualquer avaliação de preços nas propostas apresentadas.

O julgamento por melhor técnica deverá ser realizado por verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados; por atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues; bem como por atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 da LLCA e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

O critério de melhor técnica ou conteúdo artístico pode ser adotado nas modalidades concorrência e concurso, sendo inapropriado para as modalidades pregão e leilão.

A lei determina ainda que somente os critérios de *melhor técnica* ou de *técnica e preço*, abordado adiante, poderão ser utilizados para a contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), quando não for o caso de inexigibilidade. Os serviços que se enquadram nessa exigência são os trabalhos relativos a: estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; e controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem nesta definição.

**c) Técnica e preço** – O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

Esse critério de julgamento será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que

superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de: i) serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado; ii) serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação; iii) bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação; iv) obras e serviços especiais de engenharia; e v) objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.

Esse critério de julgamento demanda a avaliação das propostas em duas etapas. Primeiro deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas para, posteriormente, avaliar as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica.

Da mesma forma como no critério de melhor técnica, o critério de técnica e preço deve ser realizado com a verificação da capacitação e da experiência do licitante, atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim e atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores.

O critério de técnica e preço pode ser adotado na modalidade concorrência, sendo inapropriado para pregão, concurso e leilão.

**d) Maior lance** – Aplica-se nas hipóteses de alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. É cabível tão somente para licitações nas modalidades leilão.

**e) Maior retorno econômico** – O critério de julgamento maior retorno econômico deve ser utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, no qual se considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato. Quando se adotar esse critério, os licitantes apresentarão proposta dividida em duas partes, uma com soluções a serem executadas para proporcionar a redução da despesa, e outra com o percentual que o licitante pretende receber, sobre a economia gerada.

Assim sendo, o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.

Se, quando da execução contratual, não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência, a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado. No entanto, se a diferença entre a

economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis.

Esse critério de julgamento já estava previsto no Regime Diferenciado de Contratações instituído pela Lei Federal nº 12.462/2011 e na Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016).

## 25.10 Modalidades Licitatórias

Quando se fala em modalidades de licitação, deve-se pensar no “formato procedimental definido para o procedimento de disputa entre licitantes, com vistas à seleção do fornecedor escolhido para o atendimento da pretensão contratual”<sup>6</sup>.

A LLCA previu, em seu art. 28, a existência de cinco modalidades de licitação. São elas: o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo.

As modalidades de licitação são as que estão expressas na lei, não sendo permitido ao administrador criar uma nova ou mesclar as particularidades de cada uma delas.

A LLCA, no que diz respeito às modalidades licitatórias, faz algumas importantes modificações, se comparado com a Lei Federal nº 8.666/1993, quais sejam:

- foram extintas as modalidades convite e tomada de preços;
- foi adotado um modelo que permite certa flexibilidade procedimental, aproximando as figuras do pregão e da concorrência, que seguem o rito comum, mas possibilitando a inversão de fases e a adoção de diferentes modos de disputa;
- não há mais a escolha da modalidade em função do valor estimado para a contratação, ou seja, a escolha da modalidade é definida materialmente.

Feitas essas considerações, apresentam-se, a seguir, quais são as modalidades, sua aplicação e principais características.

**a) Pregão** – É a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia. Mas será utilizado para os serviços comuns de engenharia, ou seja, todo serviço de engenharia que tem por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de

---

<sup>6</sup> TORRES, R. C. L. D. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. p. 194.

manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.

O critério de julgamento para o pregão poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Em função disso, é-lhe vedada a adoção de forma isolada do modo de disputa fechado, no qual as propostas permanecem em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação. O modo de disputa fechado só poderá ser utilizado no pregão se utilizado conjuntamente com o modo de disputa aberto, no qual os licitantes apresentam suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes.

No Rio Grande do Sul, o pregão é disciplinado pela Lei Estadual nº 13.191/09, que dispõe sobre o Pregão Eletrônico no âmbito do Estado.

**b) Concorrência** – É a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais (aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não se enquadram com bens e serviços comuns, exigida justificativa prévia do contratante) e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Considera-se serviço especial de engenharia aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não se enquadra no conceito de serviço comum de engenharia, o qual já foi abordado acima quando se tratou do pregão.

Há uma aplicação residual da concorrência em relação às demais modalidades, ou seja, deve ser a modalidade a ser adotada quando não cabível a adoção do pregão ou das demais modalidades<sup>7</sup>.

Admite-se na concorrência os critérios de julgamento menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço e maior retorno econômico.

**c) Concurso** – É modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor.

As regras do concurso estarão previstas em edital, que deve indicar a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e formas de apresentação do trabalho e as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao vencedor.

Nos concursos destinados à elaboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes.

Deverá adotar com critério de julgamento a melhor técnica ou conteúdo artístico.

Importa destacar que a modalidade licitatória concurso não deve ser confundida com o concurso público para provimento de cargos e empregos públicos.

**d) Leilão** – É a modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, podendo ser cometido a leiloeiro oficial ou a

---

<sup>7</sup> TORRES, R. C. L. D. Ob. cit. p. 197.

servidor designado pela autoridade competente da Administração. Se optar pela realização de leilão por intermédio de leiloeiro oficial, a Administração deverá selecioná-lo mediante credenciamento ou licitação na modalidade pregão e adotar o critério de julgamento de maior desconto para as comissões a serem cobradas, utilizados como parâmetro máximo os percentuais definidos na lei que regula a referida profissão e observados os valores dos bens a serem leiloados.

O leilão deve ser precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, que conterá: i) a descrição do bem, com suas características, e, no caso de imóvel, sua situação e suas divisas, com remissão à matrícula e aos registros; ii) o valor pelo qual o bem foi avaliado, o preço mínimo pelo qual poderá ser alienado, as condições de pagamento e, se for o caso, a comissão do leiloeiro designado; iii) a indicação do lugar onde estiverem os móveis, os veículos e os semoventes; iv) o sítio da internet e o período em que ocorrerá o leilão, salvo se excepcionalmente for realizado sob a forma presencial por comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, hipótese em que serão indicados o local, o dia e a hora de sua realização; e v) a especificação de eventuais ônus, gravames ou pendências existentes sobre os bens a serem leiloados.

Visando ampliar a publicidade e aumentar a competitividade, deve-se dar ampla divulgação ao edital do leilão, exigindo a lei, além da divulgação em sítio oficial, a afixação, no mínimo, em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração.

O leilão deverá adotar, como critério de julgamento, sempre o maior lance.

**e) diálogo competitivo** – É a modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos. É a modalidade adequada para os casos em que a Administração está com sua necessidade delimitada, mas há incerteza sobre a definição do objeto a ser contratado. Restringe-se aos casos que envolvam inovação tecnológica ou técnica; impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração. Devem estar presentes, também, a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os aspectos relacionados à solução técnica mais adequada; aos requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; e à estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Seu procedimento envolve três fases: i) publicação do edital e fase de pré-seleção de licitantes; ii) fase de diálogo com os licitantes pré-selecionados; e iii) publicação do edital da fase competitiva.

No edital de pré-seleção, a Administração apresentará suas necessidades e as exigências já definidas e estabelecerá prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação, devendo ser admitidos todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos.

É vedado à Administração divulgar informações de modo discriminatório que possa implicar vantagem para algum licitante e revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento.

A fase de diálogo poderá ser mantida até que a Administração, em decisão fundamentada, identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades, devendo as reuniões com os licitantes pré-selecionados serem registradas em ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo.

Permite-se também a adoção, desde que previsto no edital de pré-seleção, de fases sucessivas, caso em que cada fase poderá restringir as soluções ou as propostas a serem discutidas.

Concluída a fase de diálogo com os licitantes, ou seja, após se encontrar a solução ou soluções que atendam a necessidade administrativa, deve a Administração declarar a conclusão do diálogo com os licitantes, juntando aos autos do processo licitatório os registros e as gravações da fase de diálogo.

Após isso, inicia-se a fase competitiva com a divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às necessidades da Administração e aos critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa. Deve-se abrir prazo, não inferior a 60 (sessenta) dias úteis, para todos os licitantes pré-selecionados ao diálogo apresentarem suas propostas, que deverão conter os elementos necessários para a realização do projeto. A Administração poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas. Por fim, a proposta vencedora será escolhida de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado.

A condução do diálogo competitivo será realizada por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão, os quais assinarão termo de confidencialidade e abster-se-ão de atividades que possam configurar conflito de interesses.

## 25.11 Tratamento Diferenciado em Licitações – Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A Lei Complementar Federal nº 123/06 estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos poderes da União e dos Estados. Objetivou, especialmente, regular o disposto na alínea “d” do inciso III do art. 146 da Constituição Federal, e no parágrafo único deste artigo, ambos acrescentados pela Emenda Constitucional nº 42/2003.

São consideradas microempresas ou empresas de pequeno porte, de acordo com os incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 123/06, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), e, no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Caso a empresa inicie atividade no próprio ano calendário, os referidos limites serão proporcionais ao número de meses em que a microempresa ou a empresa de pequeno porte houver exercido atividade.

A nova LLCA determina que a obtenção dos benefícios dados às microempresas e empresas de pequeno porte, relacionados a aquisições, fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Também não será concedido o benefício no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; tampouco, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

### 25.11.1 Regras Instituidoras de Preferência de Contratação para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A Lei Complementar Federal nº 123/2006 estabeleceu regras que implicam preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. O art. 44 da supracitada lei dispõe que nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. Com efeito, o mesmo art., em seu § 1º, estatui o entendimento de que são consideradas como empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

Todavia, na modalidade pregão, apenas são consideradas “empatadas” as propostas de microempresa e empresas de pequeno porte que sejam até 5% (cinco por cento) superiores ao melhor preço (a modalidade pregão é sempre licitação do tipo menor preço). Tal instrumento legal é conhecido na doutrina administrativa como o instituto do “empate ficto”.

Ocorrendo o empate (real ou equiparado), o art. 45 da Lei Complementar Federal nº 123/06 determina que sejam adotados os seguintes procedimentos:

1. a microempresa e empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;
2. se a microempresa e empresa de pequeno porte mais bem classificada não oferecer proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, serão convocadas as remanescentes, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito (desde que os valores originais das propostas dessas microempresas e empresas de pequeno porte remanescentes se enquadrem nos critérios de “equiparação a empate” com a proposta vencedora do certame, vistos acima);
3. no caso de serem idênticos os valores das propostas originais apresentadas pela microempresa e empresa de pequeno porte (e desde que sejam propostas que se enquadrem nos critérios de “equiparação a empate” com a proposta vencedora do certame, vistos acima), será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão (art. 45, § 3º).

Se não for possível, mediante a adoção dos procedimentos acima explicados nos itens 1, 2 e 3, obter uma proposta de ME ou EPP que tenha preço inferior àquela

considerada vencedora do certame, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora (art. 45, § 1º).

Em qualquer caso, os procedimentos explicados acima nos itens 1, 2 e 3 somente se aplicam quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por ME ou EPP (art. 45, §2º).

### **25.11.2 Licitações com Regras Diferenciadas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

As pequenas empresas, consoante comando do art. 43, *caput* e §1º da Lei Complementar Federal nº 123/06, ao participarem do procedimento licitatório tem o benefício de apresentarem a documentação para habilitação fiscal mesmo que essa encontre-se com restrição, sem que sejam alijadas da competição. Em havendo alguma restrição junto ao Fisco, a ME ou EPP terá o prazo de cinco dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração, para que a situação seja regularizada e a empresa possa, então, contratar com o Poder Público. Cabe destaque que a não regularização da situação sujeitará a pequena empresa às cominações legais, conforme disposto no §2º do citado artigo. Faculta-se, no caso, à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para assinatura do contrato, ou revogar a licitação, conforme § 2º do art.43.

Além dessa vantagem, a Lei Complementar Federal nº 123/2006 prevê, em seu art. 47, a possibilidade de a União, os Estados e os Municípios, nas contratações públicas, concederem tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

O tratamento diferenciado é materializado com as prescrições do art. 48, que traz a instrumentalização das concessões que poderão ser feitas às microempresas e empresas de pequeno porte. Nos termos do citado artigo, a Administração Pública:

1. deverá, obrigatoriamente, realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
2. poderá exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, nas licitações destinadas à contratação de obras e serviços;
3. deverá estabelecer cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens públicos e serviços de natureza divisível.

Já o art. 49 estabelece limites à aplicação do regime. Para a aplicação do art. 48 deve haver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes. Ainda, não poderá ser aplicado o regime se o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a Administração Pública ou se representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Por último e de elevada relevância, o artigo apregoa que não poderão ser aplicados os critérios do art. 48 se a licitação for dispensável ou inexigível, exceto quando se tratar de dispensa de baixo valor, referenciada nos incisos I e II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 e nos incisos I e II da LLCA, exigindo-se, nesse caso, que as compras sejam feitas preferencialmente junto a microempresas e empresas de pequeno porte.

Ainda, é preciso atentar ao fato de que o regime diferenciado não deve ser aplicado nas licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço. Ainda que em tais licitações possa existir fase na qual se afere a proposta com melhor preço, não há previsão legal no sentido de contratação diferenciada em tais tipos de licitação.

## 25.12 Procedimento Licitatório

Embora a nova LLCA tenha adotado uma tendência que já vinha da doutrina e da jurisprudência em relativizar alguns aspectos do formalismo, principalmente o excessivo, deve-se ter presente que para o bom andamento do procedimento licitatório é indispensável o cumprimento de determinados requisitos exigidos por leis.

Os atos devem ser realizados preferencialmente de forma digital, permitindo comunicação e validação por meio eletrônico. Os documentos devem ser produzidos por escrito, como data e local de realização e assinatura dos responsáveis, impondo-se o reconhecimento de firma somente na hipótese de dúvida quanto à autenticidade, ou por imposição legal. Os atos serão públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, devendo a publicidade ser deferida, quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, e quanto à possibilidade de orçamento sigiloso, a publicidade se dará na forma do art. 24 da LLCA.

O procedimento licitatório compreende sete fases distintas, quais sejam:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

## VII - de homologação.

Tendo em conta os propósitos deste manual, serão enfatizados os aspectos mais relevantes da fase preparatória, já que esta interessa mais diretamente ao gestor público, pelo fato de que as demais, conhecidas como fases externas, ficam a cargo dos órgãos encarregados de realizar o procedimento, não havendo prejuízo, no entanto, à análise de aspectos relevantes desta última.

### 25.12.1 Fase preparatória

A fase preparatória (fase interna) do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

É a fase que antecede a divulgação do instrumento convocatório aos potenciais interessados. Nessa fase, serão expostas as razões que vão demonstrar o atendimento dos pressupostos da licitação, tais como a necessidade e a conveniência da contratação, a presença dos pressupostos legais para a contratação, a determinação para que sejam praticados atos preparatórios e feitos levantamentos acerca da exata necessidade administrativa, a definição do objeto da contratação e os requisitos mínimos que devem ser atendidos pelos licitantes. A fase interna encontra-se regulada pelo art. 18 da LLCA, devendo compreender:

- a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- a elaboração do edital de licitação;
- a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

- a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e contará, como elementos mínimos:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Além dos elementos supracitados, o ETP deve conter os seguintes elementos, cuja ausência deverá ser justificada:

- demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

- requisitos da contratação;
- levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- contratações correlatas e/ou interdependentes;
- descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.

Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

- composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

- utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
- pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

1. composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
2. utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
3. contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
4. pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, o qual deverá apreciar o processo licitatório mediante parecer redigido em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Concluídas essas etapas, o processo deverá ser enviado ao órgão ou setor encarregado de promover a licitação, para que sejam ultimados os procedimentos da fase externa.

Por força do Decreto Estadual nº 49.291/12 e alterações posteriores, no âmbito do Poder Executivo, compete à Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC) realizar as licitações que envolvem os órgãos públicos, as autarquias e fundações públicas, excetuados, por disposição expressa do mesmo Decreto, a Agência Estadual da Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERS), a Secretaria da Saúde, o Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), a Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG), a Secretaria da Segurança Pública, a Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH) e a Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e demais Secretarias que acessam recursos do FRH-RS, para os objetos especificados no Decreto.

O produto final da fase interna da licitação é o edital. O Decreto Estadual nº 55.717, de 12 de janeiro de 2021, dispõe sobre os modelos-padrão de editais de licitações, de compras públicas em geral, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, no âmbito da Administração Pública Estadual, o qual determina que as os modelos-padrão de editais de licitações serão instituídos por Resolução do Procurador-Geral do Estado. A Procuradoria-Geral do Estado, por meio da Resolução PGE nº 177, de 14 de abril de 2021, instituiu os referidos modelos-padrão<sup>8</sup>. Entretanto, os modelos instituídos pela referida resolução estão adequados para o regime anterior de licitações e contratos, não estando adaptados para o novo regime instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, não havendo, até o fechamento da edição deste manual, Resolução da PGE instituindo modelos-padrão de acordo com a LLCA.

## 25.12.2 Fases Externas

As chamadas fases externas da licitação iniciam-se com a divulgação do edital de licitação, seguindo-se da apresentação de propostas e lances (quando for o caso), do julgamento, da habilitação, da recursal e da homologação.

Mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes é possível, desde que expressamente previsto no edital, antecipar a fase de habilitação para anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento.

**Publicidade:** a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sendo obrigatória, também, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial da Administração.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/minutas-de-editais-e-contratos-rs>.

Os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, em sendo cabível, no sítio eletrônico oficial do órgão, após a homologação do processo licitatório.

**Julgamento:** na fase de julgamento das propostas serão cotejadas as ofertas apresentadas pelos licitantes e classificadas de acordo com os critérios previamente definidos no instrumento convocatório. Serão desclassificadas as propostas que contiverem vícios insanáveis, que não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital, que apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação, que não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração, ou que apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável. A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada. A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente, sendo consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração. Se, no entanto, a proposta do licitante considerado vencedor for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, será exigida garantia adicional do licitante vencedor.

Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

1. disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;
2. avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;
3. desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; e
4. desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

1. empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;
2. empresas brasileiras;
3. empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país;
4. empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

Deve-se, contudo, obedecer, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto na Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração. A negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

**Habilitação:** a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, compreendendo a jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

É possível ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei.

Os documentos de habilitação serão exigidos apenas do licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento. Os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, serão exigidos somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado. Será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas

Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na

Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; e para atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. A comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

Os elementos necessários e forma de comprovar a habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira estão dispostos nos arts. 65 a 70 da LLCA, não sendo relevante listá-los um a um neste manual, dadas as limitações que lhe são inerentes.

**Recursos:** os recursos, em matéria de licitação, são os instrumentos destinados à manifestação de inconformidade com as decisões administrativas tomadas no curso do procedimento licitatório. O reexame pode ser obtido, na esfera administrativa, por meio de recurso, pedido de reconsideração ou impugnação.

O recurso deverá ser interposto no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento; julgamento das propostas; ato de habilitação ou inabilitação de licitante; anulação ou revogação da licitação; extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração.

Quando o recurso se referir a ato de julgamento das propostas ou ato de habilitação ou inabilitação de licitante, a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases, da ata de julgamento, sendo que a apreciação dar-se-á em fase única.

O recurso de que trata o inciso I do *caput* deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à

autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

No caso de aplicação das sanções de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar, caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação, devendo ser dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

Já da aplicação da sanção que declara a inidoneidade para licitar ou contratar, caberá apenas pedido de reconsideração, que deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação, e decidido no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do seu recebimento.

O recurso e o pedido de reconsideração implicarão na suspensão do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

Por fim, cabe referir que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

**Encerramento da licitação:** encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

- determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
- revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
- proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; ou

- adjudicar o objeto e homologar a licitação.

A adjudicação é o ato pelo qual se confirma o vencedor da licitação, atribuindo-lhe o objeto. A homologação é o ato pelo qual a autoridade competente confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação.

No caso de pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado. Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

Tal autoridade deverá ser de grau hierárquico mais elevado do que os servidores que compuseram a comissão de julgamento. Cabe destacar que além da inversão de fases já mencionada no pregão, a lei inovou ao atribuir ao pregoeiro a adjudicação do objeto ao licitante vencedor quando da inexistência de recurso.

É importante ressaltar, ainda, que a Administração Pública não tem as propostas à sua disposição por prazo indeterminado. O edital deve fixar o prazo pelo qual as propostas serão válidas. Expirado esse prazo, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos.

## 25.13 Sistema de Registro de Preços

A LLCA incorporou o Sistema de Registro de Preços como instrumento auxiliar das licitações e contratações públicas, adotando muitos aspectos que já eram utilizados no âmbito da União e dos Estados.

No Rio Grande do Sul, a matéria está disposta no Decreto Estadual nº 53.173/16. No âmbito da Administração direta, autarquias e fundações, o SRP é administrado pela Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, através da CELIC, com exceção das compras de medicamentos e de outros produtos de uso hospitalar, excepcionalizados à Secretaria da Saúde pelo Decreto Estadual nº 49.364/12.

O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

Nas hipóteses abaixo, é permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, sendo obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original

Além das condições acima, para obras e serviços de engenharia, é necessário atender os seguintes requisitos para submissão ao sistema de registro de preços:

- I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Este sistema visa selecionar a proposta de preços unitários que ficarão disponibilizados à Administração para futuras aquisições de bens ou contratações de serviços. O Registro de Preços é precedido de licitação nas modalidades Concorrência ou Pregão, podendo o Termo (Ata) de Registro de Preços respectivo ter um prazo de validade máximo de um ano. Assim, a qualquer tempo durante a vigência do Registro de Preços, os órgãos participantes poderão contratar o seu objeto, dentro dos limites estabelecidos no edital.

A contratação será sempre facultativa, havendo o direito do licitante vencedor à preferência, apenas quando o seu preço for igual ou inferior ao efetivamente praticado no mercado. Em suma, a aquisição/contratação somente será procedida quando a Administração necessitar do bem ou do serviço incluído no Sistema de Registro de Preços, limitadas às quantidades globais previstas no edital e ofertadas pelos licitantes selecionados.

A lei prevê ainda que: podem ser registrados vários preços para o mesmo objeto, em função da capacidade de fornecimento; o registro de preços deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado; e os preços dos itens objeto registrados devem ser publicados mensalmente. Este último procedimento hoje tem sido substituído pela disponibilização em sítio eletrônico do órgão administrador do sistema.

## 25.14 Demais Instrumentos Auxiliares

Além do sistema de registro de preços, a LLCA prevê os seguintes instrumentos auxiliares, os quais obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

- **credenciamento:** processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.
- **pré-qualificação:** procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto.
- **procedimento de manifestação de interesse:** procedimento pelo qual a Administração solicita à iniciativa privada a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.
- **registro cadastral:** sistema disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para efeito de cadastro unificado de licitantes.

## 25.15 Crimes Licitatórios

Lamentavelmente, a condução do processo licitatório oportuniza a prática de diversas condutas ilegais por parte de agentes públicos e particulares, notadamente quando se desvirtuam da busca do interesse público para a satisfação de interesses particulares escusos. Ao longo do tempo, a má gestão dos contratos administrativos gerou consideráveis prejuízos ao erário, produzindo na sociedade um forte sentimento de indignação.

Diante dessa realidade, a LLCA, atenta aos princípios norteadores da atividade administrativa, sobretudo o da moralidade, atribuiu a natureza de ilícito penal a determinadas condutas lesivas ao regular o andamento do procedimento licitatório.

É importante salientar que, pela mesma conduta, podem ser impostas aos agentes públicos e particulares sanções de natureza administrativa, civil e penal, não havendo nisso dupla ou tripla punição, uma vez que essas três esferas são independentes entre si.

Os crimes licitatórios foram inseridos no Capítulo II-B do Título XI da Parte Especial do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), arts. 337-E a 337-P, merecendo destaque os crimes contratação direta ilegal (art. 337-E), modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H), violação de sigilo em licitação (art. 337-J), contratação inidônea (art. 337-M) e impedimento indevido (art. 337-N).

Nos termos do art. 169 da LLCA, os integrantes das linhas de defesa, quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

A ação penal para os crimes licitatórios é, em regra, pública, admitindo-se a ação penal privada subsidiária da pública, se o Ministério Público não oferecer denúncia no prazo legal.

## **25.16 Licitação para Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas**

Antigo anseio das Estatais, os procedimentos de licitação e contratação exclusivos para as Empresas Públicas - EP e Sociedades de Economia Mista - SA, previsto no inc. III, do §1º do art. 173 da Constituição Federal, foi implementado pela Lei Federal nº 13.303/16. Ressalta-se que a lei foi publicada em 30 de junho de 2016, sendo que em seu art. 91, determinou que no prazo de 24 meses as EP e as SA já constituídas quando da sua vigência, deverão promover as adaptações necessárias à implementação do novo regimento, inclusive no atinente às contratações destas entidades. Assim, a partir de 1º de julho de 2018, as EP e SA deverão observar os procedimentos para compras públicas introduzidos pela Lei Federal nº 13.303/16.

### **25.16.1 Considerações Iniciais**

A rigidez do processo licitatório sempre foi motivo de preocupação para as Estatais, dado que sua necessidade de concorrer com a iniciativa privada demandava uma agilidade maior do que os normativos aplicáveis à Administração, principalmente a Lei Geral de Licitações, permitia.

Nesse intuito, a Lei Federal nº 13.303/16, no extenso Título II, compreendendo os arts. 28 a 90, deixou algumas flexibilizações para os gestores das entidades.

Por exemplo, o §3º do art. 28 clarificou a permissão para as Estatais comercializarem seus produtos e serviços, sem a necessidade de licitação, bem como permitiu a estas dispensar o procedimento licitatório quando as características especiais do parceiro comercial, observada as estratégias e oportunidades do negócio, inviabilizem a competição.

Outro ponto a destacar é o art. 29, que traz as hipóteses de dispensa de licitação, com destaque aos incisos I e II que, semelhante à Lei Federal nº 8.666/93, dispensou a

realização de licitação para compras e serviços de pequena monta, todavia, os limites foram ampliados muito além dos defasados limites da Lei Geral de Licitações, sendo estabelecidos em até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia, e em até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para compras, outros serviços e alienações. Ainda assim, estes limites podem ser alterados por iniciativa do Conselho de Administração da empresa (§3º, art. 29) para refletir a variação dos custos de mercado, abrindo a possibilidade de que os valores de dispensa sejam diferentes entre as entidades. Embora a lei silencie neste aspecto, entendemos que a variação dos valores previstos nos incisos I e II do art. 29 possam ser tanto majorados, quanto reduzidos.

No art. 30, foram incluídas as hipóteses de inexigibilidade de competição, com uma referência a apartar ao §1º do art., que conceituou o que deve ser entendido como notória especialização para fins da lei.

### **25.16.2 Disposições Gerais sobre as Licitações**

A lei, mais uma vez inovando, deu conceituação ao que se considerada sobrepreço (preços expressivamente superiores ao referencial de mercado, cfe. inc. I, §1º, art. 31) e superfaturamento (que representa dano causado ao patrimônio da entidade por medições superiores ao efetivamente realizado, deficiência na execução do objeto, alterações contratuais em desequilíbrio econômico-financeiro em favor do contratado e outras alterações nas cláusulas financeiras que prejudiquem o contratante, cfe. inc. II, §1º, art. 31).

As licitações das Estatais deverão prever padronização dos editais e contratos, a exemplo do RDC, e serão realizadas preferencialmente na modalidade Pregão, instituída pela Lei nº 10.520/02. Também como no RDC, o orçamento da licitação será sigiloso, salvo nas licitações por melhor técnica, em que o valor do prêmio será divulgado, e nas licitações em que o critério de julgamento seja o maior desconto. Embora sigiloso, do orçamento será dado conhecimento aos Tribunais de Contas e Órgãos de Controle.

A lei determina, por imposição do art. 40, que a entidade publique e mantenha atualizado seu regulamento interno de licitações, cuja elaboração consideramos como requisito indispensável à aplicação do regime da Lei Federal nº 13.303/16 para as EP e SA. O regulamento interno deverá prever, especialmente: o cadastro de fornecedores, as minutas-padrão de editais e contratos, os procedimentos de licitação e contratação direta, a tramitação de recursos, a formalização de contratos, a gestão e fiscalização de contratos, a aplicação de penalidades e os termos de recebimento do objeto.

### **25.16.3 Disposições Específicas sobre as Licitações**

O regulamento de compras das EP e SA estabeleceu disposições voltadas a objetos contratuais determinados, que não se difundem para objeto diverso. Nessa esteira

existem regramentos destinados somente às obras e serviços, outras para aquisição de bens, e por fim, destinadas às alienações.

Novamente a Lei Federal nº 13.303/16 aproveitou-se de figura criada pelo RDC, porém aperfeiçoando-a: uma das duras críticas ao RDC sempre recaiu sobre a contratação integrada, onde com apenas o anteprojeto, a Administração transferia a elaboração de todo o empreendimento, sendo entregue finalizado ao contratado. A falta de maiores definições, como por exemplo a ausência de projeto básico, por vezes dificultava a realização do objeto conforme a necessidade da Administração, ou até mesmo afastava potenciais interessados, ou na melhor das hipóteses, encarecia demasiadamente o contrato devido à grande transferência de riscos para o licitante.

Assim, a contratação integrada foi posta como exceção, já que o §4º do art. 42 estabeleceu que o tipo de contratação preferencial é a contratação semi-integrada, que para as demais, é exigida justificava que afaste a utilização da contratação semi-integrada. O § 5º ressalta o caráter excepcional da contratação integrada, ao vedar que a simples falta de projeto básico seja utilizada como justificativa para sua adoção. Além disso, o inciso VI do art. 43 determina que o regime de contratação integrada seja utilizado em obra ou serviço de engenharia que tenha natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto licitado ou que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado.

A principal característica da contratação semi-integrada é que ela é precedida de projeto básico, ainda que este possa ser alterado pelo contratado, com anuência do contratante, desde que demonstrada a superioridade técnica, tecnológica, de eficiência, ou redução de custos na proposta de alteração (inc. IV, §1º, art. 42).

A lei destina as contratações integradas e a novel contratação semi-integrada, apenas para obras e serviços de engenharia. Para a contratação integrada, é imprescindível a elaboração de anteprojeto de engenharia pelo contratante, assim definido como *“peça técnica com todos os elementos de contornos necessários e fundamentais à elaboração do projeto básico”*, sendo seus requisitos mínimos listados nas alíneas do inciso VII, do art. 42. Para a contratação semi-integrada – assim como para as demais formas de contratações de obras e serviços de engenharia – é necessária a elaboração de projeto básico, também definido pela lei, no inciso VIII do art. 42. Além disso, para ambos os casos, a lei exige a apresentação de matriz de riscos. Em outra correção de rumos promovida pela Lei das Estatais, houve a definição mais clara do conceito e da composição da matriz de riscos, no inciso X do art. 42, definindo-a como uma cláusula contratual que aponta os riscos e responsabilidades que cabem a cada parte, e que caracteriza o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Para a aquisição bens, a Lei das Estatais permitiu a indicação de marca e modelo, quando necessário, bem como admitiu a realização de pré-qualificação.

### 25.16.4 Procedimento Licitatório

O procedimento da Lei Federal nº 13.303/16, assim como o RDC, previu a inversão de fases, com a análise das propostas prévia à habilitação do vencedor, assim como a fase recursal única. Também herdado do RDC, os modos de disputa podem ser aberto ou fechado, sendo que no primeiro há a apresentação sucessiva de lances em sessão pública, e no segundo as propostas serão sigilosas até sua abertura em data designada.

No art. 63, estão apontados os procedimentos auxiliares à licitação, que são:

1. a pré-qualificação, destinada a verificar fornecedores que detêm condição de firmar contrato com a Administração e atender determinada necessidade (pré-qualificação de fornecedores), ou identificar e qualificar bens específicos (pré-qualificação de bens), atestando a qualidade do produto oferecido. Quando utilizada a pré-qualificação, as Entidades poderão restringir a participação em suas licitações aos fornecedores ou objetos previamente pré-qualificados;
2. o cadastramento, que nada mais é que a utilização de cadastro próprio, mantendo banco de dados com fornecedores aptos a contratar com a Administração;
3. o sistema de Registro de Preços, que a Lei remete a regulamento específico do Poder Executivo;
4. o catálogo eletrônico padronizado, que é um banco de dados com registro de bens e serviços, descritos e detalhados suficientemente, buscando a padronização e codificação das compras públicas.

Por fim, a partir da vigência da Lei Federal nº 13.303/16, os contratos entre as Estatais e os contratados passaram a ser disciplinados pelas disposições da lei específica, que traz todos os elementos essenciais ao contrato, as regras para alteração e as sanções a que se sujeitam os particulares, portanto, a partir do momento que as EP e SA elaborarem seu regulamento interno de licitações, seus contratos não mais se subordinarão às normas gerais de licitação.

### 25.17 Legislação

- [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

- [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)

*Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

- [Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010](#)

*Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.*

- [Lei Complementar nº 123, de 15 de dezembro de 2006](#)

*Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, entre outras providências.*

- [Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011](#)

*Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências.*

- [Lei Estadual nº 10.066, de 17 de janeiro de 1994](#)

*Estabelece limite a ser observado nas despesas pequenas de pronto pagamento.*

- [Lei Estadual nº 11.389, de 25 de novembro de 1999](#)

*Institui o "Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual".*

- [Lei Estadual nº 13.179, de 10 de junho de 2009](#)

*Dispõe sobre a Cotação Eletrônica de Preços.*

- [Lei Estadual nº 13.191, de 30 de junho de 2009](#)

*Dispõe sobre o pregão eletrônico no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 36.601, de 10 de abril de 1996](#)

*Institui, no âmbito da Administração Pública Estadual, procedimentos para avaliação da capacidade financeira de licitantes e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 42.020, de 16 de dezembro de 2002](#)

*Adota a modalidade de licitação denominada "Pregão" para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Administração Pública Estadual.*

- [Decreto Estadual nº 42.434, de 09 de novembro de 2003](#)

*Regulamenta, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a modalidade de licitação denominada pregão, por meio eletrônico,*

*para a aquisição de bens e serviços comuns, instituída pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.*

– **[Decreto Estadual nº 49.291, de 26 de junho de 2012](#)**

*Institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações - CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual - CECOM.*

– **[Decreto Estadual nº 49.377, de 16 de julho de 2012](#)**

*Institui o Programa de Gestão do Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul - Otimizar, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.*

– **[Decreto Estadual nº 50.274, de 24 de abril de 2013](#)**

*Dispõe sobre as modalidades de dispensa e de inexigibilidade de licitação previstas na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

– **[Decreto Estadual nº 51.771, de 29 de agosto de 2014](#)**

*Institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito da Administração Pública Estadual.*

– **[Decreto Estadual nº 52.215, de 30 de dezembro de 2014](#)**

*Dispõe sobre procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual na contratação de serviços continuados ou não que envolvam fornecimento de mão de obra.*

– **[Decreto Estadual nº 52.768, de 15 de dezembro de 2015](#)**

*Institui o submódulo de Contratos de Serviços Terceirizados - CST - no Sistema de Finanças Públicas Estadual - FPE - e dispõe sobre a contratação de serviços terceirizados pelo Poder Executivo.*

– **[Decreto Estadual nº 53.173, de 16 de agosto de 2016](#)**

*Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

– **[Decreto Estadual nº 55.717, de 12 de janeiro de 2021](#)**

*Dispõe sobre os modelos-padrão de editais de licitações, de compras públicas em geral, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, no âmbito da Administração Pública Estadual.*

– **[Resolução PGE nº 177, de 14 de abril de 2021](#)**

*Institui, nos termos do Decreto nº 55.717, de 12 de janeiro de 2021, os modelos-padrão de editais de licitações, de compras públicas*

*em geral, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, no âmbito da Administração Pública Estadual.*

– **Instrução Normativa CAGE nº 7, de 6 de novembro de 2018**

*Dispõe sobre contratação, execução e fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências.*



## 26. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

---

**26.1** Considerações Iniciais **26.2** Definição **26.3** Regime de Transição e Necessidade de Regulamentação **26.4** Características dos Contratos Administrativos **26.5** Modalidades de Contratos Administrativos **26.5.1** Contrato de obra e serviços de engenharia **26.5.2** Contrato de serviço **26.5.3** Contrato de compra ou fornecimento **26.5.4** Contrato de concessão **26.5.5** Contrato de permissão **26.5.6** Contrato de gestão **26.6** Regime Jurídico e Cláusulas dos Contratos Administrativos **26.7** Garantia Contratual **26.8** Formalização dos Contratos **26.9** Execução do Contrato **26.10** Duração e Prorrogação dos Contratos **26.11** Alteração dos Contratos **26.12** Formas de Manutenção do Valor e da Equação Econômico-Financeira do Contrato **26.12.1** Alocação de riscos **26.12.2** Reajustamento em sentido estrito **26.12.3** Repactuação **26.12.4** Revisão de preços **26.12.5** Correção monetária ou atualização financeira **26.13** Extinção e Inexecução Contratual **26.14** Meios Alternativos de Resolução de Conflitos **26.15** Sanções Administrativas **26.16** Pontos de Controle **26.17** Legislação

---

Atualizado por  
Leonardo Scheffer Cardoso

### 26.1 Considerações Iniciais

O presente capítulo foi reescrito para ajustá-lo aos preceitos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA), que substituiu o regime de licitações e contratos previsto nas Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993; 10.520, de 17 de julho de 2002; e 12.462, de 4 de agosto de 2011. A nova lei instituiu um período de transição entre os dois regimes, possibilitando à Administração Pública a escolha, até 30 de março de 2023, entre adotar as normas de um ou outro diploma, desde que não seja de forma combinada em uma mesma licitação e/ou contrato.

Embora muitas das disposições sejam similares entre um regime e outro, há inovações relevantes introduzidas pelo novo diploma que demandam atenção especial. Considerando-se as limitações inerentes a este manual, seria inviável abordar exaustivamente ambos os regimes. Assim sendo, o enfoque será dado à disciplina da nova lei, fazendo algumas considerações sobre o regime anterior quando pertinente.

Caso o leitor busque orientações específicas sobre o antigo regime dos contratos administrativos, recomenda-se consultar a edição anterior deste manual.

### 26.2 Definição

Utiliza-se a expressão *contratos da administração* como gênero, nele estando incluídas duas espécies: os *contratos administrativos*, regidos predominantemente por normas de direito público, derogatórias do direito comum, onde há o traço da verticalidade, ou seja, com um certo desequilíbrio em favor da Administração Pública, tendo em vista a presença de prerrogativas a ela inerentes, as chamadas cláusulas exorbitantes; e

*contratos privados da Administração* (também chamados de contratos semipúblicos), regidos predominantemente por normas de direito privado, ou seja, caracterizados pela horizontalidade, com um maior equilíbrio contratual entre Administração Pública e o particular, mesmo que devendo obedecer a alguns preceitos de direito público. Apesar dessa distinção conceitual feita pela doutrina, é de se referir que, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a expressão *contratos* é utilizada indistintamente para se referir aos acordos de vontade entre Administração Pública e terceiros, seja no âmbito do direito administrativo, seja no do direito privado, conforme previsto no §1º do art. 1º da Lei complementar Estadual nº 11.299/1998.

Os contratos administrativos compreendem os ajustes que a Administração Pública celebra com pessoas físicas ou jurídicas, para a consecução de fins públicos, regulando-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público e, em caráter supletivo, pelos princípios da teoria geral dos contratos e pelas disposições de direito privado, desde que compatíveis com o regime jurídico-administrativo (art. 89 da LLCA). Em sede doutrinária, encontra-se conceito semelhante, identificando-se o contrato administrativo como o “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, ou entre dois entes públicos, regulado basicamente pelo direito público e supletivamente pelo direito privado, e tendo por objeto atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”<sup>1</sup>.

Os contratos administrativos devem obediência aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como às disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), em especial os arts. 20 a 30, incluídos pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

### 26.3 Regime de Transição e Necessidade de Regulamentação

Com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021 facultou-se à Administração Pública a possibilidade de optar por adotar o regime instituído pela nova lei desde sua publicação ou utilizar as anteriores normas que disciplinavam as licitações e contratos (Leis Federais nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011). Preferiu o legislador, dessa forma, por eleger um sistema de simultaneidade de regimes e não de sucessividade, como era (e ainda é) a prática até então adotada pelo Congresso Nacional na edição de atos legais.

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 35ª ed. Barueri: Atlas, 2021. p. 237

Conforme determina seu art. 191, a opção entre um regime ou outro deve vir expressa no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, sendo vedada a aplicação combinada entre os diferentes regimes. Essa ressalva é importante pois, se houvesse a aplicação combinada, estar-se-ia criando um terceiro regime, ferindo-se, assim, o respeito à legalidade.

Um ponto a ser destacado na nova lei diz respeito à necessidade de regulamentação infralegal de muitos de seus institutos. Cabe a cada Ente federado editar seus próprios regulamentos, sendo possível, no entanto, adotar os regulamentos editados pela União (art. 187 da LLCA), desde que esta opção seja oriunda da autoridade competente para a edição de tais regulamentos. No caso do Poder Executivo Estadual, o Governador do Estado, conforme art. 82, V, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

É importante observar que, conforme já se pronunciou a Procuradoria-Geral do Estado, no Parecer nº 18.761/21, é possível a aplicação imediata da lei, sendo recomendável, no entanto, a edição dos regulamentos para uma melhor segurança na execução de seus preceitos.

## 26.4 Características dos Contratos Administrativos

Os contratos administrativos, embora submetidos a um regime especial, não deixam de pertencer à categoria geral dos contratos, motivo pelo qual compartilham dos mesmos elementos essenciais, como a *consensualidade*, já que derivado do acordo de vontades; *formalidade*, pois, em regra, deve ser escrito e obedecer a diversos requisitos; *onerosidade*, já que remunerado; *comutatividade*, dado garantir vantagens recíprocas e equivalentes; *personalíssimo*, devendo ser executado pelo contratado, permitindo-se a subcontratação apenas em algumas hipóteses.

Os traços específicos, que distinguem o contrato administrativo das demais categorias contratuais, se dão pelo fato de uma das partes contratantes ser a Administração Pública na sua qualidade de Poder Público, pela presença de cláusulas exorbitantes, baseadas na supremacia do interesse público envolvido, e pela finalidade de atingimento do interesse, no exercício de uma atividade ou função de natureza administrativa.

## 26.5 Modalidades de Contratos Administrativos

Existem diversas modalidades de contratos administrativos, segundo os ditames da legislação reguladora da matéria e a definição da doutrina especializada. No âmbito do direito público, os contratos nem sempre são classificados em função de sua natureza,

mas sim de seu objeto, sendo mais importante a identificação do fim a que se destina do que propriamente o nome dado ao contrato<sup>2</sup>.

### 26.5.1 Contrato de obra e serviços de engenharia

O contrato de obra pública tem por objeto atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel (LLCA, art. 6º, XII). Já o serviço de engenharia é toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter certa utilidade, intelectual ou material, em prol da Administração, não enquadradas como obra, mas que a lei considera privativa de engenheiro, de arquiteto ou de técnicos especializados (art. 6º, XXI), podendo qualificar-se como serviço comum ou serviço especial de engenharia. É celebrado, em regra, mediante a realização de procedimento licitatório.

A obra pública ou serviços de engenharia, quando de execução indireta, ou seja, quando realizados por terceiros contratados pela Administração, podem ser efetivados nos seguintes regimes de execução, conforme disciplina o art. 46 da LLCA:

I - empreitada por preço unitário (contratação da execução da obra por preço certo de unidades determinadas);

II - empreitada por preço global (contratação da execução da obra por preço certo e total);

III - empreitada integral (contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional);

IV - contratação por tarefa (contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais);

V - contratação integrada (contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto);

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, J. S. Ob. cit. p. 244.

VI - contratação semi-integrada (contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto);

VII - fornecimento e prestação de serviço associado (contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado).

## 26.5.2 Contrato de serviço

É o contrato cujo objeto se refere a uma atividade prestada ao Poder Público, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. Segundo o art. 6º, XI, da LLCA, serviço é atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração.

A LLCA, nos incisos XIII e XIV do art. 6º, utiliza os mesmos conceitos para distinguir os bens e serviços em comuns e especiais: i) bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; ii) bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do *caput* deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante.

É de relevo observar as categorias de *serviços contínuos*, contratados para necessidades permanentes ou prolongadas da Administração; *serviços não contínuos* (ou contratados por escopo), celebrados para fim determinado em período certo, e *serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual*, que se destinam a realizar trabalhos relativos a estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e executivos, pareceres, perícias, consultorias, entre outras atividades, conforme discriminadas nas alíneas do inciso XVIII do art. 6º da LLCA, os quais podem ser contratados por inexigibilidade de licitação (art. 74, III).

Dentre os serviços contínuos, há aqueles com *regime de dedicação exclusiva de mão de obra*, em que os empregados do contratado desempenham suas atribuições nas dependências do órgão contratante. Há a obrigação imposta ao contratado do dever de apresentar à administração, quando solicitado, a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (art. 48). No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, deve-se observar que o art. 5º do Decreto Estadual nº 52.215, de 30 de dezembro de 2014, impõe a necessidade de se exigir do contratado uma série de documentos e comprovações, atividade que deve ser desempenhada quando da gestão e fiscalização do contrato. Maiores detalhes sobre essa

modalidade de contratos podem ser obtidos no Capítulo 29 deste manual, dedicado à Terceirização.

Quando há o regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, o critério de reajustamento do contrato, após o interregno de um ano, será por meio de repactuação, com a demonstração analítica da variação dos custos, como veremos adiante, quando tratarmos sobre as alterações dos contratos.

### 26.5.3 Contrato de compra ou fornecimento

O objeto desse contrato é a aquisição de coisas móveis necessárias à realização das obras e à manutenção dos serviços da Administração Pública. A LLCA, em seu art. 6º, X, considera compra como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento.

Distingue-se o contrato de fornecimento em:

I - entrega imediata e pagamento à vista: aquisições com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento (art. 6º, inciso X, *in fine*);

II - integral: em que o ajuste é concluído com a entrega futura do que foi pactuado;

III - parcelado: aquisições em que a entrega do objeto contratado se faz parceladamente, e

IV - contínuo: compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

Há quem entenda que só se pode falar em contrato administrativo em sentido estrito nas aquisições de fornecimento *contínuo*, *parcelado* ou *integral para entrega futura*, figuras contratuais nas quais poderiam ser inseridas as cláusulas exorbitantes derogatórias do regime privado<sup>3</sup>. Essa posição, no entanto, encontra divergências<sup>4</sup>, sendo plenamente viável fazer uso de certas prerrogativas nestes contratos, como a alteração unilateral, rescisão unilateral, aplicação de sanções, exigência de garantias contratuais, entre outras. Em todo caso, visando evitar situação de insegurança jurídica, recomenda-se que, caso seja interesse da Administração em dotar os contratos de fornecimento para entrega imediata de cláusulas exorbitantes, em que sua posição de supremacia esteja presente, essa hipótese seja prevista explicitamente no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Forense, 2021. p. 374.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 303.

### 26.5.4 Contrato de concessão

Consiste em um contrato que tem por objeto a concessão de serviços públicos ou de serviços públicos precedidos de execução de obras públicas, executados na forma da Lei Federal nº 8.987/95, denominado de contrato de concessão comum, o qual não implica contraprestação pecuniária do concedente ao concessionário. Em nosso ordenamento jurídico, estão previstas, sob forma contratual, a concessão de obra pública, a concessão de serviço público e a concessão de uso de bem público. Apesar de a Lei nº 8.987/1995 não tratar especificamente sobre a concessão de obra pública, mas sim sobre concessão de serviços precedidos de obra pública, o contrato de concessão caracteriza-se por representar um acordo de vontades, ter um prazo determinado e ser constituído de forma não precária.

Dentro do instituto da concessão, têm-se, ainda, os contratos firmados no âmbito das parcerias público-privadas, instituídas pela Lei Federal nº 11.079/04, na modalidade patrocinada, em que o concedente paga ao concessionário um adicional de tarifa, e na modalidade administrativa, em que o concedente é usuário mediato ou imediato dos serviços prestados pelo concessionário, que, por sua vez, efetua investimentos relevantes em infraestrutura. Na administrativa, além disso, o pagamento das despesas relativas à amortização dos investimentos e ao custeio é efetuado mensalmente pelo concedente a longo prazo.

### 26.5.5 Contrato de permissão

Desde a Constituição de 1988 (art. 175), o instituto da permissão passou a adotar a forma contratual, e não mais de ato unilateral concedido por meio de ato administrativo, como até então era tratado pelo direito nacional. Tem por objeto a execução de serviço público, mediante procedimento licitatório, em nome do permissionário e por sua conta e risco. Legalmente, é definido como contrato de adesão, precário e revogável unilateralmente pelo poder concedente. Na prática, constitui outorga do Poder Público a alguém para que execute um serviço público, tendo como contraprestação a tarifa paga pelo usuário.

A distinção legal entre o contrato de *concessão* e o de *permissão* é que esta é atribuída à pessoa física ou jurídica, destinando-se a serviços públicos de média ou curta duração, enquanto aquela é atribuída à pessoa jurídica ou consórcio de empresas visando a delegação de serviço público cujo investimento e prazo de retorno demandam um contrato de longa duração.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 327.

### 26.5.6 Contrato de gestão

O seu objeto relaciona-se à fixação ou ao estabelecimento de metas de desempenho por meio de ajustes celebrados pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, que desempenhem atividades não exclusivas do Estado.

No caso dos órgãos e das entidades da Administração Pública, são estabelecidas metas em troca de uma maior autonomia gerencial, operacional e financeira. Já, para as organizações sociais, que se vinculam à Administração ao abrigo da Lei Federal nº 9.637/98, alterada pela Lei Federal nº 12.269/10, são fixadas metas cuja contrapartida é a concessão de benefícios por parte do Estado, ficando as entidades sujeitas a um rígido controle de resultados.

## 26.6 Regime Jurídico e Cláusulas dos Contratos Administrativos

Como já referido anteriormente, os contratos administrativos, no sentido estrito do termo, possuem características que os diferenciam dos contratos de direito privado, como a presença da Administração Pública em um dos polos da relação contratual, o objeto voltado à consecução do interesse público e a presença de determinadas prerrogativas que verticalizam essa relação em favor do Ente Público. Essas cláusulas são chamadas de exorbitantes, tendo em vista derogarem concepções incompatíveis com o direito contratual comum, como a possibilidade de modificação unilateral para melhor adequação ao interesse público, de acompanhar e de fiscalizar sua execução, de impor sanções ao contratado quando da inexecução total ou parcial, de extinção unilateral do contrato e de ocupação provisória de bens móveis e imóveis e utilização de pessoal e serviços vinculados a seu objeto nas hipóteses específicas em lei. Essas prerrogativas só se legitimam, no entanto, visando atingir o interesse público, resguardado o direito do contratado na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

A LLCA enumera, em seu art. 104, as supracitadas prerrogativas, não fazendo alterações substanciais quando comparada com a Lei Federal nº 8.666/1993.

A prerrogativa da alteração unilateral representa o permissivo legal concedido à Administração para que modifique o contrato, sem a necessidade de consenso do contratado, a fim de melhor adequação técnica à realização de sua finalidade ou para modificação de seu valor em função de acréscimos e supressões nos limites permitidos pela lei (LLCA, art. 124, I, "a" e "b"), desde que essas alterações não transfigurem seu objeto como inicialmente previsto (art. 126).

As hipóteses de alteração unilateral são divididas em duas espécies: a) *alterações qualitativas*, quando houver modificação do projeto ou de especificações motivadas pela melhor adequação técnica; e b) *alterações quantitativas*, quando alterada a quantidade do

objeto, com acréscimos ou supressões. As alterações não podem ultrapassar os limites impostos pela lei, quais sejam: 25% (vinte e cinco por cento) para obras, serviços ou compras, e 50% (cinquenta por cento) para reforma de edifício ou equipamento, sempre considerando o valor inicial atualizado do contrato (LLCA, art. 125).

Também desorbita do direito contratual comum as regras específicas para extinção do vínculo contratual nos casos de inadimplemento contratual por parte da Administração Pública. Nesse ponto, a nova lei de licitações fez algumas alterações no que se refere aos prazos de inadimplemento que são tolerados. O contratado não pode alegar o descumprimento das obrigações pela Administração para eximir-se de cumprir os seus encargos, à exceção das seguintes situações:

I - casos de suspensão da execução por mais de 3 (três) meses ou de repetidas suspensões que totalizem 90 (noventa) dias úteis, por ordem escrita da Administração;

II - atraso de pagamento superior a 2 (dois meses), contados da emissão da nota fiscal; e

III - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, à desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental. Em todas essas situações, relativiza-se o princípio da exceção de contrato não cumprido, atribuindo-se contornos próprios à relação oriunda de contrato administrativo, não se aplicando a regra geral prevista no art. 477 do Código Civil.

Quanto à prerrogativa de fiscalização, implica o poder-dever da Administração de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, ressaltando-se que a fiscalização ou acompanhamento não exclui a responsabilidade do contratado por danos causados àquela ou a terceiros, em função de dolo ou culpa na execução do contrato (art. 120).

A imposição de sanções legais ao contratado, por sua vez, constitui prerrogativa da Administração. A LLCA fez substanciais mudanças neste aspecto, pois passou a prever quais são os tipos de infrações atribuíveis ao licitante ou contratado (art. 155), bem como especifica quais são as penas atribuíveis a cada uma dessas infrações (art. 156 e §§). Cumpre salientar que a imposição de sanções não pode ocorrer sem que sejam oportunizadas a ampla defesa e o contraditório ao infrator.

Insere como prerrogativa da Administração, ademais, a possibilidade de ocupação provisória de bens móveis e imóveis, bem como de utilização de pessoal e de serviços vinculados ao objeto do contrato. Essa alternativa poderá ser implementada sempre quando houver risco à continuidade da prestação de serviços essenciais, ou quando houver

necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

No que se refere às cláusulas contratuais, enquanto no setor privado prevalece o que foi pactuado entre as partes, podendo ser acordado tudo o que a lei não proíbe, no setor público há que se observar o que a lei determina. Nesse desiderato, as cláusulas consideradas necessárias e essenciais nos contratos administrativos são as seguintes (art. 92):

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

## 26.7 Garantia Contratual

A garantia contratual é o instrumento de que se vale a Administração para acautelar-se contra possíveis prejuízos ao patrimônio ou à prestação de um serviço público. Se, de um lado, porém, significa uma proteção ao erário e ao interesse público, de outro, implica encargos financeiros para o contratado, devendo, por isso, constar, necessariamente, do ato convocatório, com a finalidade de dar conhecimento ao licitante da totalidade dos custos a serem incorridos.

Recai sobre o gestor, no uso de seu poder discricionário, a decisão de impor ou não a exigência da garantia nas contratações de obras, serviços e compras (art. 96). Decidindo-se por tal exigência, essa deverá estar prevista no edital, sendo assegurada ao contratado a escolha da modalidade de garantia, a qual poderá ser feita sob a forma de caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária (art. 96, § 1º).

Quando exigidas, as garantias não poderão exceder a 5% (cinco por cento) do valor do inicial contrato. Esse percentual poderá ser majorado para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. No caso de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a um ano, será utilizado como parâmetro o valor anual do contrato a fim de definir e aplicar os referidos percentuais.

Na hipótese de obras e serviços de engenharia de grande vulto, ou seja, aquelas cujo valor estimado supere os R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada (*performance bond*), em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial

do contrato. A cláusula de retomada significa a possibilidade de a seguradora assumir a responsabilidade pela conclusão do empreendimento, se houver falha da contratada nesse sentido, conforme disciplinado pelo art. 102.

Após a execução do contrato, ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração, a garantia será liberada ou restituída e, quando dada em dinheiro, devidamente atualizada (art. 99).

## 26.8 Formalização dos Contratos

Como regra geral, é obrigatória a formalização do *instrumento do contrato* e de seus *termos aditivos* por escrito (art. 91). Quando relativo a direitos reais sobre imóveis, deve ser formalizado por escritura pública lavrada em notas de tabelião. Admite-se a dispensa do instrumento de contrato, podendo ser substituído por outro instrumento hábil à identificação e formalização do ajuste, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nas seguintes hipóteses: a) quando dispensada a licitação em razão do valor; b) para compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

A lei impõe que o contrato verbal será nulo e de nenhum efeito, salvo nos casos de contratações verbais de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Como medida prévia à formalização ou prorrogação do prazo de vigência do contrato, deve a Administração verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Os instrumentos de contratos e seus termos aditivos devem ser juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Como inovação da nova lei de licitações, há a obrigatoriedade de divulgação do contrato e de seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Assim sendo, quando o contrato tem origem em processo licitatório, deve ser divulgado no PNCP em até 20 (vinte) dias úteis, contado da data de sua assinatura; no caso de contratação direta, o prazo é reduzido para 10 (dez) dias úteis. No caso de obras, há a obrigação adicional de divulgação, no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis após assinatura do contrato, em sítio eletrônico oficial, dos quantitativos e dos preços unitários e totais contratados; além de divulgar, após 45 dias da conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços efetivamente praticados.

A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação. Ocorrendo recusa do licitante vencedor do certame, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, em assinar o contrato ou retirar o instrumento equivalente, sem que tenha havido solicitação de prorrogação de prazo aceito pela Administração, o licitante além de decair do direito à contratação, estará sujeito à sanção de impedimento de licitar e contratar. Cumpre salientar que o prazo de validade da proposta é aquele previsto no edital, não sendo adotado pela nova lei de licitação o prazo de 60 dias que vigorava na Lei 8666/1993, art. 64, § 3º.

## 26.9 Execução do Contrato

O contrato deve ser cumprido nos termos do que foi convencionado originariamente pelas partes. Em homenagem ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as cláusulas contratuais devem ser rigidamente obedecidas, respondendo cada uma das partes por sua inexecução parcial ou total. Ressalte-se que o contrato pode ser modificado por novo acordo ou mesmo, unilateralmente, pela Administração.

Durante a execução, há que se acompanhar e fiscalizar as obrigações contratuais previstas, visando à preservação do interesse público. Se constatado que a obra, o serviço ou o fornecimento está sendo executado em desacordo com o contrato, a Administração poderá rejeitá-lo, no todo ou em parte, promovendo as competentes medidas judiciais e administrativas.

No contexto da execução dos contratos administrativos, existem determinadas premissas e requisitos legais a serem observados, os quais estão destacados a seguir.

**a) Obrigatoriedade contratual** – A Administração obriga-se a pagar o preço ajustado e entregar o local da obra ou do serviço ao contratado na época e nas condições que permitam a regular execução do contrato.

O particular tem a obrigação de prestar o objeto do contrato e, ainda, observar as normas técnicas adequadas, empregar o material apropriado, executar pessoalmente o objeto do contrato, à exceção do instituto da subcontratação, quando permitida, atender aos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais vinculados ao objeto contratado, manter preposto no local da obra ou do serviço em condições de receber as orientações cabíveis por parte da Administração e sujeitar-se aos acréscimos e às supressões legais.

**b) Acompanhamento** – O acompanhamento da execução do contrato constitui prerrogativa da Administração, que deverá designar representante para registrar todas as ocorrências e tomar as providências necessárias à correção das falhas porventura existentes, o qual terá de encaminhar, ainda, à autoridade superior, tempestivamente, os casos que não sejam de sua alçada, para a tomada das medidas cabíveis (art. 117, §2º).

Dentre as ações de acompanhamento, estão compreendidas a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais.

A fiscalização consiste no exame detido de todo o material empregado, das operações realizadas em consonância com o cronograma físico-financeiro estabelecido, e do cumprimento das técnicas aplicáveis às obras, aos serviços e às compras. Abrange, outrossim, a orientação que resulta da aplicação de normas administrativas condicionantes à execução do objeto contratado, bem como a possibilidade de interdição, a qual corresponde ao ato em que a Administração paralisa a execução do contrato por descumprimento de suas cláusulas. A LLCA inova ao autorizar a contratação de terceiros para assistir e subsidiar o fiscal com informações pertinentes a essa atribuição (art. 117).

Por sua vez, a intervenção configura-se como a situação em que a direção da execução do contrato tem de ser assumida pela Administração, até que o fato que ocasionou isso seja normalizado ou o contrato rescindido. Já, a aplicação de penalidades contratuais consubstancia as medidas administrativas de que se vale a Administração, quando da verificação de inadimplemento por parte do contratado, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

**c) Vícios no objeto do contrato e reparação de danos** – A obrigação do contratado é cumprir fielmente o ajuste; para tanto, o objeto do contrato deve ser perfeitamente identificado e definido no instrumento convocatório. Além disso, ainda que o contrato seja omissivo, deverão ser observadas as regras técnicas, científicas ou artísticas pertinentes à execução do seu objeto.

Existindo vício, defeito ou incorreção no objeto do contrato, resultante de sua execução ou dos materiais nele empregados, imputável ao particular, tem este o dever de eliminá-lo às próprias expensas.

É do contratado a responsabilidade pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato. A doutrina e a jurisprudência brasileiras, porém, têm sido majoritárias no entendimento de que a Administração é solidariamente responsável por danos que venham a ser causados a terceiros pelo contratado, quando na condição de prestador de um serviço público delegado, independentemente da existência de dolo ou culpa deste. Aplica-se, no caso, a responsabilidade civil objetiva, prevista no § 6º do art. 37 da Constituição federal.

**d) Encargos do contratado** – A LLCA estabelece que somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato (art. 121). A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade direta por seu pagamento. No entanto, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos

encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

**e) Subcontratação** – O contrato administrativo é *intuitu personae*, mas a lei permite que, excepcionalmente, a contratada transfira a terceiros a execução parcial do objeto dada a especialização de determinadas atividades. A esse instituto dá-se o nome de subcontratação, a qual deverá estar prevista no edital e no contrato.

A contratada responde perante a contratante pela execução total do objeto do contrato, podendo subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento, segundo os limites fixados, não sendo estabelecida, entretanto, qualquer relação jurídica entre a contratante e a subcontratada, o que implica a responsabilidade da contratada pelos atos ou pelas omissões da terceirizada, respondendo, também, pelos vícios que porventura ocorrerem.

É vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica cujos dirigentes tenham vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil ou sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo esta proibição constar expressamente no edital de licitação.

Verificando-se a subcontratação não autorizada, ou efetivada além dos limites estabelecidos no ato convocatório ou no contrato, configura-se isso motivo para rescisão unilateral do contrato pela Administração, sem embargo da imposição da penalidade administrativa que vier a ser decidida em face da inexecução do contrato pelo contratado.

**f) Recebimento do objeto** – O contrato é considerado concluído com a entrega e o recebimento do objeto, o qual pode ser de caráter provisório ou definitivo. No recebimento provisório, a contratada faz a entrega do objeto contratado à contratante, dando por adimplida sua obrigação, incumbindo à Administração a implementação, no período acordado, dos testes e das vistorias necessárias à verificação da conformidade do objeto com o previsto no ato convocatório. Já, no definitivo, ocorre a quitação plena por parte da Administração, que poderá acionar posteriormente a contratada tão somente por vícios que não sejam perceptíveis quando da entrega do objeto.

Em se tratando de obras e serviços, o recebimento dar-se-á: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais. No caso de compras, o objeto será recebido: a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada

pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais. Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto. Se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de cinco anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

Importante salientar que, em face do princípio da segregação de funções, cabe à autoridade máxima do órgão designar agentes públicos distintos para funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. No âmbito do acompanhamento e fiscalização do contrato, é importante observar a necessidade de designação de gestor do contrato, de fiscal técnico e de fiscal administrativo. O Decreto Estadual nº 52.215/14 e a Instrução Normativa CAGE nº 07/2018 trazem detalhes sobre as competências de cada uma dessas figuras quando da contratação de serviços continuados ou não que envolvam fornecimento de mão de obra e da contratação de obras e serviços de engenharia.

## 26.10 Duração e Prorrogação dos Contratos

O tópico relacionado à duração dos contratos foi substancialmente reformulado com a nova lei de licitações e contratos.

A duração dos contratos compreende o período em que os ajustes firmados geram direitos e obrigações entre as partes. A duração do contrato será sempre a prevista no edital, devendo ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro (art. 105). Apesar de ser possível a estipulação de prazos contratuais superiores a um ano, como veremos abaixo, o gestor não deve se desincumbir de verificar, a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, sob pena de ser responsabilizado pela omissão neste dever (art. 150).

A lei passa a permitir contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, bem como aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, observadas a necessidade de se atestar a maior vantagem

econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual; de se atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação, e a vantagem em sua manutenção; bem como de se extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem. Neste último caso, a extinção só poderá ocorrer na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses.

A possibilidade de se estabelecer contrato com prazo superior a um ano, que extrapole um exercício financeiro, deve ser observada tendo em conta as disposições da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em função do princípio da anualidade, os créditos orçamentários se confundem com o exercício financeiro. A Constituição da República veda a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais e o início de programas e projetos não incluídos na lei orçamentárias (art. 167, I e II). Também a Lei de Responsabilidade Fiscal traz importantes obstáculos para se considerar a assunção de obrigações que extrapolem um exercício financeiro, considerando como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa que não esteja adequada com a lei do orçamento, mediante declaração expressa do ordenador (arts. 15 e 16).

Assim sendo, entende-se que apesar de possível a estipulação de prazo contratuais superiores a um ano, nas hipóteses previstas na LLCA, essa alternativa só se compatibiliza com as demais normas que regulamentam a geração de despesa, as de direito financeiro e orçamentário, em especial, na medida em que é requerido que no início de cada exercício financeiro ocorra o ateste da existência de créditos orçamentários, devendo ocorrer a extinção contratual, sem ônus, quando a Administração não dispuser de créditos orçamentários para a continuidade da relação contratual.

Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes. Não há mais a exigência de que a prorrogação seja por igual período, podendo-se efetivar a prorrogação ao prazo realmente necessário, de acordo com o caso concreto.

Quando a Administração for usuário de serviço público oferecido em regime de monopólio, poderá ser estabelecido contrato com prazo indeterminado, impondo-se nesse caso as mesmas exigências de adequação orçamentária em cada exercício financeiro.

Já para os contratos que produzem receita e os contratos de eficiência que gerem economia para a Administração, os prazos serão de até 10 (dez) anos, se não envolver investimento; ou até 35 (trinta e cinco) anos, se contar com investimento,

assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

ALLCA adotou entendimento que já vinha da doutrina e jurisprudência possibilitando a prorrogação automática dos contratos que prevejam a conclusão de objeto predefinido (obrigação de resultado), quando seu objeto não for concluído no período estipulado. Se a não conclusão decorrer de culpa do contratado, ele será constituído em mora e sujeito a sofrer sanções administrativas, podendo a Administração Pública optar pela extinção do contrato, adotando as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

No contrato sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado, o prazo máximo é definido pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107.

Por fim, para o contrato em que houver previsão de operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação, o prazo máximo permitido em lei é de 15 anos.

Cabe referir que a duração e a prorrogação de prazo de vigência dos contratos são institutos diferenciados, assim como o é a prorrogação de prazo das etapas de execução, de conclusão e de entrega do objeto. Contratualmente prevista, a prorrogação de prazo de vigência dos contratos constitui exceção à vinculação aos créditos orçamentários. Na condição de ato bilateral, deve estar prevista no ato convocatório e ser previamente justificada e autorizada por autoridade competente.

## 26.11 Alteração dos Contratos

Os contratos administrativos podem ser alterados de forma unilateral ou por acordo das partes. Em ambas as situações, exige-se motivação para a prática do ato. A alteração unilateral decorre da prerrogativa da Administração, sob a égide das cláusulas exorbitantes, de poder modificar o contrato com o fim de adequá-lo ao interesse público, a par da preservação do interesse pecuniário do contratado, consoante disciplina o art. 104 da LLCA.

Já, a alteração bilateral ou por acordo das partes implica, em regra, modificações resultantes de consenso, tendo-se ciência de que algumas são facultativas e outras obrigatórias.

No caso específico da chamada alteração unilateral, as hipóteses previstas em lei são duas. A primeira, de ordem qualitativa, contempla a modificação do projeto ou

da especificação para melhor adequação técnica aos seus objetivos, e a segunda, de ordem quantitativa, prevê que o valor contratual poderá ser modificado, por acréscimo ou diminuição dos quantitativos, nos limites legais permitidos.

Em se tratando da modificação do projeto ou da especificação, que deve ser cabalmente demonstrada, pode-se fazer a prorrogação do prazo de início da execução, de conclusão e de entrega do objeto contratado, tendo em vista a real necessidade de se coadunar o projeto a uma nova realidade ou a uma já existente, mas da qual não se tinha conhecimento, ou de se evitar prejuízos à Administração.

Quando ocorrer a modificação do valor contratual, em razão do acréscimo ou da diminuição quantitativa do objeto, o contratado ficará obrigado a aceitar, nas mesmas condições, os acréscimos ou as supressões, devendo a variação de preço guardar uma relação proporcional com o aumento/diminuição do objeto. Em ocorrendo o aumento de encargos para o contratado, a Administração deverá restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro por meio de aditamento.

Por outro lado, a alteração bilateral ou por acordo das partes far-se-á:

- primeiramente, quando houver conveniência na substituição da garantia da execução prevista no edital e no contrato, a qual ocorre, geralmente, por solicitação do contratado, por dedução do valor contratual ou por extinção da garantia anteriormente prestada (art. 124, II, *a*);
- em segundo lugar, quando for necessária a modificação no regime de execução da obra ou do serviço ou no modo de fornecimento, mediante comprovação técnica de que aquilo que foi pactuado originalmente não pode ser aplicado; constatada a inviabilidade de se dar prosseguimento ao contrato, as partes terão de proceder ao ajuste devido (art. 124, II, *b*);
- em terceiro, quando for indispensável alterar a forma do pagamento, em vista de eventos posteriores à celebração do contrato, devendo ser mantido o valor inicial atualizado, vedando-se o pagamento antecipado sem que haja a correspondente execução da obra ou do serviço ou a contraprestação de fornecimento de bens (art. 124, II, *c*);
- em quarto e último, quando for imperioso restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato (art. 124, II, *d*).

Para se viabilizarem essas alterações dos contratos administrativos, existe o chamado Termo Aditivo, o qual detém a função de registrar todos os eventos que alteram

as bases contratuais, devendo ser observados, para tanto, os limites, os prazos e as regras previstos na legislação, bem como haver, para a eficácia do ato, sua publicação na Imprensa Oficial.

É firmado tal termo, dentre outras hipóteses, quando ocorrerem: alterações quantitativas que, em se tratando de compras, obras ou serviços, podem atingir até 25% (acréscimos ou diminuições) do valor inicial atualizado do contrato e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (acréscimos). Alterações qualitativas que impliquem aumento de encargos do contratado deverão, também, ser realizadas por termo aditivo, devendo o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, sob a forma de revisão, ser efetivada no mesmo termo (LLCA, art. 130).

Já o chamado apostilamento consiste no registro que a Administração pode efetuar no verso do próprio termo de contrato ou na possibilidade de proceder à emissão de nota de empenho, se inexistente o termo. A publicação do apostilamento é desnecessária tendo em vista que reflete as variações oriundas de reajuste ou recomposição de preços previstos no próprio contrato, de atualização, de compensação ou atualização financeira e de suplementação de dotação orçamentária que não alteram a substância do contrato.

## 26.12 Formas de Manutenção do Valor e da Equação Econômico-Financeira do Contrato

O equilíbrio econômico-financeiro compreende a relação entre os encargos do contratado e a remuneração correspondente no momento da celebração do contrato, a qual deve ser assegurada durante toda a sua vigência.

Existem diversas formas disciplinadas pela lei que asseguram a manutenção do valor e da chamada equação econômico-financeira dos contratos administrativos, como o reajuste, que comporta duas espécies, o reajustamento em sentido estrito e a repactuação, o reequilíbrio econômico-financeiro *stricto sensu* (também denominado de revisão ou realinhamento de preços) e a atualização monetária ou financeira.

Antes de tratar sobre cada uma dessas espécies, é importante considerar que, se houver matriz de alocação de riscos no contrato, a análise do equilíbrio econômico-financeiro do contrato passa necessariamente por sua observância.

### 26.12.1 Alocação de riscos

É permitido pela lei que os contratos administrativos se utilizem de cláusula definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes, caracterizando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Com isso é possível definir que determinados

riscos podem ser absorvidos pela parte com melhor condições de absorvê-lo, dada a natureza do risco.

É possível, por exemplo, em um contrato com insumos suscetíveis a variações cambiais que se determine que o risco dessa variação seja transferido para o parceiro privado, já que é plenamente possível contratar-se um seguro contra variações cambiais. Em ocorrendo a variação cambial no curso da execução contratual, mesmo que o contratado não tenha se precavido na contratação de um seguro para cobrir o risco, não haverá alteração contratual para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro nessa hipótese.

Assim sendo, a matriz de alocação de riscos, quando utilizada no contrato administrativo, deverá sempre ser avaliada diante de qualquer solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cabe ressaltar que, para obras de grande vulto ou para contratações submetidas aos regimes de execução integrada ou semi-integrada, é obrigatória a adoção de matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, de acordo com o previsto no edital da licitação.

### **26.12.2 Reajustamento em sentido estrito**

Trata-se de forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais. Incide quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra (art. 92, § 4º, I). Os critérios de reajuste devem constar, expressamente, no instrumento contratual, tomando por base os índices oficiais a serem aplicados na data-base e na periodicidade estabelecida no contrato.

Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

### **26.12.3 Repactuação**

Os contratos administrativos de serviços contínuos que envolvam regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, serão repactuados, observado o interregno mínimo de um ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação, com base na demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada e comprovada.

Embora deva obedecer ao intervalo de um ano, não significa que deva ocorrer apenas uma repactuação por exercício. O modelo de reequilíbrio do contrato por repactuação autoriza que cada componente do contrato seja corrigido em datas diferenciadas. Os custos decorrentes de mercado possuem, como data-base, a de apresentação da proposta. No entanto, o incremento de custos decorrente de acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo poderá ocorrer em tantas datas quanto forem as categorias profissionais envolvidas na contratação, respeitando-se sempre o princípio da anualidade entre uma repactuação e outra.

A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade

#### 26.12.4 Revisão de preços

O instituto da revisão de preços (também denominado realinhamento de preços ou reequilíbrio econômico-financeiro *stricto sensu*) é utilizado para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado. Abarca a chamada teoria da imprevisão, relativizando o princípio da obrigatoriedade do cumprimento das obrigações (*pacta sunt servanda*).

Não deve ser utilizado quando ocorrerem flutuações econômicas e de mercado previsíveis, riscos inerentes suportáveis, acréscimos isolados dos custos operacionais que não impactam o montante global, bem como a riscos objetivamente atribuídos a uma das partes na respectiva matriz de alocação. Assim sendo, somente uma alteração grave e inesperada das condições pactuadas decorrente de álea extraordinária implicaria a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* (a convenção não permanece em vigor se as coisas não permanecerem como eram no momento da celebração).

No caso de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, após a data da apresentação da proposta, a revisão poderá ser para mais ou para menos, conforme tenha havido criação, aumento, extinção ou diminuição desses tributos ou encargos. Não se faz necessário aguardar prazos para que a Administração conceda a revisão contratual, porque tal procedimento deporia contra a realidade e a vontade da lei. Verificada a ocorrência dos pressupostos, a revisão será admitida, independentemente do tempo ou de qualquer outro condicionante.

A recomposição da equação financeira original do contrato exige a configuração de álea econômica extraordinária e extracontratual.

O reequilíbrio econômico-financeiro não deve ser confundido com reajustamento em sentido estrito, com a repactuação ou com a atualização monetária, visto que o reequilíbrio significa o restabelecimento da equação econômico-financeira originalmente pactuada. O reajustamento em sentido estrito, a repactuação e a atualização monetária não configuram alterações contratuais, pois não modificam a substância do contrato, nem lhe afetam a equação econômico-financeira, pois se trata de aplicar aquilo que já está convencionado no contrato.

### **26.12.5 Correção monetária ou atualização financeira**

A correção monetária ou atualização financeira objetiva corrigir monetariamente a prestação, desde a data do adimplemento da obrigação contratual até a data em que é, de fato, efetivado o pagamento. Refere-se, em suma, à desvalorização da moeda no período em que houver atraso no pagamento da contraprestação mensal devida pela Administração.

### **26.13 Extinção e Inexecução Contratual**

A extinção do contrato é o término do vínculo obrigacional entre contratante e contratado que se pode dar pela conclusão do objeto, pelo término do prazo, pela rescisão ou pela anulação do ajuste. Na conclusão do objeto, o ato administrativo da extinção é o recebimento definitivo; no término do prazo, é o decurso do tempo determinado contratualmente; na rescisão, a cessação antecipada do vínculo, e, na anulação, o reconhecimento da ilegalidade na formação do vínculo ou em cláusula essencial do contrato.

De outra parte, a inexecução constitui-se no descumprimento total ou parcial das cláusulas contratuais e pode ocorrer por inadimplemento culposo ou sem culpa. No primeiro, o contratado age com imperícia, negligência ou imprudência quando do atendimento de suas obrigações; no segundo, há a ocorrência de fatos imprevisíveis, estranhos à vontade do contratado.

A inexecução total ou parcial do contrato administrativo ensejará, em regra, a sua extinção, podendo qualquer das partes lhe dar causa, uma vez que existem obrigações tanto para o particular como para a Administração. Há situações, porém, que, independentemente da vontade das partes, a rescisão acontecerá pela impossibilidade de se concretizar a execução do objeto do ajuste.

Os motivos da rescisão do contrato estão previstos art. 137 da LLCA, quais sejam: não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas

contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos; desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior; alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato; decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado; caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato; atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto; atraso na liberação das áreas sujeitas à desapropriação, à desocupação ou à servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas; razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante; não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

As hipóteses que dão direito à extinção por parte do contratado são: supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no art. 125 desta lei; suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses; repetidas suspensões que totalizem 90 (noventa) dias úteis, independentemente do pagamento obrigatório de indenização pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas; atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos; não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas à desapropriação, à desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental. Exceto no caso de supressão de parte do objeto que acarrete modificação no valor, não será assegurado o direito de extinção pelo contratado em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de guerra, bem como quando decorrerem de ato ou fato que o contratado tenha praticado, do qual tenha participado ou para o qual tenha contribuído, admitindo-se, no entanto, que seja suspensa a execução até a normalização da situação, sempre respeitada a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

As formas de extinção podem ocorrer por:

I - ato unilateral da Administração;

II - consensualmente, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração;

e

III - determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

A extinção determinada por ato unilateral da Administração e a extinção consensual deverão ser precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo.

Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito à devolução da garantia, à percepção dos pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção e ao pagamento do custo da desmobilização.

Quando a extinção é determinada por ato unilateral da Administração, sem prejuízo das sanções previstas nesta lei, poderão advir as seguintes consequências:

- assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;
- ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;
- execução da garantia contratual para ressarcimento da Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução; para pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível; para pagamento das multas devidas à Administração Pública; e para exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível; e
- retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

Ressalte-se que a Administração, ainda que caracterizadas as causas passíveis de rescisão, deve sempre avaliar a conveniência de manter o contrato por razões de interesse público.

Por fim, cabe referir que a nulidade do contrato também se insere entre uma das causas de extinção do vínculo obrigacional. No entanto, constatada a existência de alguma irregularidade, seja oriunda do procedimento licitatório, seja da própria execução contratual, a declaração de nulidade e consequente extinção do contrato só será adotada quando revelar-se como a medida que mais atende ao interesse público, não sendo possível seu saneamento. Para tanto, deve-se avaliar os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; a motivação social e ambiental do contrato; o custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; a despesa necessária à preservação

das instalações e dos serviços já executados; a despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; o custo total e o estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; o fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; o custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o Poder Público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Mesmo que a decisão seja pela continuidade da relação contratual, com o saneamento das irregularidades, deve-se sempre providenciar a apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

## 26.14 Meios Alternativos de Resolução de Conflitos

Quando houver controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, é possível a utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Permite-se, assim, que disputas relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações, entre outras, sejam submetidas à análise destes novos atores.

Como incentivo à utilização desses meios, permite a lei que os contratos sejam aditivados para permitir sua adoção.

O Estado do Rio Grande do Sul possui regulamentação própria nesse sentido, tendo editado a Lei Estadual nº 14.794, de 17 de dezembro de 2015, e o Decreto Estadual nº 55.551, de 20 de outubro de 2020.

## 26.15 Sanções Administrativas

Em virtude das prerrogativas da Administração albergadas nas denominadas cláusulas exorbitantes, tem ela competência para aplicar sanções administrativas aos licitantes e contratados faltantes, desde que devidamente motivadas.

Distintamente da regulamentação anterior, a nova lei de licitações tornou mais claras as infrações que podem ser praticadas tanto no procedimento licitatório, como na

execução contratual, bem como especificou com maior precisão qual ou quais tipos de sanções serão aplicadas a cada uma delas.

A lei possibilita à Administração a aplicação das sanções de *advertência*, *multa*, *impedimento de licitar e contratar* e *declaração de inidoneidade para licitar ou contratar*, observando-se, sempre, para a correta aplicação, a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto; as circunstâncias agravantes ou atenuantes; os danos que dela provierem para a Administração Pública; a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

A sanção menos gravosa é a *advertência*, que só será aplicada a quem der causa à inexecução parcial do contrato, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.

Para aplicação da *multa*, sanção de natureza pecuniária, deve-se realizar o cálculo conforme disposto no edital ou no contrato, não podendo ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta, podendo ser aplicada a quaisquer das infrações previstas em lei, cumulativamente ou não com as demais sanções.

Há que se distinguir a multa moratória, prevista no art. 162, da multa sancionatória, de que trata o art. 156, ambos da LLCA, atentando-se para os respectivos fatos geradores que correspondem, na mesma ordem, ao atraso injustificado na execução do contrato e ao seu inadimplemento parcial ou total.

Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente. Ademais, a aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta lei.

A sanção de *impedimento de licitar e contratar* tem como consequência a proibição do responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos, sendo aplicável a quem praticar as seguintes infrações:

- dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- dar causa à inexecução total do contrato;
- deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

- não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado.

Já a *declaração de inidoneidade para licitar e contratar* constitui-se na mais gravosa das sanções, pois amplia sobremaneira o alcance da proibição de licitar e contratar, já que o infrator ficará impedido de o fazer no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, ou seja, não poderá mais participar de licitações e contratar com a Administração Pública em todo o território nacional, seja com órgãos e entidades da União, de quaisquer estados ou de municípios, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

A declaração de inidoneidade pode ser aplicada tanto para as hipóteses de aplicação da sanção de impedimento, quando justificável a imposição de penalidade mais gravosa, quanto para quem praticar as seguintes infrações:

- apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

A Administração, quando da aplicação de sanções administrativas, deverá assegurar a ampla defesa e o contraditório, dando ciência ao contratado e abrindo prazo para sua manifestação que, no caso de advertência, multa e suspensão temporária, é de cinco dias úteis e, de declaração de inidoneidade, de dez dias corridos.

## 26.16 Pontos de Controle

A Administração, em observância aos princípios e às normas que regem a atuação do gestor público, em especial quanto aos contratos administrativos, deve implementar todas as medidas e todos os cuidados assecuratórios à correta aplicação dos recursos e à preservação do interesse público. Nesse sentido, alguns aspectos, denominados de Pontos de Controle, merecem especial atenção do gestor público pelo grau de responsabilização ou solução de continuidade que implica o seu descumprimento.

Esses Pontos de Controle são, a seguir, destacados:

1. Atender ao princípio da publicidade, tanto na celebração do contrato quanto na de seus termos aditivos;
2. Garantir ao contratado a ampla defesa e o contraditório, quando couber, sob pena de risco de anulação do respectivo ato administrativo;
3. Verificar, quando o contrato tiver por origem adesão a um sistema de registro de preços, se existe permissivo autorizando essa adesão no ato convocatório e se as quantidades não ultrapassam os limites percentuais legalmente estabelecidos;
4. Aplicar ao contratado as sanções contratuais cabíveis, revisando a sua aplicação somente em casos devidamente motivados, mediante parecer fundamentado em documentação comprobatória anexada aos autos;
5. Contratar por dispensa ou inexigibilidade de licitação somente quando houver perfeito enquadramento com a hipótese legal, sob pena de invalidar todo o procedimento de contratação;
6. Realizar a contratação direta, devidamente motivada e fundamentada na lei, somente quando for efetivamente necessária, pois a regra é a licitação;
7. Adotar as cautelas necessárias na hipótese de contratação direta por urgência ou emergência, para não caracterizar falta de planejamento, desídia pela não tomada de decisão no momento oportuno ou pela prática de atos a que tenha concorrido por dolo ou culpa;
8. Observar os limites percentuais fixados, quando da exigência da garantia, bem como assegurar sua complementação sempre que ocorrer acréscimo do valor do contrato;
9. Solicitar apresentação da garantia quando da assinatura do contrato;
10. Fiscalizar os prazos de execução em consonância com o cronograma físico-financeiro;
11. Designar fiscal para acompanhar a execução do contrato que, em nome do princípio da segregação de funções, não deverá recair na pessoa do gestor do contrato ou de quem recebe o objeto contratado;
12. Não prorrogar o prazo de contratos que se encontram com a vigência encerrada, à exceção dos contratos de obras e de serviços de engenharia, os quais poderão ser prorrogados, em caráter excepcional, desde que devidamente justificado;
13. Coibir a subcontratação efetuada à revelia ou acima dos limites fixados no ato convocatório e no contrato;

14. Obedecer à ordem cronológica do vencimento das obrigações, quando do pagamento;
15. Evitar o fracionamento de contratações, com o mesmo objeto, que possam ser realizadas conjuntamente, pois isso poderá ser considerado um expediente para dispensar a licitação indevidamente;
16. Verificar se o contratado está mantendo, ao longo do contrato, as condições exigidas para a sua habilitação, em especial as que se referem a obrigações previdenciárias atinentes à sua execução, tendo em vista a responsabilidade solidária, de caráter subsidiário, da Administração;
17. Incluir no cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual as pessoas físicas e jurídicas que não cumprirem ou cumprirem parcialmente as obrigações contratuais, bem como manter atualizadas as sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);
18. Supervisionar a realização do exame e das verificações relativas ao recebimento provisório e ao definitivo do objeto contratado nos prazos definidos no contrato, sob pena de incorrer em aceitação presumida;

## 26.17 Legislação

- [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

- [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#)

*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#)

*Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.*

– [Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010](#)

*Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#)

*Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, entre outras disposições.*

– [Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)

*Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

– [Lei Estadual nº 10.086, de 24 de janeiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 10.697, de 12 de janeiro de 1996](#)

*Autoriza a criação do Cadastro Informativo - CADIN/RS - das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências.*

– [Lei Complementar Estadual nº 11.299, de 25 de dezembro de 1998](#)

*Dispõe sobre os contratos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes do Estado e regulamenta os artigos 24, inciso V, 53 e 70, caput, da Constituição do Estado.*

– [Lei Estadual nº 11.389, de 25 de novembro de 1999](#)

*Institui o "Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual".*

– [Lei Estadual nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005](#)

*Dispõe sobre normas para licitação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 14.203, de 09 de janeiro de 2013](#)

*Dispõe sobre a contratação, em caráter excepcional, para a elaboração e a execução de obras e serviços de arquitetura e de engenharia e adota o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC - no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.*

– [Decreto Estadual nº 52.215, de 30 de dezembro de 2014](#)

*Dispõe sobre procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual na contratação de serviços continuados ou não que envolvam fornecimento de mão de obra.*

– [Decreto Estadual nº 52.768, de 15 de dezembro de 2015](#)

*Institui o submódulo de Contratos de Serviços Terceirizados – CST - no Sistema de Finanças Públicas Estadual – FPE - e dispõe sobre a contratação de serviços terceirizados pelo Poder Executivo.*

– [Decreto Estadual nº 55.717, de 12 de janeiro de 2021](#)

*Dispõe sobre os modelos-padrão de editais de licitações, de compras públicas em geral, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, no âmbito da Administração Pública Estadual.*

– [Resolução PGE nº 177, de 14 de abril de 2021](#)

*Institui, nos termos do Decreto nº 55.717, de 12 de janeiro de 2021, os modelos-padrão de editais de licitações, de compras públicas em geral, de termos de contratos e de outros instrumentos complementares, no âmbito da Administração Pública Estadual.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 7, de 6 de novembro de 2018](#)

*Dispõe sobre contratação, execução e fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências.*



## 27. CFIL/RS

---

**27.1** Definição e Considerações Gerais **27.2** Requisitos **27.2.1** Hipóteses de Inclusão **27.2.2** Obrigatoriedade da Consulta **27.3** Responsabilidades **27.4** Penalidades **27.4.1** Suspensão Temporária de Licitar e de Contratar **27.4.2** Declaração de Inidoneidade **27.5** Procedimentos e Operacionalização **27.6** Perguntas e Respostas **27.7** Legislação

---

*Atualizado por  
Leonardo dos Santos Branco  
Yuri Oliveira Silva*

### 27.1 Definição e Considerações Gerais

O Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CFIL/RS, instituído pela Lei Estadual nº 11.389, de 25 de novembro de 1999, constitui-se em um banco de dados onde ficam registrados os nomes de fornecedores – pessoas físicas e jurídicas –, englobando diretores, sócios ou controladores, que se encontram impedidos de licitar e contratar com os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual.

As informações contidas no CFIL/RS objetivam evitar que a Administração Pública licite ou contrate com “maus” fornecedores, na medida em que contém a relação de todos aqueles que descumpriram obrigações contratuais, praticaram atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação ou sofreram condenação definitiva pela prática, com dolo, de fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos.

Nesse contexto, na Lei Estadual nº 11.389/99 (art. 13), há determinação de que todos os editais de licitação e termos de contrato façam referência, expressamente, em seu preâmbulo, à sujeição às disposições da citada lei do CFIL/RS.

O CFIL/RS abrange os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, englobando a Administração Direta e Indireta, constituindo-se em mais um instrumento de controle colocado à disposição dos gestores para assegurar a eficiência, a eficácia e a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, nos termos do Decreto Estadual nº 42.250, de 19 de maio de 2003, expediu instruções complementares necessárias à implantação e ao funcionamento do CFIL/RS, cabendo à Divisão competente administrar, gerenciar e disponibilizar, por meio do sistema FPE/AFE da CAGE e pela internet, as informações do referido Cadastro.

Com acréscimo da Lei Estadual nº 14.657, de 26 de dezembro de 2014, ficou assegurado a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e a todos

que interessar, o livre acesso ao CFIL/RS. O acesso à publicação será dado pelo Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul.

## 27.2 Requisitos

### 27.2.1 Hipóteses de Inclusão

O fornecedor, pessoa física ou jurídica, que preste serviço, realize obra ou forneça bens, será incluído no CFIL/RS quando:

I - não cumprir ou cumprir parcialmente obrigações decorrentes de contratos firmados com os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual;

II - tiver praticado ato ilícito visando a frustrar os objetivos de licitação no âmbito da Administração Pública Estadual;

III - tiver sofrido condenação definitiva por praticar, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

IV - for condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

a) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

b) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

c) contra o meio ambiente e a saúde política;

d) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

e) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda de cargo ou à inabilitação para o exercício de função política;

f) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

g) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

h) de redução à condição análoga à de escravo;

i) contra a vida e a dignidade sexual; e

j) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

V - for condenado à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito,

desde a condenação ou transitado em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

VI - for condenado ou incluso em situações disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 135, de 4 de julho de 2010.

E consideram-se situações passíveis de caracterizarem o descumprimento total ou parcial de obrigação contratual, dentre outras:

I - o não atendimento às especificações técnicas relativas a bens, serviços e obras previstas em contrato;

II - o retardamento imotivado da execução de obra, de serviço, de fornecimento de bens ou de suas parcelas;

III - a paralisação de obra, de serviço ou de fornecimento de bens, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

IV - a entrega de mercadoria falsificada, furtada, deteriorada, danificada ou inadequada para o uso, como se verdadeira ou perfeita fosse;

V - a alteração de substância, de qualidade ou de quantidade da mercadoria fornecida;

VI - a prestação de serviços de baixa qualidade.

### **27.2.2 Obrigatoriedade da Consulta**

É obrigatória a consulta prévia ao CFIL/RS em todas as fases do procedimento licitatório, compreendendo:

- a de abertura dos envelopes contendo os documentos para habilitação dos licitantes ou, na ausência deste procedimento, a de abertura dos envelopes de proposta de preços;
- a de homologação e a de adjudicação do objeto da licitação;
- a de assinatura do instrumento de contrato ou de emissão de documento que o substitua, devendo esta consulta ser efetuada também previamente à assinatura dos contratos, bem como nos casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

A consulta ao CFIL/RS poderá ser realizada por meio eletrônico, através do sistema FPE/AFE ou do sítio [www.sefaz.rs.gov.br](http://www.sefaz.rs.gov.br), onde estarão disponíveis as devidas informações.

## 27.3 Responsabilidades

Quanto à responsabilidade no que diz respeito ao CFIL/RS, são responsáveis:

- os servidores que participarem de comissão de licitação ou que forem encarregados de qualquer procedimento licitatório e não consultarem previamente o CFIL/RS, nas situações previstas na legislação, ou que não fizerem constar em ata a ocorrência de prática de ato ilícito, por parte de fornecedor, visando a frustrar os objetivos da licitação, nem a encaminharem ao ordenador de despesa;
- os servidores operadores do sistema que atuarem no setor de licitações e contratos e que não consultarem previamente o CFIL/RS, ou que não efetuarem a inclusão, a atualização ou a exclusão no CFIL/RS dos casos previstos na legislação;
- os servidores que atestarem a prestação dos serviços, o recebimento de obra, parcial ou total, ou a entrega de bens e que não fizerem constar em parecer técnico fundamentado a ocorrência de qualquer descumprimento de obrigação contratual, mesmo que parcialmente;
- os ordenadores de despesa que deixarem de aplicar, nas hipóteses previstas na legislação, a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e de impedimento de contratar com a Administração Pública, bem como não providenciarem a inclusão do fornecedor no CFIL/RS;
- os ordenadores de despesa que não determinarem a imediata exclusão do fornecedor do CFIL/RS, em razão do saneamento integral da inadimplência contratual ou por força da sua reabilitação nas demais irregularidades praticadas deram origem à inclusão no mencionado Cadastro;
- as autoridades superiores (Secretários de Estado, dirigentes máximos das entidades da Administração Indireta etc.) competentes pela aplicação da sanção da declaração de inidoneidade do fornecedor para licitar e contratar com a Administração Pública Estadual;
- a Junta Comercial, na condição de fornecedora dos dados para identificação de fornecedor, diretor, sócio-gerente ou controlador; e
- o Poder Judiciário, que deverá remeter ao Órgão de Controle Interno do Estado a relação das pessoas físicas e jurídicas que tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meio doloso, fraude fiscal na arrecadação de quaisquer tributos.

Será responsabilizado pessoalmente o dirigente do órgão ou da entidade ou qualquer servidor público, após a instauração de processo administrativo disciplinar,

que não observar os preceitos da Lei Estadual nº 11.389/99, e os constantes no Decreto Estadual nº 42.250/03, especialmente nas seguintes situações:

- deixar de consultar previamente o CFIL/RS nas situações em que essa consulta for obrigatória;
- não providenciar a inclusão, a atualização ou a exclusão de pessoas no CFIL/RS, nos casos em que essa providência couber;
- inviabilizar ou prejudicar, por ação ou omissão, a operacionalização, o funcionamento e a finalidade do Cadastro;
- não providenciar a declaração de inidoneidade e o seu respectivo registro no CFIL/RS;
- utilizar ou divulgar informações registradas no CFIL/RS para fins outros que não os previstos no Decreto nº 42.250, ou que acarretem prejuízos a terceiros.

## 27.4 Penalidades

### 27.4.1 Suspensão Temporária de Licitar e de Contratar

A penalidade de suspensão temporária impedirá o fornecedor de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual pelos seguintes prazos:

**3 (três) meses**, nos casos de:

- I - alteração de substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;
- II - prestação de serviços de baixa qualidade;

**4 (quatro) meses**, no caso de descumprimento de especificações técnicas relativas a bens, serviços ou obras previstas em contrato;

**6 (seis) meses**, nos casos de:

- I - retardamento imotivado da execução de obra, de serviço, de fornecimento de bens ou de suas parcelas;
- II - paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento do bem, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
- III - entrega de mercadoria falsificada, furtada, deteriorada, danificada ou inadequada para o uso, como se verdadeira ou perfeita fosse;

**24 (vinte e quatro) meses**, nos casos de:

- I - praticar ato ilícito visando a frustrar os objetivos de licitação no âmbito da Administração Pública Estadual;

II - sofrer condenação definitiva por praticar, por meio doloso, fraude fiscal no recolhimento de qualquer tributo.

**até 5 (cinco) anos**, em se tratando de licitação na modalidade pregão, conforme art. 8º, I, do Decreto Estadual nº 42.250/03.

Registre-se que a sanção de suspensão temporária ensejará a rescisão imediata do contrato pelo ordenador de despesa.

## 27.4.2 Declaração de Inidoneidade

Será declarado inidôneo, ficando impedido, por tempo indeterminado, de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual, o fornecedor que não providenciar a regularização da inadimplência contratual nos prazos estipulados nos incisos I ao III do art. 6º da Lei Estadual nº 11.389/99 e incisos II a IV do art. 8º do Decreto Estadual nº 42.250/03, bem como aquele que não for reabilitado ao final do prazo de dois anos, nos termos do § 2º, do art. 15 da Instrução Normativa CAGE nº 2, de 1º de agosto de 2003.

Cabe frisar que, forte no disposto no inciso IV do art. 87 da Lei Federal nº 8.666/93, a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública será mantida somente enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, cuja reabilitação deverá ser concedida quando o fornecedor contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos causados e cumprir a pena que lhe foi aplicada ou, ainda, em caso de sua absolvição.

## 27.5 Procedimentos e Operacionalização

Tabela 10: Operacionalização CFIL/RS

CONSULTAS	
<b>CAD-FIL-CON-GER</b>	O resultado dessa função surge após a consulta ao sistema CADIN/RS e é realizada por CNPJ, CPF ou nome. Fornece todas as sanções ativas da entidade/pessoa pesquisada, em todos os órgãos do Estado. Não permite visualizar detalhes das pendências, somente os responsáveis pelo cadastro.
<b>CAD-FIL-CON-DEV</b>	O resultado dessa função surge após a consulta ao sistema CADIN/RS e é realizada por CNPJ, CPF ou nome, mas exige o código do órgão (entidade credora) o qual é responsável pelo cadastro da pendência no CFIL. Fornece todas as sanções ativas da entidade/pessoa pesquisada, em um determinado órgão do Estado. Permite visualizar detalhes das pendências.
<b>CAD-FIL-CON-HIS</b>	Permite consultar o histórico das sanções a partir do código da entidade credora e do número de identificação fornecidos na função anterior (CAD-FIL-CON-DEV)

CONSULTAS BAIXA	
<b>CAD-INA-BXA-IMP</b>	Baixar um impedimento ativo.
<b>CAD-INA-BXA-INI</b>	Baixar uma inidoneidade ativa.
INCLUSÃO	
<b>CAD-FIL-INC-IMP</b>	Incluir um impedimento.
<b>CAD-FIL-INC-INI</b>	Incluir uma inidoneidade.

Fonte: CAGE.

## 27.6 Perguntas e Respostas

### 1. Quais são os principais prazos e procedimentos previstos na legislação do CFIL/RS?

A implantação e o gerenciamento do CFIL/RS competem à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, contudo, a inclusão, a alteração e a exclusão de fornecedores junto ao mencionado Cadastro são de responsabilidade dos ordenadores de despesa de cada órgão ou entidade, ou de seus servidores e empregados devidamente autorizados para tanto.

O ordenador de despesa tomará ciência das situações previstas como passíveis de inclusão no CFIL/RS mediante parecer técnico fundamentado emitido pelo servidor responsável pelo atestado da prestação de serviços, do recebimento da obra, total ou parcial, e da entrega de bens, ou, ainda, responsável pelo recebimento de ata com descrição circunstanciada do ato ilícito assinada por membro integrante da comissão de licitação ou servidor encarregado do procedimento licitatório.

Após tomar ciência do parecer técnico ou do teor da ata referidos no parágrafo anterior, o ordenador de despesa notificará imediatamente o ocorrido ao fornecedor, concedendo-lhe o prazo de cinco dias úteis para apresentar a sua defesa.

Na hipótese de a justificativa apresentada pelo fornecedor não ser considerada satisfatória, caberá a aplicação, pelo ordenador de despesa, da penalidade de suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração Pública, sendo também de competência do ordenador de despesa a comunicação, no prazo de cinco dias, de tal fato ao fornecedor.

Dessa decisão do ordenador de despesa, caberá recurso a ser interposto no prazo de cinco dias úteis, o qual deverá ser dirigido à autoridade superior, por intermédio do próprio ordenador, que poderá reconsiderar a sua decisão, ou enviar o recurso à esfera superior, devendo, neste caso, tal autoridade decidir no prazo de cinco dias úteis.

Decorrido o prazo do parágrafo anterior e não tendo sido apresentado nem acolhido o recurso, caberá ao ordenador de despesa aplicar ao fornecedor a sanção de

suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração Pública, providenciando a imediata publicação do respectivo ato no Diário Oficial do Estado, como condição de sua eficácia.

A exclusão de registro no CFIL/RS será efetuada quando ocorrer o saneamento integral da irregularidade contratual ou se houver a reabilitação do fornecedor. O saneamento integral da inadimplência contratual compreende a correção plena da irregularidade que a originou, o ressarcimento total dos prejuízos causados ao órgão ou à entidade contratante, bem como, se for o caso, a quitação da multa aplicada. A reabilitação, prevista para os atos ilícitos ou de fraude fiscal, compreende o integral ressarcimento à Administração Pública Estadual dos prejuízos causados e o cumprimento da pena pelo fornecedor ou, ainda, a sua absolvição.

Tabela 11: Procedimentos e Prazos - CFIL/RS.

PROCEDIMENTO/ATO	PRAZO	RESPONSÁVEL
<b>Emissão de parecer ou ata</b>	Três dias	Contados a partir da constatação do ato ilícito ou do descumprimento contratual. Servidor público responsável pelo atestado da prestação de serviços, de recebimento de obra ou de entrega de bens. Qualquer membro integrante de comissão de licitação ou servidor encarregado de procedimento licitatório.
<b>Intimação</b>	Dois dias	A contar do recebimento do parecer. Ordenador de despesa
<b>Defesa</b>	Cinco dias	A contar do recebimento da intimação. Fornecedor
<b>Comunicação de suspensão temporária</b>	Cinco dias	A contar do prazo final para apresentação da defesa pelo fornecedor. Ordenador de despesa
<b>Recurso</b>	Cinco dias	A contar do recebimento da comunicação. Fornecedor
<b>Reconsideração</b>	Cinco dias	A contar do recebimento do recurso. Ordenador de despesa ou Secretário de Estado (Ordenador primário)
<b>Publicação de suspensão temporária</b>	Imediato	Após indeferimento do recurso. Ordenador de despesa

PROCEDIMENTO/ATO	PRAZO	RESPONSÁVEL
<b>Inclusão no CFIL/RS</b>	Imediato	Na data de publicação no DOE. Ordenador de despesa ou servidor autorizado
<b>Publicação de inidoneidade</b>	Imediato	Na data-fim da penalidade de suspensão. Secretário de Estado
<b>Inclusão de inidoneidade no CFIL/RS</b>	Imediato	Na data de publicação no DOE. Ordenador de despesa
<b>Exclusão no CFIL/RS</b>	Imediato	Na data do saneamento ou da reabilitação. Ordenador de despesa

Fonte: CAGE.

## 2. Quem são os responsáveis pelas inclusões e exclusões de fornecedores no CFIL/RS?

Cada órgão ou entidade, por intermédio de seus ordenadores de despesa ou servidores autorizados, será o ente responsável exclusivo pelas informações disponibilizadas no CFIL/RS.

## 3. Quem é a autoridade competente para proceder a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública Direta?

Nos termos do § 3º do art. 87 da Lei Federal nº 8.666/93, a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública Direta é de competência exclusiva do Secretário de Estado, que deverá providenciar a sua publicação no Diário Oficial do Estado.

## 4. Os proprietários, diretores, sócios-gerentes e/ou controladores de pessoas jurídicas também poderão ser penalizados com a suspensão temporária ou declaração de inidoneidade de licitar e contratar com a Administração Pública e, por conseguinte, ter seus nomes incluídos no CFIL/RS?

Sim, os proprietários, diretores, sócios-gerentes e/ou controladores de pessoas jurídicas poderão ser penalizados com a suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual ou com a declaração de sua inidoneidade, tendo os seus nomes incluídos no CFIL/RS. Para tanto, deverá ser concedido no processo o direito de ampla defesa para os mesmos.

### 5. Quando será admissível a exclusão do registro no CFIL/RS?

A exclusão do registro no CFIL/RS somente poderá ser procedida no caso de ocorrer o saneamento da irregularidade contratual praticada pelo fornecedor ou quando de sua reabilitação, na forma da legislação.

### 6. Como se procede a comprovação da consulta ao CFIL/RS?

A comprovação da consulta efetuada no CFIL/RS ocorre por meio da imagem da tela no Sistema de Administração Financeira do Estado - AFE, o qual deverá ser juntado ao processo como condição para a sua tramitação à etapa seguinte.

### 7. O que o servidor ou empregado responsável pelo exame do processo deve fazer nos casos em que houver registro no CFIL/RS?

Quando o servidor responsável pelo exame de determinado processo administrativo tomar ciência de que existe registro no CFIL/RS, deverá abster-se de dar prosseguimento ao expediente, comunicando o fato à pessoa física ou jurídica responsável pela pendência, entregando-lhe o original do comprovante da consulta, mediante recibo, e anexando cópia ao respectivo processo.

### 8. Qual o contato para demais dúvidas?

Demais dúvidas poderão ser dirigidas à DTI/CAGE por meio do e-mail [dti.cage@sefaz.rs.gov.br](mailto:dti.cage@sefaz.rs.gov.br)

## 27.7 Legislação

- [Lei Estadual nº 11.389, de 25 de novembro de 1999](#)

*Institui o "Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual".*

- [Decreto Estadual nº 42.250, de 19 de maio de 2003](#)

*Regulamenta a Lei nº 11.389, de 25 de novembro de 1999, que instituiu o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CFIL/RS.*

- [Instrução Normativa CAGE nº 02, de 1º de agosto de 2003](#)

*Dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CFIL/RS.*



## 28. ADIANTAMENTO DE NUMERÁRIO

---

**28.1** Definição e Considerações Gerais **28.2** Despesas Permitidas **28.3** Condições para a Concessão e Limites Máximos **28.4** Aplicação do Numerário **28.5** Prestação de Contas **28.6** Penalidades e Baixa de Responsabilidade **28.7** Perguntas e Respostas **28.8** Legislação

---

*Atualizado por  
Daniel Fernandes Ribeiro*

### 28.1 Definição e Considerações Gerais

O adiantamento de numerário é previsto no art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64 e aplicável para casos de despesas expressamente definidas em lei. Consiste na entrega de numerário a um servidor previamente escolhido, sempre precedido de empenho na dotação própria, para o fim de atender despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de realização da despesa pública.

A regra para a realização da despesa pública, nos termos da referida Lei, é o cumprimento de três fases/etapas, a saber: o empenho, a liquidação e o pagamento, todas de observância obrigatória e na referida ordem sequencial. O regime de adiantamento de numerário foi criado para viabilizar a execução de despesas que, por sua característica de reduzida materialidade ou em razão de situações urgentes, sob pena de prejuízo ao interesse público ou de dano irreparável ao erário ou a pessoas, seriam prejudicadas caso cumprissem o rito normal de processamento do gasto público. A realização de despesa por meio desse regime é, portanto, uma excepcionalidade, devendo ser encarada sempre dessa forma.

A despesa urgente corresponde a um caso típico de gasto que não pode submeter-se ao rito ordinário da despesa, expondo o responsável, se tal procedimento não for adotado, às consequências de causar um eventual prejuízo a pessoas, bens ou serviços públicos essenciais, podendo, portanto, ser atendida por meio do regime de adiantamento. Outro exemplo é a chamada pequena despesa de pronto pagamento, cujo custo do processamento da despesa não justifica a emissão de um empenho específico para a realização de um gasto de valor insignificante.

Porém, não basta a despesa revestir-se das características já mencionadas: elas devem estar expressamente definidas como tal em lei específica de cada esfera de governo. Sob o ponto de vista contábil, a diferença entre as despesas realizadas sob o regime de adiantamento e as demais é o fato de aquelas serem contabilizadas nas rubricas próprias no ato da entrega do numerário ao servidor, ocorrendo nesse momento a consumação das três fases da despesa.

## 28.2 Despesas Permitidas

As despesas passíveis de serem realizadas pelo regime de adiantamento de numerário, conforme o art. 3º da Lei Estadual nº 10.282/94, são as seguintes:

- urgentes, que não comportem delongas quanto ao pagamento, sob pena de causar prejuízo ao erário ou perturbar o atendimento dos serviços públicos;
- efetuadas em decorrência de calamidade pública, quando declarada pelo chefe do poder executivo, nos termos da legislação vigente;
- pequenas, de pronto pagamento;
- com inscrição em cursos, congressos ou outros eventos de mesma natureza, em que o prévio pagamento seja condição para a sua aceitação;
- com transporte de pessoal;
- com combustíveis e lubrificantes;
- com serviços de presos e internados;
- com serviços sazonais, nos casos em que o pagamento, através da rede bancária, não for indicado;
- necessárias ao funcionamento do Escritório de Representação do Estado do Rio Grande do Sul em Brasília;
- destinadas às atividades de polícia judiciária e de investigação criminal de caráter sigiloso.

As solicitações de adiantamento de numerário para a realização de despesas urgentes ou com serviços sazonais deverão estar acompanhadas de justificativa do ordenador de despesa, bem como, no caso de solicitações de órgãos e entidades do Poder Executivo, para gastos que excederem a cota de custeio ou para despesas de capital superiores ao limite previsto no art. 24, I, da Lei Federal nº 8.666/93, deverá, ainda, constar a manifestação da Subsecretaria do Tesouro do Estado da Secretaria da Fazenda – SEFAZ. De qualquer forma, para todas as despesas passíveis de realização por adiantamento de numerário, é necessário que sejam descritas as razões que impedem a subordinação ao processo normal de realização da despesa (alínea “h” do art. 5º do Decreto Estadual nº 10.282/94).

## 28.3 Considerações para a Concessão e Limites Máximos

A primeira condição para a concessão do adiantamento de numerário consiste na exigência de que o destinatário do adiantamento detenha a condição de servidor público

em exercício (não pode estar em férias, licença ou afastado). Além disso, o servidor beneficiário do adiantamento de numerário não pode ter sido considerado em alcance, o que ocorre caso ele:

- possua prestação de contas com ressalva;
- não tenha prestado contas do recurso adiantado no prazo legal;
- não tenha recolhido os valores glosados ou as multas por atraso; ou
- tenha utilizado o numerário para outros fins que não os previstos na respectiva requisição de adiantamento.

Igualmente, será considerado em alcance o ordenador de despesa que, no prazo máximo de cinco dias, não providenciar a remessa da prestação de contas ao órgão encarregado de emitir parecer sobre ela, não notificar o responsável para que este recolha o valor correspondente ao seu débito, bem como não lhe aplicar a multa prevista no art. 8º da Lei Estadual nº 10.282/94.

Também não se fará adiantamento de numerário a servidor que:

- seja responsável por dois adiantamentos, de forma que não poderá receber um terceiro adiantamento sem prestar contas do adiantamento anterior;
- esteja por se afastar do serviço, seja qual for o motivo, dentro do prazo de comprovação do adiantamento;
- esteja respondendo a processo administrativo-disciplinar.

Outra exigência refere-se ao devido cadastramento do responsável pelo adiantamento no Cadastro de Credores no Sistema FPE da CAGE.

Para a concessão do adiantamento de numerário, é necessária também a expedição, pelo ordenador de despesa, da requisição de adiantamento de numerário, que deverá conter as seguintes especificações:

- nome, matrícula, cargo, função, remuneração do cargo e/ou função, repartição, número do CPF e endereços residencial e profissional do servidor a quem deve ser feito o adiantamento;
- número da conta corrente (sob título Poderes Públicos), banco e agência para o depósito;
- programação dos gastos à conta de recursos solicitados;
- prazo de aplicação e de prestação de contas, obedecido o limite de 30 dias para aplicação e de até 30 dias seguintes para prestação de contas, totalizando um máximo de 60 dias para aplicação e prestação de contas;
- importância a ser adiantada, em algarismos e por extenso;

- indicação do projeto ou da atividade, com a respectiva classificação econômica da despesa e o código do recurso financeiro;
- discriminação dos materiais a serem adquiridos ou dos serviços a serem prestados;
- descrição das razões que impedem a subordinação ao processo normal de realização da despesa pública;
- menção expressa do enquadramento da despesa nas hipóteses permitidas pela legislação;
- justificativa, se for o caso, quanto às despesas urgentes ou com serviços sazonais;
- declaração do ordenador de despesa de que o servidor não está impedido de receber adiantamento, conforme disposto no art. 7º do Decreto Estadual nº 35.706/94.

De acordo com a Informação CAGE/DEO nº 16/2021, até que novas orientações sejam estabelecidas, os limites máximos permitidos pela legislação para a concessão de adiantamento de numerário são os seguintes:

- a)** quando se tratar de despesas pequenas de pronto pagamento, corresponderá ao valor limite para dispensa de licitação de compras e serviços (exceto de engenharia), atualmente fixado em R\$ 17.600,00, não podendo o valor máximo para cada documento fiscal dessa rubrica ser superior a R\$ 2.500,00;
- b)** quando se referir a adiantamento para outras despesas, corresponderá ao valor limite para a modalidade convite de compras e serviços (exceto de engenharia), que atualmente é de R\$ 176.000,00.

Ressalte-se, ainda, que nenhum servidor poderá receber adiantamento cuja soma seja superior a 30 vezes o valor da remuneração do cargo e/ou da função do responsável, excluídas as vantagens temporais, considerando-se o valor total do adiantamento e, como exceção, somente os casos autorizados expressamente por autoridade máxima de cada Poder, normalmente configurados como situações de calamidade pública. Cumpre destacar que a utilização do regime de adiantamento de numerário não afasta a obrigatoriedade de se realizar procedimento licitatório, conforme previsto nas Leis Federais nº 8.666/93 e nº 14.133/21.

## 28.4 Aplicação do Numerário

O depósito do recurso recebido, a título de adiantamento, será realizado em banco oficial do Estado (no caso, o Banrisul S.A.), ou, na falta deste, em outro banco,

preferencialmente pertencente à União, em conta bancária em nome do servidor, sob o título de Poderes Públicos.

O recurso não poderá ser transferido para outra pessoa, ou para uma conta pessoal do servidor, ou, ainda, de uma conta corrente para outra, sem autorização expressa do órgão fazendário (SEFAZ). A realização da despesa e os respectivos pagamentos somente poderão ser efetuados a partir da data do depósito em conta corrente constante no respectivo extrato bancário.

O servidor terá até 30 dias para aplicação do numerário, exceto no mês de dezembro, quando o prazo deverá corresponder ao último dia de expediente bancário. Os pagamentos deverão ser efetuados obrigatoriamente por meio dos canais digitais do estabelecimento bancário ou com cheque nominal, sendo admissível por espécie somente para pagamentos de presos e internados, para atividades de polícia judiciária e de investigação criminal de caráter sigiloso ou quando o valor for inferior ao limite máximo por comprovante para despesas pequenas de pronto pagamento, ou seja, R\$ 2.500,00. O responsável pelo adiantamento não poderá pagar a si mesmo, salvo quando legalmente permitido, sob pena de glosa, e os gastos devem obedecer rigorosamente aos valores requisitados e estar dentro da especificação de cada despesa.

Quanto aos comprovantes de despesa, devem ser os mesmos exigidos pela legislação fiscal: primeira via de nota fiscal em nome do órgão ou da entidade e sem rasuras, borrões ou ressalvas. É necessário verificar também se o documento possui Autorização para Impressão de Documentos Fiscais – AIDF, não sendo aceitos recibos ou outros comprovantes de pagamento nos casos em que a emissão de nota fiscal seja obrigatória, segundo a legislação fiscal pertinente.

Nos casos de pagamentos por serviços cujo valor não ultrapassar o máximo permitido para despesas de pronto pagamento, de acordo com a Instrução Normativa CAGE nº 01, de 05 de maio de 2011, é dispensável a retenção de Importo Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sendo devido ao prestador o valor bruto da nota. Nas outras hipóteses legais de adiantamento de numerário, é necessário verificar se há retenção de ISSQN destacada na nota fiscal e, se for o caso, fazer o pagamento do imposto ao município em que ele é devido. O responsável pelo adiantamento deve providenciar o pagamento do imposto durante o prazo de aplicação do adiantamento e enviar o respectivo comprovante na prestação de contas.

Em relação a pagamentos realizados a pessoas físicas, contribuintes individuais, é necessário proceder a retenção de 11% (onze por cento) referente à contribuição previdenciária em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sobre o valor total da prestação dos serviços, limitado ao teto do salário de contribuição e benefício. O valor retido deve ser destacado pelo segurado quando da emissão do recibo de prestação de serviços. Além disso, para fins de operacionalização do recolhimento da contribuição,

bem como da inclusão da informação na GFIP, a ser enviada ao INSS, faz-se necessário que o detentor do adiantamento:

- solicite a inclusão do prestador de serviços no Cadastro de Pessoa do sistema FPE; e
- devolva ao erário o valor retido do prestador de serviços junto de eventual saldo de adiantamento não utilizado.

Isso significa que o valor retido do prestador de serviços não pode ser aplicado em outra despesa, pois servirá para a Unidade de Finanças do órgão ou entidade adotar as medidas necessárias visando ao recolhimento ao INSS juntamente com a parte patronal da contribuição, na alíquota de 20% (vinte por cento). Por fim, caso o contribuinte individual informe que suas remunerações no mês extrapolaram o valor máximo do salário de contribuição ao INSS, o detentor do adiantamento de numerário deverá solicitar declaração, sob as penas da lei, consignando o valor sob o qual o prestador de serviços já sofreu desconto naquele mês. Tal fato não afasta, porém, a necessidade de se proceder ao recolhimento da contribuição patronal (20%) sobre o valor total pago à pessoa física.

## 28.5 Prestação de Contas

A prestação de contas do adiantamento de numerário será efetuada mediante processo administrativo protocolado no órgão que concedeu o adiantamento, sendo nesse momento registrado no Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA, no âmbito do Poder Executivo Estadual, ou no sistema próprio dos demais poderes do Estado. Recomenda-se que o processo de prestação de contas seja efetuado no mesmo processo em que foi concedido o adiantamento, evitando a duplicidade de processos e documentos a serem anexados.

O recolhimento do saldo do adiantamento de numerário e a sua correspondente prestação de contas são procedimentos de competência do servidor responsável pelo adiantamento. Entretanto, essa atribuição cabe ao ordenador de despesa quando aquele não puder efetuar-la em decorrência de fato imprevisto ou de força maior devidamente justificados.

O prazo para prestação de contas do adiantamento será de até 30 dias a contar do encerramento do período de aplicação ou em prazo inferior fixado pelo ordenador de despesa, não podendo ultrapassar o dia 15 de janeiro do exercício seguinte (independentemente da data de concessão do adiantamento). Caso haja valor não aplicado, este deverá ser devolvido até o último dia do período de aplicação, ou seja, até 30 dias contados da data do crédito em conta corrente, salvo para as aplicações até 31 de dezembro, caso em que o recolhimento deverá ser feito até o último dia de expediente bancário do exercício financeiro.

Já o prazo de remessa do processo de prestação de contas pelo ordenador de despesa à seccional da CAGE, no caso da Administração Direta, ou ao órgão contábil da entidade, se Administração Indireta, é de até cinco dias corridos contados a partir da data limite da prestação de contas.

Constatada a não comprovação do recolhimento do saldo do adiantamento no processo de prestação de contas, esse será devolvido e o valor que tiver sido gasto, considerado como não comprovado.

O processo administrativo de prestação de contas de um adiantamento, além da comprovação da observância das normas licitatórias vigentes, deve conter o seguinte:

- cópia da requisição do adiantamento (dispensada caso o processo de prestação de contas seja o mesmo da requisição, evitando a duplicidade de documentos);
- comprovantes originais da despesa, primeira via, emitidos em nome do órgão ou da entidade, visados pelo responsável, dispostos e numerados em ordem cronológica;
- relação dos comprovantes das despesas segundo as respectivas classificações orçamentárias, devidamente datadas e assinadas pelo responsável;
- atestado de recebimento de bens ou de que os serviços foram prestados e aceitos, identificando-se o servidor que forneceu o atestado;
- comprovação, se for o caso, do tombamento dos bens sujeitos ao registro patrimonial;
- comprovação do recolhimento do saldo do adiantamento, das retenções efetuadas) e das receitas financeiras, quando for o caso; e
- extrato completo da conta corrente bancária, devidamente conciliada.

Recomenda-se que, nos casos em que o adiantamento for utilizado em diferentes unidades do Estado, para cada uma delas seja também enviado relatório descritivo com os valores aplicados e as justificativas para a utilização dos mesmos.

Na Administração Direta, cabe às seccionais da CAGE junto a cada órgão a análise e o parecer sobre as prestações de contas de adiantamento de numerário. Na Administração Indireta, essa competência está afeta ao órgão contábil da respectiva entidade pública, sendo objeto de auditorias pela CAGE.

Havendo necessidade de esclarecimentos adicionais, para efeitos de emissão do parecer sobre a prestação de contas, esses deverão ser solicitados ao ordenador de despesa, o qual deverá providenciá-los no prazo de 10 dias, quando o responsável pelo adiantamento for do seu mesmo domicílio, ou de 30 dias, quando o responsável for de domicílio diferente do seu.

Ainda com referência aos prazos, o ordenador de despesa deverá, em até cinco dias da sua ciência da irregularidade, notificar o responsável pelo adiantamento que não tiver comprovado a sua aplicação, sobre a obrigatoriedade de efetuar o recolhimento do débito e sobre a aplicação de multa por atraso. Nesse caso, o responsável tem até 30 dias, a contar da data do recebimento da notificação, para efetuar o devido recolhimento.

Quanto à contagem dos prazos, para a aplicação do numerário, eles se iniciam a partir da data do crédito em conta corrente e, para os demais casos, no dia seguinte à notificação. Caso o último dia coincida com um sábado, um domingo ou um feriado, prevalece o entendimento de que o prazo fica postergado para o primeiro dia útil subsequente, exceto no final do ano, quando o prazo de aplicação corresponderá ao último dia de expediente bancário do mês de dezembro.

## 28.6 Penalidades e Baixa de Responsabilidade

No tocante às penalidades aplicáveis, cumpre referir que serão passíveis de glosa os valores dos adiantamentos aplicados indevidamente, ou seja, em despesas realizadas e não especificadas na requisição de adiantamento ou em despesas realizadas em desacordo com a legislação vigente. Nessa hipótese, os valores devem ser corrigidos desde a data do repasse dos recursos pela variação da Unidade Padrão Fiscal do Rio Grande do Sul (UPF/RS), incidindo juros simples de 1% ao mês ou fração. Como a UPF é atualizada anualmente, não ocorre correção monetária nos casos em que o cálculo da penalidade for realizado antes de 31 de dezembro do ano em que o adiantamento foi concedido.

A mesma regra, relativa à atualização monetária e à incidência de juros, será aplicável aos saldos remanescentes dos adiantamentos de numerário que não forem gastos ou devolvidos à origem no prazo limite do período de aplicação. Ademais, havendo atraso na entrega de prestação de contas, a multa por esse atraso corresponderá a 1% ao dia, até o máximo de 30%, sobre o valor do adiantamento atualizado segundo as regras do parágrafo anterior, desde a data do crédito em conta corrente.

No caso de débito de servidor considerado em alcance, é cabível a atualização, calculada de acordo com as mesmas regras supracitadas. Nesse caso, se o servidor em alcance não recolher o débito no prazo de 30 dias contados da data da sua notificação pelo ordenador de despesa ou pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, efetuar-se-á o correspondente desconto em folha de pagamento.

Ao ordenador de despesa considerado em alcance, será aplicada a penalidade de impedimento de ordenação de despesas. Cabe aqui referir que o ordenador de despesa será considerado em alcance quando não notificar o servidor responsável pelo adiantamento para efetuar o recolhimento do valor correspondente ao seu débito no prazo

máximo de cinco dias a contar da ciência da irregularidade; que não lhe aplicar a multa correspondente; ou, ainda, quando encaminhar a prestação de contas à seccional da CAGE ou ao órgão contábil fora do prazo previsto no § 3º do art. 10 do Decreto Estadual nº 35.706/94. Quanto a eventual débito do ordenador de despesa, deverá ser registrado pela seccional da CAGE ou pelo órgão contábil em conta própria enquanto pendente de recolhimento.

Na hipótese de a prestação de contas ter sido considerada irregular pela CAGE ou pelo órgão contábil, a baixa da responsabilidade do servidor beneficiário do adiantamento somente poderá ser efetuada quando do retorno do processo de prestação de contas a um desses órgãos, contendo a comprovação do recolhimento da totalidade do débito devido ou a cópia do acórdão do Tribunal de Contas autorizando a baixa.

Quando o ordenador de despesa estiver sujeito a recolhimento de débito no mesmo processo do servidor e não tendo esse ordenador feito tal recolhimento, não caberá a penalização do servidor, o qual, procedido o recolhimento do seu débito, terá a sua responsabilidade baixada.

## 28.7 Perguntas e Respostas

### **1. É permitido que o responsável por adiantamento, em situação excepcional (extrema necessidade ou urgência), realize despesas sem possuir valores suficientes para arcar com seu pagamento? E como regularizar essas despesas?**

De acordo com o art. 9º do Decreto Estadual nº 35.706/94, somente poderão ser efetuados pagamentos de despesas realizadas após o crédito do numerário na conta corrente. Isso significa que urgências ocorridas antes do depósito do adiantamento, do ponto de vista legal, não podem ser pagas com esse recurso. Por essa razão, não são aceitas notas fiscais com data de emissão anterior ao crédito do numerário.

Quando porventura houver uma necessidade que requeira solução imediata e não houver verba de adiantamento disponível para arcar com seus custos, com base no princípio do não enriquecimento ilícito, há duas possibilidades de proceder com a execução da despesa:

- Pode-se solicitar a realização da despesa através de um empenho/liquidação de natureza indenizatória, anexando ao processo a justificativa do serviço emergencial e a comprovação do serviço realizado. Nesse caso, será necessário cadastrar o credor no sistema FPE. Não será exigida a documentação normalmente enviada nas despesas normais, dado que o serviço não possui contrato e foi realizado de forma emergencial.
- Caso o servidor realize o pagamento (o que ele pode preferir quando a despesa for de baixo montante), pode-se solicitar uma indenização ao servidor,

sendo também necessário enviar a justificativa da despesa emergencial e a comprovação do serviço.

## **2. Como é feito o controle para fracionamento da despesa? Há limite do número de comprovantes relacionados a uma mesma pequena despesa de pronto pagamento?**

O fracionamento da despesa ocorre quando o responsável pelo adiantamento, premeditadamente, divide um mesmo gasto em várias notas fiscais, pertencentes ou não a uma mesma prestação de contas, de forma que cada uma possua valor inferior a R\$ 2.500,00 (limite para despesas pequenas, de pronto pagamento), mas o valor total dispendido seja superior a isso.

Como exemplo, caso se deseje contratar um serviço de limpeza de calhas e o menor orçamento encontrado seja de R\$ 3.000,00, não se pode executar o gasto usando a justificativa de que se trata de despesa de pronto pagamento e fracionar a despesa em duas notas fiscais de R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000,00.

Por outro lado, caso se faça a compra de material de expediente no valor total de R\$ 2.400,00 a partir de três notas fiscais de R\$ 800,00 cada, o limite de despesas de pronto pagamento não terá sido atingido.

Além disso, caso o responsável pelo adiantamento já tenha efetuado gastos de R\$ 2.500,00 em uma pequena despesa de material de limpeza, por exemplo, havendo saldo de adiantamento, é possível efetuar nova despesa do mesmo tipo durante o período de aplicação do adiantamento caso não seja caracterizado que houve a prévia intenção de se fracionar a despesa. A prévia intenção deve ser analisada caso a caso. Notas fiscais do mesmo credor ou compras efetuadas em um curto período de tempo são indícios de que o responsável planejou exceder o limite legal de despesas de pronto pagamento, o que pode acarretar ressalva da prestação de contas.

## **3. A multa prevista no art. 17, do Decreto Estadual nº 35.706/94, admite a incidência apenas sobre o saldo não recolhido ou recolhido fora do prazo de aplicação/prestação de contas ou incide sobre o total do prazo do adiantamento concedido?**

A multa prevista no art. 17 do Decreto Estadual nº 35.706/94, incidirá sobre todo o valor do adiantamento e será aplicada ao servidor que não comprovar a aplicação do numerário no prazo que lhe tiver sido fixado, ou que descumprir o prazo a que se refere o § 1º do art. 10 do mesmo diploma legal (veja-se que, equivocadamente, o art. 17 do Decreto Estadual nº 35.706/94 remete ao § 1º do art. 11, que não trata de prazo).

## 28.8 Legislação

– [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

– [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 10.066, de 17 de janeiro de 1994](#)

*Estabelece limite a ser observado nas despesas pequenas de pronto pagamento.*

– [Lei Estadual nº 10.282, de 04 de outubro de 1994](#)

*Dispõe sobre o regime de adiantamento de numerário e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

– [Decreto Estadual nº 35.706, de 14 de dezembro de 1994](#)

*Regulamenta a Lei nº 10.282, de 4 de outubro de 1994, que dispõe sobre o regime de adiantamento de numerário e dá outras providências.*

– [Ordem de Serviço do Governador do Estado nº 37/1995-1998](#)

*Dispõe sobre a exigência de registro junto ao Departamento de Transportes do Estado para autorização de despesas com veículos da Administração Estadual Direta e Indireta.*

– [Ordem de Serviço do Governador do Estado nº 41/1995-1998](#)

*O Governador do Estado do Rio Grande do Sul faz determinações, no uso de suas atribuições, considerando a necessidade de aprimorar-se o efetivo controle sobre as diárias de viagem e ajuda de custo; e considerando que a sistema implantado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado atende às necessidades de controle.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 01, de 05 de maio de 2011](#)

*Dispõe sobre a forma de retenção e recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN de contribuintes que prestarem serviços aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública e dá outras providências.*

– [Circular CAGE nº 01, de 12 de janeiro de 1996](#)

*Dispõe sobre as despesas com diárias e ajuda de custo na Administração Direta, Autarquias e Fundações.*

– [Circular CAGE nº 03, de 18 de junho de 2021](#)

*Dispõe sobre os limites a serem observados para dispensa de licitação, modalidades licitatórias, despesas pequenas de pronto pagamento e emissão de nota única de empenho, revoga a Circular CAGE Nº 02/2018 e dá outras providências.*



## 29. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

---

**29.1** *Definição e Considerações Gerais* **29.2** *Hipóteses, Vedação e Referências Jurisprudenciais*  
**29.3** *Responsabilidade Solidária ou Subsidiária* **29.4** *Contratação de Cooperativas de Trabalho* **29.5**  
*Fiscalização/Controle da Execução dos Contratos* **29.6** *Aspecto da Economicidade e dos Preços* **29.7**  
*Orientações do Órgão de Controle Interno* **29.8** *Legislação*

---

*Atualizado por  
Felipe Cesar Tourinho*

### 29.1 Definição e Considerações Gerais

O instituto da terceirização ou *outsourcing* pode ser definido, em linhas gerais, como uma forma de organização estrutural que permite a uma empresa ou entidade do setor público transferir a outra parte de suas atividades, proporcionando, assim, maior disponibilidade de recursos para concentrar em suas atividades principais. Essa transferência pode envolver tanto a produção de bens quanto a prestação de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários.

No âmbito da Administração Pública, a utilização de serviços terceirizados começou a ter grande expansão com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, que, com a intenção de evitar o aumento demasiado da estrutura da chamada “máquina administrativa”, previu, em seu art. 10, que a execução das atividades da Administração Federal deve ser amplamente descentralizada. E, no mesmo artigo, em seu § 7º, deixa consignado que a Administração deve procurar desobrigar-se da realização de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar os encargos de tal execução. Segundo a doutrina majoritária, a terceirização também encontra respaldo constitucional no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, cuja redação admite a hipótese de contratação de terceiros para prestação de serviços mediante processo de licitação pública, nos termos da lei.

O uso da terceirização, entretanto, tem-se constituído, muitas vezes, em um procedimento de contratação indireta de pessoal, visando a atender atividades dos órgãos e das entidades da Administração Pública que, por lei, deveriam ser realizadas por servidores ou empregados abrangidos pelo seu Quadro de Pessoal ou pelos Planos de Cargos e Salários, contratados por concurso público.

Ocorre que, em determinadas situações urgentes e em razão da falta de autorização para a realização de concurso público, os gestores, por meio do uso da contratação de empresas (pessoas jurídicas) ou de pessoas físicas prestadoras de serviços de assessoria

e de consultoria, contratam-nas para o fornecimento de mão de obra com vistas a suprir suas necessidades de pessoal, o que se constitui em um ato possivelmente irregular.

## 29.2 Hipóteses, Vedação e Referências Jurisprudenciais

Primeiramente, deve-se registrar que pelo entendimento precedente, arraigado no teor da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, toda a Administração Pública, incluindo tanto a Administração Direta, autarquias e fundações públicas, quanto as empresas estatais e suas subsidiárias, somente poderiam executar indiretamente – terceirizar – as funções relacionadas à atividade-meio (auxiliares ou acessórias à atividade-fim) dos órgãos ou das entidades, desde que não abrangidas nas atividades exercidas por detentores de cargos e empregos previstos em Quadro de Pessoal ou Plano de Cargos e Salários dos referidos entes públicos.

Nesse sentido, a União havia regulamentado a matéria através do Decreto Federal nº 2.271, de 7 de julho de 1997, estabelecendo que a Administração Pública, como um todo, poderia terceirizar tão somente as seguintes atividades: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Isto é, a regulamentação federal direcionou a terceirização na administração pública para o conceito, oriundo da jurisprudência do direito do trabalho, de atividade-meio.

Todavia, após os julgados do Supremo Tribunal Federal da ADPF nº 324 (relator ministro Roberto Barroso) e do Recurso Extraordinário nº 958.252, com repercussão geral reconhecida (relator ministro Luiz Fux), a Corte Maior passou a considerar constitucional a terceirização de atividades meio e fim nas empresas em geral, revisitando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho na Súmula 331 do TST. Assim, a súmula permanece em vigor, no entanto, não há que se falar mais em proibição estrita da terceirização de atividades-fim nas empresas. Além disso, foi publicada em 13 de julho de 2017 a Lei Federal nº 13.467 que expressamente autorizou a terceirização da atividade principal das empresas.

Em decorrência de tais fatos, a União editou o Decreto Federal nº 9.507/2018, revogando o Decreto Federal nº 2.271/1997, e estabelecendo a distinção entre o cabimento da terceirização na Administração Direta, autarquias e fundações públicas e nas empresas estatais e subsidiárias. Com efeito, consoante o teor do normativo, não serão objeto de terceirização na Administração Direta, autárquica e fundacional, as seguintes atividades:

- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle (atividades-fim);

- que sejam consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologia (atividades estratégicas);
- que estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (atividades-fim);
- que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e carreiras do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (atividades-meio, porém com superposição do plano de cargos e salários).

De mais a mais, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios (atividades-meio) poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado, assim como não poderão ser terceirizados os mesmos serviços quando relativos à fiscalização e relacionados ao exercício do poder de polícia (arts. 3º, §§ 1º e 2º do Decreto Federal nº 9.507/2018).

Em relação às empresas estatais e subsidiárias, por sua vez, dispõe o decreto que não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus planos de cargos e salários, salvo se o emprego estiver extinto ou em processo de extinção, ou se contrariar os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

- Caráter temporário do serviço;
- Incremento temporário do volume de serviços;
- Atualização de tecnologia ou especialização de serviço;
- Impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

Dessarte, a nova regulamentação federal reconheceu maiores possibilidades de terceirização para as empresas da União se comparadas com órgãos e entidades. Para estes, portanto, permanece praticamente ileso o critério da vedação à terceirização das atividades-fim. Sublinha-se, no entanto, que o arcabouço legislativo estadual ainda carece de elaboração de norma nos moldes do decreto federal supracitado, o que poderia vir a definir, de forma inequívoca, os serviços passíveis ou não de terceirização em âmbito estadual.

Nesse contexto, importante salientar que o Administrador Público, ao decidir terceirizar determinados serviços, deve ter cautela ao autorizar a locação de mão de obra para funções de natureza permanente e vinculada à sua atividade-fim, uma vez que, esse tipo de terceirização representa, na verdade, uma contratação indireta de pessoal,

o que pode infringir o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, que prevê a obrigatoriedade de realização de concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos.

Oportuno mencionar que, havendo a necessidade premente da contratação de pessoal para realizar atividades laborais que são de competência de servidores públicos, poderá o Administrador Público solicitar autorização legislativa para a contratação temporária, por excepcional interesse público, a que alude o art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988, ratificado pelo prescrito na Constituição Estadual de 1989 (art. 19, IV), o que - convém esclarecer - não se confunde com a sistemática da terceirização. Naquela hipótese, nos termos constantes de uma lei estadual autorizativa, aprovada pela Assembleia Legislativa, o Poder Público contrata de forma direta os servidores de que necessita, os quais exercerão, por prazo determinado, as funções e as atividades do cargo ou do emprego para o qual foram contratados.

No caso específico da terceirização, está-se diante de serviço que se ajusta ao regime de execução indireta (art. 46 da Lei Federal nº 14.133/2021). Vale dizer que a Administração, por intermédio de um processo de licitação, contrata uma empresa para fornecer-lhe mão de obra, não havendo entre o empregado e o órgão ou a entidade pública tomadora do serviço qualquer vínculo de subordinação.

O art. 48 da Lei Federal nº 14.1333/2021 afirma que poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade e traz uma série de vedações que deverão ser observadas em tais contratações, a saber:

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Além disso, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue

na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Importante enfatizar que, por vezes, contratos administrativos têm sido celebrados sob a denominação de prestação de serviços técnicos especializados ou de serviços em geral, visando a dar uma (suposta) aparência de legalidade ao ato, o que, em realidade, não é o que acontece, pois, ao se fazer a análise dessas contratações, verifica-se que as pessoas contratadas estão desenvolvendo atividades permanentes, contínuas e rotineiras. Estas são ligadas à atividade-fim do ente contratante, exercidas na sua sede, sob a subordinação direta de chefias que são exercidas por servidores do Quadro de Pessoal do próprio órgão que as contratou.

Inúmeras situações como essas têm sido detectadas e apontadas pela CAGE, Órgão de Controle Interno, o que pode resultar em responsabilização dos Administradores perante o Tribunal de Contas do Estado – TCE, além de outras sanções cíveis e decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92), na hipótese de ajuizamento de eventuais ações trabalhistas que venham a causar prejuízo ao ente público, em virtude da chamada responsabilidade subsidiária do tomador de serviços pelas obrigações trabalhistas existentes.

A respeito da matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU, por seu Plenário, proferiu a Decisão de nº 040-96, que apresenta o seguinte teor:

(...) b) proceda, no caso de contratação de serviços técnicos profissionais especializados, à realização de licitação pública, nos termos do art. 13, §1º, da Lei 8.666/93, observando, ainda, o caráter eventual de tais contratações, não sendo admitido desempenho sistemático por terceiros de atividades inerentes às categorias funcionais do Plano de Cargos e Salários da Entidade, por caracterizar contratação de mão-de-obra indireta, em desacordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

### **Súmula 331 – TST**

A Súmula nº 331 do TST<sup>1</sup> foi um dos principais elementos normativos do instituto da terceirização trabalhista, à medida que o Tribunal Superior do Trabalho – TST, preocupado com a fraude advinda da irregular terceirização dos serviços, em relação aos direitos dos empregados, assim deliberou:

- I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03-01-74).
- II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa

---

<sup>1</sup> TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula nº 331**. Brasília. 31 de julho de 1993.

interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (artigo 37, II, da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20-06-83) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

O item I afirmava ser vedada a intermediação de mão de obra no sistema jurídico brasileiro, salvo na hipótese de se tratar de trabalho temporário.

De acordo com o item II da supracitada súmula, a contratação irregular de trabalhador, por empresa interposta, não geraria vínculo de emprego com a Administração Pública, em razão da determinação contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Ou seja, para a investidura em cargo ou emprego público, há a obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Se no item I havia o regramento da terceirização considerada ilícita, no item III a regra de terceirização seria lícita para os casos ali descritos, como nas atividades-meio.

É importante fazer-se a distinção entre atividade-fim e atividade-meio. A primeira é aquela ligada indissociavelmente à finalidade da criação do órgão ou entidade da Administração Pública. A segunda é aquela atividade de apoio, importante, mas não essencial à consecução dos fins do órgão ou entidade.

Em 24 de maio de 2011 o TST editou alterações no enunciado da Súmula nº 331, modificando o texto do item IV e acrescentando os itens V e VI, alterando, com isso, a responsabilidade trabalhista do Estado perante terceiros que lhe prestaram serviços.

Imprescindível destacar, no entanto, que, naquilo que se refere à terceirização de atividades por empresas, o STF julgou procedente, em 30 de agosto de 2018, a ADPF nº 324, e deu provimento ao RE nº 958.252, entendendo que ofendem os preceitos constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência a restrição da terceirização de atividades-fim pela Justiça do Trabalho, com base na Súmula nº 331 do TST, assentando a licitude de terceirização de toda e qualquer atividade. Na ocasião, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da contratante”.

Assim, não obstante alguns incisos da súmula tenham, teoricamente, perdido seus efeitos - em especial o I e o III - ficam mantidas a responsabilidade subsidiária da contratante e a ausência de vínculo de emprego com a Administração Pública, explicitadas nos incisos V e II.

Vale esclarecer que os contratantes tomadores de serviços terceirizados devem se ater aos requisitos previstos na Lei Federal nº 6.019/1974, modificada pelas Leis Federais nº 13.429/2017 e 13.467/2017.

### 29.3 Responsabilidade Solidária ou Subsidiária

Ainda no âmbito do instituto da terceirização, é relevante destacar a questão que envolve as responsabilidades solidária e subsidiária, notadamente em razão do disposto no art. 121 da novel Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133/2021, a qual estabelece que o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, salvo exceção trazida no parágrafo segundo, *in verbis*:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º **Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.** (grifo nosso)

Deve restar clara, portanto, a diferença aplicável quanto à responsabilização da Administração, a depender do tipo das obrigações contestadas. Para os encargos previdenciários, aplica-se a responsabilidade solidária, isto é, havendo pluralidade de devedores, o credor poderá cobrar o total da dívida de todos ou apenas do que achar que tem mais probabilidade de quitá-la, uma vez que todos os credores são responsáveis pela totalidade da obrigação.

Já para os encargos trabalhistas, a responsabilidade apropriada é a subsidiária, ou seja, há uma ordem a ser observada para cobrança da dívida, na qual o devedor subsidiário só poderá ser acionado após a dívida não ter sido completamente adimplida pelo devedor principal. Sublinha-se, por fim, que a responsabilização caberá, tão somente, se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Oportuno lembrar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade – ADC nº 16, decidiu, por votação majoritária, pela constitucionalidade do art. 71, *caput* e § 1º, da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 8.666/93, em vigor até 1º/04/2023). Tais dispositivos também apontam para a responsabilidade do contratado pelos débitos tributários e sociais, e que sua inadimplência, em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento. Desse modo, a responsabilidade subsidiária somente será atribuída ao Estado quando a inadimplência da empresa contratada, comprovadamente, decorrer de falha ou falta de fiscalização por parte do órgão público contratante.

Em adição, repisa-se que o TST acresceu, por meio da Resolução nº 174/2011, o item V à Súmula nº 331 visando eliminar antiga controvérsia a respeito da aplicabilidade ou não da responsabilização subsidiária da Administração Pública nas hipóteses de terceirização. O referido item esclarece, em consonância com o entendimento do TST, que a responsabilização da Administração não é automática, mas pode ocorrer dependendo da evidência de culpa *in vigilando*. Assim, apenas no caso concreto será possível aferir a responsabilização da Administração Pública.

O STF confirmou a lógica da ausência de responsabilização automática pelo mero inadimplemento contratual ao definir a tese de Repercussão Geral nº 246 com o julgamento do RE nº 760.931:

Tema nº 246 - O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 760.931**. Plenário. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília. 30 de março de 2017.

Reitere-se, ainda, que a contratação irregular de trabalhador, por empresa interposta, em razão do previsto na Carta Magna brasileira (art. 37, II), não gera vínculo empregatício com a Administração Pública. Porém, consoante o entendimento do STF supra referido, o ente estatal poderá ser responsabilizado, subsidiariamente, nas situações em que ficar comprovada a falta de fiscalização, pela contratante, do cumprimento das obrigações contratuais e legais por parte da contratada.

Em virtude disso, deve o administrador público, previamente ao pagamento de cada parcela mensal do contrato, exigir da empresa contratada a comprovação do adimplemento da totalidade de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias, decorrentes do contrato celebrado com o ente público, sob pena de ser responsabilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, em razão de prejuízos a serem suportados pelos cofres públicos, se comprovada a falha ou a falta de fiscalização por parte do órgão público contratante.

Deve-se mencionar que a Lei Federal nº 11.933/2009, dando nova redação ao art. 31 da Lei Federal nº 8.212/91, determinou que cabe ao contratante dos serviços, mediante cessão de mão de obra, proceder à retenção de 11% do valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação do serviço, a título de contribuição previdenciária, devendo efetuar o recolhimento até o dia 20 do mês subsequente ao da emissão da nota ou da fatura, em nome da empresa cedente da mão de obra. Esta compensará o valor retido quando do recolhimento das contribuições destinadas à seguridade social devidas sobre a folha de pagamento dos segurados da previdência a seu serviço.

Cessar, portanto, a solidariedade à medida que o contratante da empresa cedente da mão de obra tiver retido e recolhido, nos prazos definidos na legislação previdenciária, o valor correspondente ao percentual de 11% sobre o valor bruto dos serviços que contratou.

## 29.4 Contratação de Cooperativas de Trabalho

As contratações de pessoal, realizadas por intermédio das chamadas cooperativas de trabalho, constituem-se em uma das formas utilizadas pela Administração Pública para a terceirização de seus serviços. Como veremos a seguir, sua contratação deve ser cercada de alguns cuidados e peculiaridades que a diferenciam da contratação de empresas de locação de mão de obra.

Em primeiro lugar, de acordo com o art. 15 do Decreto Estadual nº 52.768/2015, a contratação de cooperativas de trabalho somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração Pública e os cooperados. Além disso, a planilha de custos e formação de preços relativa aos processos de contratação de serviços de Cooperativa de Trabalho não obedecerá aos critérios estabelecidos no art.

6º do mesmo decreto e deverá evidenciar todos os custos que compõem o valor total por unidade de serviço a ser contratado. Por fim, registra-se que para fins de julgamento e aferição da melhor proposta para a Administração Pública Estadual, a proposta apresentada por Cooperativa de Trabalho deverá ser acrescida de 15% (quinze por cento) sobre o valor total ofertado, correspondente à contribuição destinada à seguridade social, prevista no inciso IV do art. 22 da [Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#). Salienta-se, contudo, que em 30/03/2016 a execução do referido inciso foi suspensa pela Resolução nº 10/2016 do Senado Federal pois esse dispositivo foi julgado inconstitucional pelo STF no RE nº 595.838.

A Lei Federal nº 12.690, de 19 de julho de 2012, dispõe que a Cooperativa de Trabalho é uma sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho, podendo ser de produção e de serviço, esta última quando constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego.

Em seu art. 3º disciplina os princípios e valores que regem as cooperativas de trabalho, sendo eles, dentre outros: a adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa; e participação na gestão em todos os níveis de decisão de acordo com o previsto em lei e no Estatuto Social.

Frisa-se que o art. 5º da lei assevera que a Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada, inclusive estabelecendo penalidades, tanto para elas como para os contratantes de seus serviços.

Destaca-se também o constante no art. 18 quanto às sanções penais, cíveis e administrativas cabíveis, sem prejuízo da ação judicial visando à dissolução da cooperativa, quando a constituição ou utilização de Cooperativa de Trabalho tiver como intenção fraudar deliberadamente a legislação trabalhista e previdenciária.

Assim, o fato de os trabalhadores serem, praticamente, obrigados a ingressar nas cooperativas de mão de obra como única maneira de obterem trabalho significa a perda de uma das principais características que as definem: o livre arbítrio. Logo, essas cooperativas configuram-se como irregulares e falsas, pois são oriundas da vontade dos seus “administradores” e não da decisão livre dos trabalhadores de nela ingressarem.

A Lei Federal nº 8.949/94 inseriu um parágrafo único ao art. 442 da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, estipulando que não existe vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquelas. O art. 90 da Lei Federal nº 5.764/71 também traz dispositivo nesse sentido.

Já a Lei Federal nº 12.690/2012, em seu art. 30, tinha a intenção de revogar o parágrafo único do art. 442 da CLT; entretanto, o referido artigo foi vetado consoante Mensagem nº 331, de 19 de julho de 2012 da Presidência da República, de maneira que tal dispositivo permanece em vigor. Após essa modificação, entretanto, a repentina proliferação de “cooperativas de trabalhadores” faz supor que, sob o “inocente rótulo” de trabalho cooperativo, multiplicaram-se fraudes destinadas a ocultar relações de trabalho permanentes, em regime de subordinação, mediante pagamento de importâncias com típica característica de salário.

Constatada a situação anteriormente descrita, passou-se a ter, de um lado, trabalhadores cooperativados reivindicando o reconhecimento de vínculo de emprego com a própria cooperativa ou (principalmente) com a empresa tomadora dos serviços, que, inclusive, pode ser um ente público. De outra parte, está havendo o questionamento, especialmente por intermédio de iniciativas do Ministério Público do Trabalho, da atuação de tais cooperativas, a pretexto de constituírem (dentre outros argumentos) meros intermediários de mão de obra, o que resulta em burla às normas trabalhistas protetoras da relação laboral. Em razão disso, a participação de cooperativas nas licitações realizadas pelo Poder Público, conforme demonstrado no início desta seção, tem sido encarada com reservas.

Primeiramente, porque as alegadas vantagens de natureza tributária e trabalhista que teriam essas sociedades em relação às demais resultam em afronta ao princípio da igualdade. Em segundo lugar, porquanto essas “falsas cooperativas de trabalho”, que não passariam de simples “agenciadoras” de mão de obra, vêm sendo constituídas com o intuito de aproveitar as aludidas vantagens tributárias e trabalhistas para benefício exclusivo dos dirigentes dessas organizações.

Outro cuidado que o gestor público deve ter em relação às contratações de serviços executados por intermédio de cooperativas de trabalho é o fato de tais sociedades cobrarem dos órgãos ou das entidades contratantes a indenização dos valores relativos ao vale-refeição e ao vale-transporte, o que se constitui em flagrante irregularidade, tendo em vista que os prestadores dos serviços são cooperados e não empregados, existindo respaldo legal para a concessão e o pagamento de tais benefícios somente em face da relação de emprego.

## **29.5 Fiscalização/Controle da Execução dos Contratos**

O Decreto Estadual nº 52.215, de 30 de dezembro de 2014, dispôs sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual na contratação de serviços continuados ou não que envolvam fornecimento de mão de obra.

O normativo estabeleceu de maneira clara que o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos

serviços e da alocação dos recursos necessários, em especial pela mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

- os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- a qualidade e a quantidade dos recursos materiais utilizados;
- a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- a satisfação do público usuário.

O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e pelo fiscal administrativo do contrato (art. 3º do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Entende-se que o gestor do contrato é o servidor designado para coordenar e comandar o processo de fiscalização da execução contratual; o fiscal técnico é servidor designado para auxiliar o gestor quanto à fiscalização do objeto; e o fiscal administrativo é servidor designado para auxiliar o gestor quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas ou não com dedicação exclusiva de mão de obra da contratada, exigir-se-á, dentre outras, os documentos e comprovações expressos no art. 5º do Decreto Estadual nº 52.215/2014. Os documentos citados no referido artigo deverão ser arquivados e guardados, organizadamente, para verificação, para acompanhamento e para fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias e para apresentação, se necessária, perante a Justiça do Trabalho.

O pagamento deverá ser efetuado mediante a apresentação de nota fiscal ou da fatura pela contratada, que deverá conter o detalhamento dos serviços executados, conforme disposto no art. 8º do Decreto Estadual nº 52.215/2014.

Em caso de indício de irregularidade no recolhimento dos tributos e das contribuições previdenciárias, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficialar ao Ministério da Previdência Social, à Receita Federal do Brasil - RFB, e à Secretaria Municipal da Fazenda, conforme o caso (art. 9º, § 3º do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Já para o caso de prenúncio de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS, os fiscais ou gestores de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra deverão oficialiar ao Ministério do Trabalho e Emprego (art. 9º, § 4º do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

O descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções legais aplicáveis (art. 9º, § 5º do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Quando da extinção ou da rescisão contratual, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho (art. 10 do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Até que a contratada comprove o disposto no parágrafo anterior, o órgão ou entidade contratante deverá reter, primeiro, a garantia prestada e, depois, os valores das faturas ainda não pagas, podendo utilizá-los para o pagamento direto aos(as) trabalhadores(as) no caso de a empresa não efetuar os pagamentos no prazo legal (art. 10, Parágrafo único do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Caso constatado o inadimplemento das verbas trabalhistas, das contribuições previdenciárias e das relativas aos FGTS dos empregados, o contratado será intimado a apresentar a folha do pessoal vinculado ao contrato e autorização para a Administração efetuar o pagamento devido aos empregados, com desconto do valor da nota fiscal ou fatura (art. 11 do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Na hipótese de impossibilidade de intimação da contratada ou de não ser concedida autorização formal para que o órgão ou entidade da Administração Pública Estadual contratante efetue o pagamento devido aos empregados, o descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciária e relativas ao FGTS ensejará o oferecimento dos valores em juízo para pagamento do débito, sem prejuízo das sanções cabíveis (art. 11, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual deverão incluir nos editais de licitação e nos respectivos contratos, celebrados com prestadores de serviços continuados ou não que envolvam o fornecimento de mão de obra exclusiva da contratada, a exigência de prestação de uma das modalidades de garantias previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.666/1993 ou art. 96 da Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 13, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 52.215/2014).

## 29.6 Aspecto da Economicidade e dos Preços

Com a utilização da terceirização, a Administração Pública visa, também, à economicidade, que é a aplicação de forma racional e econômica dos recursos públicos, de maneira que os resultados obtidos sejam coincidentes com os fins desejados pelo interesse público quanto à legalidade, à eficiência e à eficácia dos atos administrativos praticados.

Nesses moldes, a Administração Pública, antes de contratar, deve verificar se a sua pretensão está em consonância com os dispositivos legais que regem a matéria, motivando seu ato. Além disso, deve demonstrar que os serviços que pretende terceirizar estão de acordo com os requisitos dispostos no art. 48 da Lei Federal nº 14.133/2021 ou com o previsto na Lei Federal 8.666, sem representar uma contratação indireta de pessoal, o que implicaria a existência de subordinação e pessoalidade entre o terceirizado e o ente público contratante, caracterizando uma evidente burla à regra do concurso público.

A terceirização, no âmbito da Administração Pública, exige do Administrador muita cautela, pois eventual débito trabalhista das empresas terceirizadas, em decorrência da falta de fiscalização da Administração, poderá recair sobre o órgão ou entidade tomadores dos serviços. Nesse caso, estar-se-ia diante da chamada responsabilidade subsidiária, conforme já explicitado neste capítulo.

Dessa forma, o administrador público deverá, dentre outras medidas previstas no art. 121, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Estadual nº 52.215/2014, exigir garantias e acompanhar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da prestadora dos serviços, podendo inclusive condicionar o pagamento à comprovação da quitação das obrigações trabalhistas vencidas, visando a evitar que o ente público tenha que arcar com prejuízos financeiros em razão de condenações na esfera da Justiça do Trabalho, por força de demandas judiciais trabalhistas que possam vir a ser ajuizadas pelos empregados terceirizados.

Nessa esteira, por ocasião dos exames efetuados pelos órgãos de controle interno e externo, tem-se verificado que, nos contratos de prestação de serviços celebrados por entes públicos, vêm sendo aceitos percentuais exorbitantes relativos aos vários itens que compõem o preço final das avenças, os quais são muito superiores àqueles aceitáveis em nível de mercado.

Como exemplo disso, podem-se citar as contratações de mão de obra em que os serviços a serem executados dizem respeito à atividade-meio das entidades e em que, muitas vezes, os preços ajustados são superiores ao montante dos encargos e salários pagos pelas entidades aos seus servidores para exercerem as mesmas atividades, representando um custo demasiado e desproporcional para o ente público contratante, além de gerar um forte desestímulo para o seu quadro funcional.

Deve-se ter presente que a terceirização só se justifica quando atender ao princípio da economicidade, devendo os gestores públicos somente concretizá-la após comprovação de que os preços contratados estão efetivamente de acordo com aqueles praticados no mercado.

## 29.7 Orientações do Órgão de Controle Interno

A Informação CAGE/DEO nº 06/2012, que reproduziu trechos da Informação CAGE/DEO nº 36/2003, traz orientação específica sobre a possível forma de ser efetuada a contratação terceirizada pelos órgãos e pelas entidades estaduais, devendo estes observar, previamente à contratação, os seguintes aspectos condicionantes:

- se não há, em sua estrutura administrativa, cargos com atribuições típicas das atividades a serem realizadas por meio da contratação de empresas prestadoras de serviço;
- se os serviços terceirizados não constituem atividades realizadas por meio de atos administrativos *stricto sensu*;
- se os serviços a serem contratados correspondem a atividades auxiliares, não constituindo atividades-fim da organização (não se aplica a empresas estatais);
- se a contratação não se caracteriza exclusivamente como fornecimento de mão de obra;
- se, da contratação, não resultará a subordinação dos empregados da contratada aos servidores detentores de cargos de direção e chefia do órgão contratante e tomador dos serviços.

Além dos itens citados pela DEO/CAGE, recomenda-se a observação das determinações do Decreto Federal nº 9.507/2018, transcritas no item 16.3 HIPÓTESES, VEDAÇÃO E REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS, que tratam das hipóteses em que não é possível a terceirização dos serviços.

Outro aspecto fundamental na terceirização de serviços diz respeito à fiscalização do contrato. Em virtude da responsabilidade subsidiária da Administração Pública, deverão ser adotadas todas as medidas de fiscalização necessárias, tendentes a verificar se o prestador dos serviços cumpre, na íntegra, as suas obrigações não só trabalhistas, mas também contratuais e legais. Assim, assegura-se que o ente público, na condição de tomador dos serviços, não venha a ser eventualmente condenado, em juízo, ao pagamento de valores por falha ou falta de fiscalização quanto à execução do contrato. E, adicionalmente, deverá observar os preceitos elencados pelo supracitado Decreto Estadual nº 52.215/2014, dispostos no subtítulo 16.6.

## 29.8 Legislação

– [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#)

*Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.*

– [Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971](#)

*Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974](#)

*Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências.*

– [Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983](#)

*Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 12.690, de 19 de julho de 2012](#)

*Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.*

– [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

– [Decreto Federal nº 9.507, de 21 de setembro de 2018](#)

*Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.*

– [Decreto Estadual nº 52.215, de 30 de dezembro de 2014](#)

*Dispõe sobre procedimentos a serem observados pela Administração Pública Estadual na contratação de serviços continuados ou não que envolvam fornecimento de mão-de-obra.*

– [Decreto Estadual nº 52.768, de 15 de dezembro de 2015](#)

Institui o submódulo de Contratos de Serviços Terceirizados – CST - no Sistema de Finanças Públicas Estadual – FPE - e dispõe sobre a contratação de serviços terceirizados pelo Poder Executivo.



## 30. SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA E RETENÇÃO DE TRIBUTOS NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

---

**30.1** Definição e Considerações Gerais **30.2** Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica **30.2.1** Considerações Gerais **30.2.2** Serviços Prestados por Pessoa Física Sujeitos à Retenção na Fonte **30.2.3** Serviços Prestados por Pessoa Jurídica Sujeitos à Retenção na Fonte **30.2.4** Casos de Dispensa de Retenção **30.2.5** Base de Cálculo e Alíquotas para Retenção **30.2.6** Prazos e Forma de Recolhimento **30.2.7** Cumprimento das Obrigações Acessórias **30.3** Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza **30.3.1** Considerações Gerais **30.3.2** Serviços Sujeitos à Retenção na Fonte **30.3.3** Município Beneficiário do Imposto **30.3.4** Fato Gerador e Base de Cálculo **30.3.5** Casos de Dispensa de Retenção **30.3.6** Cumprimento de Obrigações Acessórias **30.4** Contribuições Destinadas à Previdência Social/INSS **30.4.1** Considerações Gerais **30.4.2** Serviços Sujeitos à Retenção na Fonte e Percentual Aplicável **30.4.3** Base de Cálculo **30.4.4** Casos de Dispensa de Retenção **30.4.5** Retenção na Construção Civil **30.4.6** Retenção da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta **30.4.7** Contribuintes Individuais – Pessoa Física **30.4.8** Contribuição Patronal sobre serviços prestados por Microempreendedor Individual (MEI) **30.4.9** O Tratamento tributário aos Optantes do Simples Nacional **30.4.10** Solidariedade e Responsabilidade Pessoal **30.4.11** Prazo e Forma de Recolhimento e Obrigações Acessórias **30.4.12** Manual da GPS **30.5** PIS/PASEP, COFINS e CSLL **30.5.1** Considerações Gerais **30.5.2** Serviços Sujeitos à Retenção na Fonte **30.5.3** Casos de Dispensa de Retenção **30.5.4** Base de Cálculo e Alíquotas para Retenção **30.5.5** Prazos e Forma de Recolhimento **30.5.6** Cumprimento das Obrigações Acessórias **30.6** Legislação

---

Atualizado por  
Ivan Heitor Silva

### 30.1 Definição e Considerações Gerais

Preliminarmente, cumpre acentuar que a legislação que dispõe sobre a substituição tributária e as retenções de tributos na fonte pagadora é bastante extensa e complexa, suscitando inúmeras dúvidas em sua aplicação. Em vista disso, os órgãos encarregados pela administração dos impostos e das contribuições mantêm páginas na internet com volume considerável de informações e orientações sobre o tema, algumas das quais aqui citadas, que poderão solucionar as eventuais dúvidas do consultante.

O setor público demanda serviços e mão de obra de terceiros para atingir suas finalidades e tem-se transformado em um contratante permanente de empresas prestadoras de serviços ou de pessoas físicas autônomas. A prestação de serviços, além de apresentar características peculiares por segmento, é impactada pela incidência de impostos e contribuições, cuja legislação transformou o contratante no principal responsável pela retenção e pelo recolhimento dos valores devidos pelo contratado.

Alguns tributos (Imposto de Renda – IR, Contribuições à Previdência Social – INSS, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN), afora exigirem a retenção

na fonte, têm no contratante o chamado substituto tributário, ou seja, é ele o principal responsável pelo seu recolhimento.

De mais a mais, há obrigações acessórias, principalmente as vinculadas ao envio de informações aos órgãos que administram e fiscalizam tais tributos, as quais requerem cuidados especiais do gestor, pois o eventual não atendimento dessas obrigações poderá implicar sanções ao órgão e à própria pessoa do administrador.

Nenhum dos tributos incide sobre a mesma base de cálculo, ou seja, para calcular cada um deles, é necessário verificar as suas peculiaridades.

As incidências que implicam responsabilidade do contratante são as apresentadas abaixo, em quatro títulos, a saber:

**Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF:**

Refere-se ao imposto sobre a renda, descontado na fonte, podendo ser classificado em:

- a) Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física;
- b) Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Jurídica.

**Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN:**

Trata-se de um tributo municipal que incide sobre determinados tipos de serviços, conforme lista anexa à Lei Complementar Federal nº 116/03.

**Contribuições Destinadas à Previdência Social/INSS:**

Constitui-se em um tributo incidente sobre a maioria dos serviços prestados e requer atenção especial não só pela necessidade de retenção, mas também porque envolve a responsabilidade solidária do ente público contratante.

**PIS/COFINS/CSLL:**

Esse grupo de contribuições federais incide sobre alguns serviços e tem a seguinte denominação:

- a) PIS/PASEP – Programa de Integração Social;
- b) COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;
- c) CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

A seguir, serão abordados aspectos de cada um dos tributos sujeitos à retenção já mencionados, no que for aplicável:

- legislação;
- serviços sujeitos à retenção na fonte;
- casos de dispensa de retenção;

- fato gerador e base de cálculo;
- momento da retenção do tributo;
- prazos e forma de recolhimento;
- solidariedade e cumprimento das obrigações acessórias.

## **30.2 Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica**

### **30.2.1 Considerações gerais**

O Imposto de Renda Retido na Fonte, ou IRRF, pode ser cobrado tanto de pessoas físicas (PF) quanto pessoas jurídicas (PJ), de acordo com os critérios estabelecidos no Decreto Federal nº 9.580/18, que regulamenta o Imposto de Renda (RIR).

### **30.2.2 Serviços Prestados por Pessoa Física Sujeitos à Retenção na Fonte**

São descritos como serviços sujeitos à retenção do IRRF-PF todos aqueles relacionados às importâncias pagas por pessoa jurídica a pessoa física, a título de comissões, corretagens, gratificações, honorários, direitos autorais e remunerações por quaisquer outros serviços prestados, sem vínculo empregatício, inclusive as importâncias relativas a empreitadas de obras exclusivamente de trabalho, as decorrentes de fretes e carretos em geral e as pagas pelo órgão gestor de mão de obra do trabalho portuário aos trabalhadores portuários avulsos.

Tais serviços estão previstos no Livro III - Da Tributação Na Fonte E Sobre Operações Financeiras, Título I - Da Tributação Na Fonte, Capítulo I - Dos Rendimentos Sujeitos À Tabela Progressiva, especialmente nos arts. 685, 686, 688 e 689 do RIR, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 38, 39, 41 e 42, que definem o trabalho não assalariado, serviços de transporte e aluguéis e *royalties*.

### **30.2.3 Serviços Prestados por Pessoa Jurídica Sujeitos à Retenção na Fonte**

Os serviços mais comuns, prestados por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas, sujeitos à retenção do IRRF-PJ, encontram-se previstos no Livro III - Da Tributação Na Fonte E Sobre Operações Financeiras, Título I - Da Tributação Na Fonte, capítulo II – Rendimentos de Pessoas Jurídicas Sujeitos a Alíquotas Específicas, particularmente nos arts. 714, 716, 718 e 719 do RIR.

Dentre eles, citam-se, como exemplo, os serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança e os serviços prestados por profissionais liberais, observado o disposto nos parágrafos do art. 714, a seguir transcritos:

Art. 714. Ficam sujeitas à incidência do imposto sobre a renda na fonte, à alíquota de um e meio por cento, as importâncias pagas ou creditadas por pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas, civis ou mercantis, pela prestação de serviços caracterizadamente de natureza profissional.

§ 1º Os serviços a seguir indicados são abrangidos pelo disposto neste artigo:

I - administração de bens ou negócios em geral, exceto consórcios ou fundos mútuos para aquisição de bens;

II - advocacia;

(...)

§ 2º O imposto sobre a renda incide independentemente da qualificação profissional dos sócios da beneficiária e do fato de esta auferir receitas de outras atividades, seja qual for o valor dos serviços em relação à receita bruta.

### 30.2.4 Casos de Dispensa de Retenção

Estão dispensados da retenção de Imposto de Renda os valores inferiores ao limite mínimo previsto na tabela de retenção do Imposto de Renda na fonte para serviços prestados por pessoa física.

Em se tratando de serviço prestado por pessoa jurídica, também está dispensada a retenção do Imposto de Renda quando o serviço for prestado por pessoa jurídica reconhecida como imune ou isenta.

Igualmente, é dispensada a retenção quando o valor do imposto a ser recolhido for inferior a R\$ 10,00, sobre rendimentos que devam integrar a base de cálculo do imposto devido na declaração de ajuste anual das pessoas físicas ou a base de cálculo do imposto devido pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, conforme o art. 785 do RIR.

### 30.2.5 Base de Cálculo e Alíquotas para Retenção

A base de cálculo para a retenção, no caso do IRRF-PF, constitui-se no total dos pagamentos às pessoas físicas pelos serviços prestados no mês, acrescido de eventual adiantamento por conta do serviço, ainda não deduzido, descontada a contribuição previdenciária.

Sobre o valor encontrado, será aplicada a tabela de retenção prevista no art. 677 do RIR, e, do valor apurado, será deduzido o valor já retido durante o mês.

Esclareça-se que a retenção deverá ser efetuada no momento do reconhecimento da obrigação, em caso de serviço ainda não pago, e no momento do pagamento, quando se referir a adiantamento por conta de serviços.

Em relação ao IRRF-PJ, a base de cálculo para fins de retenção deverá corresponder ao valor total pago à pessoa jurídica que prestou o serviço, devendo o momento da retenção ocorrer também quando do reconhecimento da obrigação, em se tratando de serviço ainda não pago, e no momento do pagamento, caso seja referente a adiantamento por conta de serviços. Sobre o valor pago à pessoa jurídica que prestou o serviço incidirá as seguintes alíquotas:

- no caso de serviços de natureza profissional (art. 714 do RIR): 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento);
- no caso de serviços de limpeza e conservação de bens imóveis, de segurança e vigilância e de locação de mão de obra (art. 716 do RIR): 1% (um por cento);
- no caso de serviços de propaganda e publicidade (excluem-se as importâncias pagas diretamente ou repassadas a empresas de rádio e televisão, jornais e revistas) e os valores pagos a título de comissões e corretagens ou qualquer outra remuneração pela representação comercial ou pela mediação na realização de negócios civis e comerciais (art. 718 do RIR): 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento);
- no caso de serviços de natureza pessoal prestados por associados de cooperativas de trabalho, associações profissionais ou assemelhadas (art. 719 do RIR): 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento).

### 30.2.6 Prazos e Forma de Recolhimento

Na Administração Pública Direta, nas autarquias e nas fundações públicas, não haverá o recolhimento do imposto retido em favor da União, pois tal valor é considerado como receita pertencente ao próprio Estado, Distrito Federal ou Município, conforme prescreve o inciso I dos arts. 157 e 158 da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, nas Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias, o tributo retido será recolhido à União mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), nos prazos previstos no art. 930 do RIR.

### 30.2.7 Cumprimento das Obrigações Acessórias

Além da retenção e do recolhimento do tributo, o contratante tem de cumprir as seguintes obrigações, consideradas acessórias:

- Comprovante de rendimentos: anualmente, deve emitir o Comprovante de Rendimentos Pagos e de Retenção de Imposto de Renda na Fonte de pessoas físicas e jurídicas e disponibilizá-lo ao prestador de serviços.
- DIRF: anualmente, deve enviar a Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte à Receita Federal do Brasil.
- DCTF: mensalmente, deve enviar à Receita Federal do Brasil a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais.

## 30.3 Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

### 30.3.1 Considerações Gerais

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN é um tributo, por definição da Constituição Federal de 1988, de competência exclusiva dos Municípios e do Distrito Federal e regula-se pela Lei Complementar Federal nº 116/03 e pela legislação de cada Município que for considerado o beneficiário do imposto devido. Ademais, devem ser observadas as determinações previstas na Instrução Normativa CAGE nº 01, de 05 de maio de 2011.

A característica desse tributo é que, embora tenha sido editada uma Lei Complementar Federal que definiu suas normas gerais, cada Município poderá legislar sobre ele, desde que não contrarie a referida lei federal, estabelecendo, por exemplo, alíquotas diferenciadas para cada um dos serviços sobre os quais incide o imposto, as obrigações acessórias a serem observadas, bem como a responsabilidade pelo crédito tributário a uma terceira pessoa, diversa do contribuinte, o chamado substituto tributário.

Em relação aos substitutos tributários, a Lei Complementar Federal nº 116/03, em seu art. 6º, estabeleceu como tais os tomadores dos serviços, ou seja, os contratantes, os quais terão a obrigação de reter o ISSQN incidente sobre o valor do serviço prestado, sendo, então, os responsáveis diretos pelo recolhimento do imposto, independentemente da ocorrência ou não da retenção. Essa substituição tributária, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei Complementar Federal nº 116/03, somente será obrigatória em relação a determinados tipos de serviço, podendo ser estendida para outros, de acordo com o estipulado no *caput* do art. 6º dessa lei, quando houver a previsão expressa em lei do respectivo Município.

Assim sendo, o gestor, quando do pagamento dos serviços contratados, deverá verificar o cabimento ou não da retenção do ISSQN, de acordo com o estabelecido na Lei

Complementar Federal nº 116/03 e na legislação do Município beneficiário do imposto, devendo ter atenção especial quanto ao cumprimento das chamadas obrigações acessórias estabelecidas na legislação municipal.

### 30.3.2 Serviços Sujeitos à Retenção na Fonte

A retenção na fonte será obrigatória para o ente público contratante quando houver lei municipal prevendo a substituição tributária ou, sem prejuízo do definido em lei municipal, na hipótese dos serviços previstos no § 2º do art. 6º da Lei Complementar Federal nº 116/03.

### 30.3.3 Município Beneficiário do Imposto

De acordo com o *caput* do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 116/03, o imposto retido deverá ser recolhido ao município do local do estabelecimento prestador do serviço, a exceção das hipóteses previstas nos incisos do mesmo artigo, nas quais, em regra, o imposto será devido ao município do local da execução dos serviços.

### 30.3.4 Fato Gerador e Base de Cálculo

O ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar Federal nº 116/03, ainda que esses não se configurem como atividade preponderante do prestador.

Na prática, a identificação do fato gerador ocorre por meio da nota fiscal ou de outro documento fiscal que discrimine o serviço prestado ao ente público contratante e que se enquadre na mencionada lista.

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço e, para fins de retenção, corresponderá ao total do valor dos serviços prestados no mês, sendo possível a dedução de eventuais parcelas autorizadas na legislação municipal.

Sobre essa base de cálculo, será aplicada a alíquota própria para o tipo de serviço, fixada na lei municipal, a qual não poderá ser superior a 5%, conforme determinado pelo art. 8º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 116/03. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento), conforme art. 8º-A da LC 116/2003 (incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016).

Quanto ao momento da retenção, esta deverá ser procedida por ocasião do reconhecimento da obrigação, para o caso de serviço ainda não pago, e no momento do pagamento, quando se referir a adiantamento por conta de serviços.

### 30.3.5 Casos de Dispensa de Retenção

As hipóteses de dispensa da retenção do ISSQN deverão estar previstas na legislação do Município beneficiário do imposto, cabendo ao prestador de serviço comprovar tal situação junto ao ente público tomador do serviço.

Cumpra-se destacar, ainda, que os serviços eventualmente não incluídos na lista anexa à Lei Complementar nº 116/03 também estarão dispensados da retenção, devido à não incidência do próprio imposto em razão da ausência de previsão legal.

### 30.3.6 Cumprimento de Obrigações Acessórias

Além da retenção e do recolhimento do tributo, o contratante deve enviar ao Município, na forma que este estabelecer, a relação dos beneficiados pelo pagamento de serviços efetuados no mês e o correspondente valor retido.

Sem prejuízo do cumprimento das demais obrigações acessórias, o Estado do Rio Grande do Sul, sob a supervisão da CAGE, mediante acesso credenciado com senha autorizada pela administração municipal, disponibiliza consulta aos pagamentos de imposto realizados<sup>1</sup>.

## 30.4 Contribuições Destinadas à Previdência Social/INSS

### 30.4.1 Considerações Gerais

Trata-se das denominadas contribuições previdenciárias, estabelecidas no art. 195 da Constituição Federal do Brasil e incidentes, em regra, sobre a folha de pagamentos. São disciplinadas especialmente pelas Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil nº 971/09 e nº 1.436/13.

### 30.4.2 Serviços Sujeitos à Retenção na Fonte e Percentual Aplicável

São inúmeros os serviços sujeitos à retenção na fonte da contribuição à Seguridade Social, quando contratados mediante cessão de mão de obra ou empreitada, os quais estão arrolados, exaustivamente, na legislação já mencionada, nos arts. 117 e 118 da referida IN RFB nº 971/09. Relacionam-se, entretanto, alguns, a título de exemplo: limpeza, conservação ou zeladoria; vigilância ou segurança; construção civil; serviços rurais; digitação e preparação de dados para processamento; acabamento, embalagem e acondicionamento de produtos; cobrança; coleta e reciclagem de lixo ou de resíduos; copa e hotelaria; corte ou ligação de serviços públicos; distribuição; treinamento e

<sup>1</sup> Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/6358/retencao-de-issqn-prefeituras>.

ensino; entrega de contas e documentos; ligação e leitura de medidores; manutenção de instalações, máquinas e equipamentos; montagem; operação de máquinas, equipamentos e veículos; operação de pedágios e terminais de transporte; operação de transporte de passageiros; portaria, recepção e ascensorista; recepção, triagem e movimentação de materiais; promoção de vendas e eventos; secretaria e expediente; saúde; telefonia, inclusive telemarketing.

O ente público contratante de serviços prestados mediante cessão de mão de obra ou empreitada, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços e recolher à Previdência Social a importância retida, em documento de arrecadação identificado com a denominação social e o CNPJ da empresa contratada e no prazo fixado pela legislação previdenciária.

Quando a atividade dos segurados na empresa contratante for exercida em condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou a sua integridade física, de forma a lhes possibilitar a concessão de aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de trabalho, o percentual da retenção aplicado sobre o valor dos serviços prestados por esses segurados, a partir de 1º de abril de 2003, deve ser acrescido de 4% (quatro por cento), 3% (três por cento) ou 2% (dois por cento), respectivamente, perfazendo o total de 15% (quinze por cento), 14% (quatorze por cento) e 13% (treze por cento), respectivamente.

Registre-se que as empresas optantes pelo Simples Nacional que prestarem serviços mediante cessão de mão de obra ou empreitada não estão sujeitas à retenção na fonte, excetuada a Microempresa ou a Empresa de Pequeno Porte tributada na forma do Anexo IV da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, também conhecida como Lei do Simples Nacional, conforme o disposto no art. 191 da supracitada IN.

Assim, os serviços passíveis de retenção, no caso de empresa optantes pelo Simples Nacional, são os dispostos no § 5º - C do art. 18 da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

### **30.4.3 Base de Cálculo**

A base de cálculo, para fins de retenção do INSS, corresponde ao valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, deduzida das parcelas previstas na legislação, conforme o disposto nos arts. 121 a 124 da IN RFB nº 971/09.

Em regra, não compõem a base de cálculo ou podem ser deduzidos as seguintes parcelas: os valores de materiais ou de equipamentos, próprios ou de terceiros, exceto os equipamentos manuais, fornecidos pela contratada, discriminados no contrato e na nota fiscal, na fatura ou no recibo de prestação de serviços, desde que comprovados; o

custo da alimentação *in natura* fornecida pela contratada, de acordo com os programas de alimentação aprovados pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE; e o fornecimento de vale-transporte em conformidade com a legislação própria.

Ressalte-se que os valores de materiais ou de equipamentos, próprios ou de terceiros, exceto os equipamentos manuais, cujo fornecimento esteja previsto em contrato, mas sem a respectiva discriminação de valores, desde que discriminados na nota fiscal, na fatura ou no recibo de prestação de serviços, não integram a base de cálculo da retenção.

Nesse caso, a apuração da base de cálculo dar-se-á nos termos previstos nos arts. 122 e 123 da aludida IN.

Entretanto, quando não existir previsão contratual de fornecimento de material ou de utilização de equipamento e quando o uso deste equipamento não for inerente ao serviço, mesmo havendo discriminação de valores na nota fiscal, na fatura ou no recibo de prestação de serviços, a base de cálculo da retenção será o valor bruto constante em um desses documentos.

#### 30.4.4 Casos de Dispensa de Retenção

O ente público contratante do serviço ficará dispensado de efetuar a retenção exigida pela legislação, nos termos do art. 120 da IN RFB nº 971/09, nos seguintes casos:

- a) quando o valor a ser retido por nota fiscal, fatura ou recibo for inferior ao limite mínimo permitido para recolhimento em Guia da Previdência Social – GPS;
- b) quando a contratada não possuir empregados, o serviço for prestado pessoalmente pelo titular ou sócio e o faturamento do mês anterior for igual ou inferior a duas vezes o limite máximo do salário de contribuição, cumulativamente;
- c) quando a contratação envolver somente serviços profissionais relativos ao exercício de profissão regulamentada por legislação federal, ou serviços de treinamento e ensino, desde que prestados pessoalmente pelos sócios, sem o concurso de empregados ou outros contribuintes individuais.

Por outro lado, não se aplica o instituto da retenção nas seguintes situações, conforme dispõe o art. 149 da IN RFB nº 971/09:

- a) na contratação de serviços prestados por trabalhadores avulsos por intermédio de sindicato da categoria ou de Órgão Gestor de Mão de Obra – OGMO;
- b) na empreitada total, conforme definição contida no inciso III do caput e no § 1º do art. 7º da Instrução Normativa RFB nº 2.021, de 2021;
- c) na contratação de entidade beneficente de assistência social isenta de contribuições sociais;

- d) na contratação de serviços de transporte de cargas;
- e) na empreitada realizada nas dependências da contratada.

### 30.4.5 Retenção na Construção Civil

Para a contratação de empresas para execução de atividades da construção civil, a legislação previdenciária, no tocante ao instituto da retenção, confere um tratamento especial, estabelecendo os serviços em que é cabível a retenção e definindo, também, os serviços que não se sujeitam a ela.

Nos termos do inciso III do art. 117 da IN RFB nº 971/09, a construção civil engloba tudo que envolva: (...) a construção, a demolição, a reforma ou o acréscimo de edificações ou de qualquer benfeitoria agregada ao solo ou ao subsolo ou obras complementares que se integrem a esse conjunto, tais como a reparação de jardins ou de passeios, a colocação de grades ou de instrumentos de recreação, de urbanização ou de sinalização de rodovias ou de vias públicas.

Nesses moldes, sujeitam-se à retenção, por exemplo, os serviços executados mediante contrato de empreitada parcial ou de subempreitada, bem como os atinentes à reforma de pequeno valor, além dos serviços discriminados no art. 149 da referida IN. De outra parte, não se sujeita à retenção a prestação de serviços de administração, fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras; assessoria ou consultoria técnicas, e controle de qualidade de materiais, entre outros.

### 30.4.6 Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta

A Lei Federal nº 12.546/2011 faculta a opção do contribuinte pela contribuição patronal sobre a receita bruta das empresas, instituindo a retenção sobre os serviços prestados por pessoas jurídicas beneficiárias da desoneração da folha de pagamento. A Lei fixa novas alíquotas em substituição à de 20% calculada sobre a folha, entre elas a mais usual é a de 3,5% (art. 7º, § 6º), para as atividades abrangidas, como:

- Tecnologia da Informação (TI) e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), conforme serviços constantes na Lei 11.774/08, art. 14 § 4º e §5º;
- Construção Civil (para as atividades enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0);
- Construção de Obras de Infraestrutura (atividades enquadradas nos grupos 421, 422, 429 e 431 da CNAE 2.0).

### 30.4.7 Contribuintes Individuais – Pessoa Física

A contribuição previdenciária dos contribuintes individuais é composta por duas parcelas:

- **Segurado** – sofre a retenção de 11% sobre o serviço remunerado, cuja base de cálculo é limitada ao teto do salário de contribuição<sup>2</sup>. Em 2021 o teto do salário de contribuição é de R\$ 6.433,57 (art. 51 e art. 65, II, “b”, IN RFB nº 971/09).
- **Patronal** - assumida como despesa pelo contratante de 20% sobre o serviço remunerado (art. 51 e art. 72, IN RFB nº 971/09).

**Da Ocorrência do Fato Gerador:** Para os órgãos do Poder Público, considera-se ocorrido o fato gerador da obrigação previdenciária principal e existentes seus efeitos na competência da liquidação do empenho do serviço, entendendo-se como tal, o momento do reconhecimento da despesa (art. 52 § 2º, IN RFB nº 971/09).

### 30.4.8 Contribuição Patronal sobre serviços prestados por Microempendedor Individual (MEI)

O MEI é o pequeno empresário individual que atende as condições abaixo relacionadas:

- Tenha faturamento limitado a R\$ 81.000,00 por ano;
- Que não participe como sócio, administrador ou titular de outra empresa;
- Contrate no máximo um empregado;
- Exerça uma das atividades econômicas previstas no Anexo XI, da Resolução CGSN nº 140/2018, o qual relaciona todas as atividades permitidas ao MEI.

De acordo com § 1º do art. 18-B da LC nº 123/2006, quem contrata MEI para prestar serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e manutenção ou reparos de veículos deve recolher a Contribuição Previdenciária Patronal (CPP) de 20% sobre o valor dos serviços, sem retenção da parte do segurado (art. 201 da IN 971/2009).

#### Obrigação Acessória para os serviços prestados por Pessoa Física e MEI

O contratante deve incluir na SEFIP/GFIP as informações referentes aos serviços de Pessoa Física e MEI. No âmbito da Administração Direta do RS, a DTI/CAGE extrai

<sup>2</sup> Caso a retenção máxima já tenha ocorrido no mês em serviços realizados a outras empresas, o prestador deverá comprovar os pagamentos anteriores.

os arquivos-base e envia para a DPP/TE, que os consolida com os arquivos de Folha de Pessoal do sistema RHE. Esses arquivos consolidados são enviados aos órgãos independentes e autônomos para utilização na transmissão da SEFIP/GEFIP. No caso das Secretarias, a própria DPP/TE efetua a transmissão.

### 30.4.9 O Tratamento Tributário aos Optantes do Simples Nacional

O processo de identificação de uma empresa optante pelo Simples se dá por meio do acesso ao sistema da Receita Federal, disponível na internet<sup>3</sup>.

#### **Tratamento quanto ao IRRF:**

Retenção dispensada conforme art. 1º da IN RFB 765/2007.

#### **Tratamento quanto ao INSS:**

Somente haverá retenção para as atividades de prestação de serviços elencadas abaixo conforme art. 189 § 1º, II da IN RFB 971/2009 e pelo art. 18 § 5º-C da LC Federal nº 123/2006:

- Construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada, execução de projetos e serviços de paisagismo, bem como decoração de interiores;
- Serviço de vigilância, limpeza ou conservação;
- Serviços advocatícios.

#### **Tratamento quanto ao ISS<sup>4</sup>:**

Haverá retenção observando o seguinte:

A alíquota aplicável na retenção na fonte deverá ser informada no documento fiscal e corresponderá ao percentual de ISS previsto nos Anexos III, IV ou V, da LC nº 123/06, conforme seu art. 21, I, § 4º;

Se a empresa não informar a alíquota correspondente na nota fiscal, aplicar-se-á a alíquota correspondente ao percentual de 5%. Inciso V, § 4º do art. 21 da LC nº 123/06;

<sup>3</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Simples Nacional**. Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/aplicacoes.aspx?id=21>. Acesso em: out 2021.

<sup>4</sup> Não caberá retenção se a empresa estiver sujeita à tributação do ISS no Simples Nacional por valores fixos mensais (SIMEI). Inciso IV, § 4º do Art. 21 LC 123/06.

### 30.4.10 Solidariedade e Responsabilidade Pessoal

Nos termos do art. 33, § 5º, da Lei Federal nº 8.212/91, a retenção do INSS sempre se presumirá feita pelo contratante (ente público), não lhe sendo lícito alegar qualquer omissão para se eximir do recolhimento, ficando diretamente responsável pelas importâncias que deixar de reter ou tiver retido em desacordo com a legislação.

Ademais, os administradores de Autarquias e Fundações Públicas, criadas e mantidas pelo Poder Público, de empresas públicas e de sociedades de economia mista sujeitas ao controle da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, que estiverem em mora, por mais de 30 dias, no recolhimento das contribuições previstas na referida lei, conforme o art. 42 da Lei Federal nº 8.212/91, tornam-se solidariamente responsáveis pelo respectivo pagamento, ficando ainda sujeitos às proibições do art. 1º e às sanções dos arts. 4º e 7º do Decreto-Lei nº 368/68.

### 30.4.11 Prazo e Forma de Recolhimento e Obrigações Acessórias

Os valores retidos, correspondentes a 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviços, deverão, nos termos do art. 31 da Lei Federal nº 8.212/91, ser recolhidos até o dia 20 do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura em nome da empresa cedente da mão de obra.

No tocante às obrigações acessórias, saliente-se que a Instrução Normativa RFB nº 971/09 traz uma série de obrigações chamadas de acessórias a serem observadas pelo ente público contratante.

### 30.4.12 Manual da GPS

Dentre as diversas obrigações estatais encontram-se as que os órgãos do Estado devem pagar as contribuições previdenciárias previstas na legislação tributária decorrentes de suas contratações, sejam de pessoas físicas ou jurídicas, sejam de origem patronal, como substituto ou como contribuinte, bem como a obrigação de transmitir todas as informações correspondentes aos pagamentos efetuados à Receita Federal a título dessas contribuições.

Até então, os pagamentos e os procedimentos efetuados para a geração das informações a serem transmitidas para a Receita Federal, constantes na guia da Previdência social (GPS), eram realizados no sistema Administração Financeira do Estado (AFE), a partir das transações CTS, enquanto os procedimentos efetuados para geração do pagamento de acerto eram realizados no sistema Finanças Públicas do Estado (FPE), a partir de notas financeiras e liquidações.

Diante da iminente necessidade de desativação do sistema AFE, com a migração de todas as suas funcionalidades para o sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE, e no intuito de aperfeiçoar os procedimentos relativos à execução da despesa, o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Rio Grande do Sul – PROCERGS, a partir de um projeto desenvolvido pela Divisão de Controle da Administração Direta – DCD/CAGE e pela Divisão de Tecnologia da Informação – DTI/CAGE, desenvolveu a funcionalidade Guia Previdência Social no FPE, acessível no menu Execução Despesa.

Dentre as vantagens da nova funcionalidade destacam-se:

- Eliminação do descompasso entre a liquidação do serviço e a geração da GPS, que ocorriam em momentos diferentes;
- Inclusão automática da GPS a partir das transações que a originam;
- Utilização de um sistema único para geração de informações para as obrigações acessórias e para o pagamento da GPS; e
- Qualificação da informação dos valores referentes à contribuição do segurado e à contribuição patronal, eliminando problemas na GEFIP/SEFIP.

Este manual é destinado aos órgãos da Administração Direta do Estado, objetivando detalhar as características da nova funcionalidade e os procedimentos necessários para a geração da GPS no FPE, que hoje está disponível no site da CAGE<sup>5</sup>.

## 30.5 PIS/PASEP, COFINS e CSLL

### 30.5.1 Considerações Gerais

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a obrigação de efetuar a retenção desses tributos federais alcança, no âmbito estadual, somente as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as empresas públicas.

Assim, tal retenção não será obrigatória para as autarquias, as fundações e os órgãos da Administração Pública Estadual, que estarão sujeitos à retenção somente em caso de o Estado firmar um convênio nesse sentido com a Receita Federal do Brasil (Lei Federal nº 10.833/03, art. 33).

A legislação que rege a matéria é a Lei Federal nº 10.833/03, operacionalizada pela Instrução Normativa SRF nº 459/04 e alterações posteriores. Trata-se da retenção conjunta das seguintes contribuições:

- Programa de Integração Social – PIS/PASEP;

---

<sup>5</sup> CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. **MANUAL GPS - Órgãos da Administração Direta**. Versão 1.7, Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/7533/gps--orgaos-administracao-direta>. Acesso em: out 2021.

- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; e
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

### 30.5.2 Serviços Sujeitos à Retenção na Fonte

Os serviços sujeitos à retenção na fonte desses tributos encontram-se definidos no art. 30 da Lei Federal nº 10.833/03 e alterações posteriores, quais sejam: serviços de limpeza, conservação, manutenção, segurança, vigilância, transporte de valores e locação de mão de obra e serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção e riscos e administração de contas a pagar e a receber. Também se sujeita à retenção na fonte a remuneração decorrente de serviços profissionais.

### 30.5.3 Casos de Dispensa de Retenção

De acordo com o § 3º do art. 31 da referida Lei Federal, é dispensada a retenção de valor igual ou inferior a R\$ 10,00 (dez reais), exceto na hipótese de Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF eletrônico efetuado por meio do Siafi.

### 30.5.4 Base de Cálculo e Alíquotas para Retenção

A base de cálculo e as alíquotas para retenção na fonte correspondem àquelas previstas no art. 31 da Lei Federal nº 10.833/03.

Assim, o valor da CSLL, da COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP a ser retido será determinado mediante a aplicação, sobre o montante bruto da nota fiscal, do percentual de 4,65% (quatro inteiros e sessenta e cinco centésimos por cento), correspondente à soma das alíquotas de 1% (um por cento) para CSLL, 3% (três por cento) para COFINS e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para PIS/PASEP.

### 30.5.5 Prazos e Forma de Recolhimento

De acordo com o estabelecido no art. 35 da Lei Federal nº 10.833, os valores retidos no mês deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional pelo órgão público que efetuar a retenção ou, de forma centralizada, pelo estabelecimento matriz da pessoa jurídica, até o último dia útil do segundo decêndio do mês subsequente àquele mês em que tiver ocorrido o pagamento à pessoa jurídica fornecedora dos bens ou prestadora do serviço.

### 30.5.6 Cumprimento das Obrigações Acessórias

As pessoas jurídicas que efetuarem a retenção deverão fornecer informações, anualmente (até o último dia útil do mês de fevereiro do ano subsequente), à pessoa jurídica beneficiária do pagamento, a exemplo do comprovante anual da retenção. Ainda, deverão incluir os valores retidos na DCTF, mensalmente, no grupo Contribuições Sociais Retidas na Fonte, nos termos da IN RFB nº 2.005, de 29 de janeiro de 2021.

## 30.6 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

- [Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003](#)

*Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#)

*Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995](#)

*Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003](#)

*Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011](#)

*Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e dá outras providências.*

- [Decreto Federal nº 3.048, de 06 de maio de 1999](#)

*Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.*

- [Decreto Federal nº 9.580, de 22 de novembro 2018](#)

*Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.*

– [Instrução Normativa SRF nº 459, de 17 de outubro de 2004](#)

*Dispõe sobre a retenção de tributos e contribuições nos pagamentos efetuados pelas pessoas jurídicas de direito privado a outras pessoas jurídicas pela prestação de serviços.*

– [Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009](#)

*Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).*

– [Instrução Normativa RFB nº 1.436, de 30 de dezembro de 2013](#)

*Dispõe sobre a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), destinada ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), devida pelas empresas referidas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.*



## 31. CONVÊNIOS

---

**31.1** *Definição e Considerações Gerais* **31.2** *Habilitação, Celebração e Formalização* **31.3** *Execução e Alteração* **31.4** *Fiscalização* **31.5** *Prestação de Contas* **31.5.1** *Prestação de Contas Parcial* **31.5.2** *Prestação de Contas Final* **31.6** *Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado* **31.7** *Módulo de Convênios* **31.8** *Pontos de Controle* **31.9** *Perguntas e Respostas* **31.10** *Legislação*

---

*Atualizado por  
Lucas Carvalho*

### 31.1 Definição e Considerações Gerais

Conforme disposição doutrinária, o convênio é um ajuste formalizado entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou formalizado entre algum deles e entidades privadas sem fins lucrativos, para a consecução de objetivos que lhes sejam comuns e que atendam ao interesse público<sup>1</sup>. Com o advento da Lei Federal nº 13.019, 31 de julho de 2014, as entidades privadas supracitadas ficaram restritas àquelas que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde, conforme exposto no art. 199 da Constituição Federal<sup>2</sup>.

Seguindo a Doutrina, a Instrução Normativa CAGE nº 06, de 27 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a celebração e execução de convênios no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, conceitua convênio como:

instrumento utilizado para a transferência de recursos, tendo como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública estadual e, de outro, órgão ou entidade pública de outra esfera de governo, ou entidades beneficentes de assistência social da área de saúde, de que trata o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal, visando à execução descentralizada de programa de governo, compreendendo realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse comum, em regime de mútua cooperação.

Como se pode verificar, o convênio é também originário de um acordo de vontades e envolve a transferência de recursos, no entanto se diferencia de um contrato, sobretudo, por haver uma busca por interesses comuns – os partícipes pretendem atender o interesse público –, enquanto, nos contratos, há interesses contrapostos das partes – o ente público busca o atendimento do interesse público, e o particular, o lucro.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Método, 2021.

<sup>2</sup> PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, R. C. R. Ob. cit.

Conforme a IN CAGE nº 06/16, os partícipes poderão figurar em uma das seguintes posições de um convênio:

- **Concedente** – órgão ou entidade da Administração Pública Estadual (Estado e suas autarquias e fundações) responsável pela transferência de recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio; e
- **Conveniente** – pessoa jurídica de direito público ou privado sem fins lucrativos, com a qual o órgão ou entidade venha a pactuar execução de programa, projeto ou atividade.

Outras pessoas jurídicas poderão figurar no convênio celebrado, tais como o chamado interveniente, que, embora não seja um partícipe obrigatório, pode participar do convênio manifestando o seu consentimento ou assumindo obrigações na execução do objeto em nome próprio, como, por exemplo, o acompanhamento, a supervisão, a fiscalização e o gerenciamento da execução do objeto conveniado.

Consoante dispõe o inciso VI do art. 2º da IN supracitada, será considerado interveniente a “pessoa jurídica de direito público ou privado que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações na execução do objeto em nome próprio”.

Cabe enfatizar que a obrigatoriedade de celebração de convênio não se aplica aos casos em que houver uma lei específica que discipline a transferência de recursos para execução de programas do Governo Estadual com os Municípios ou outras entidades e dispor sobre critérios de habilitação, execução, forma de transferência, aplicação e prestação de contas, conforme previsto no art. 44 da IN CAGE nº 06/16.

Além disso, na celebração de convênio cujos recursos sejam oriundos de dotações orçamentárias da União, de outros Estados ou dos Municípios, e em que o ente público estadual seja conveniente ou interveniente, serão aplicadas as normas da legislação específica do respectivo ente público concedente; e, nos casos em que houver o envolvimento de organismo internacional como concedente dos valores, aplicar-se-ão as regras estabelecidas no acordo entre as partes<sup>4</sup>.

Por fim, cabe fazer uma observação acerca do advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Enquanto a Lei 8.666/93, a ser revogada dois anos após a data recém mencionada, estabelece, em seu art. 116, que “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios (...) e outros instrumentos congêneres”, dispondo, inclusive, sobre a retenção dos recursos financeiros a serem transferidos em caso de certas impropriedades (vide § 3º do art. 116), a Lei nº 14.133/21 restringiu-se, por sua vez, a expressar que na ausência de norma específica

---

<sup>4</sup> Vide Capítulo X da IN CAGE nº 06/16.

e no que couber, será aplicada aos convênios e aos instrumentos congêneres (art. 184), sem apresentar outras disposições mais detalhadas<sup>5</sup>.

### 31.2 Habilitação, Celebração e Formalização do Convênio

A Habilitação é uma etapa anterior à celebração de convênios com a Administração Pública Estadual, e deve ocorrer perante o órgão ou a entidade responsável pelo repasse de recursos. Para o procedimento de habilitação, o órgão ou a entidade pública ou privada sem fins lucrativos que possui interesse em firmar convênio – chamado de “proponente” – deverá apresentar os documentos previstos nos incisos do art. 4º da IN CAGE nº 06/16, conforme a qualificação do proponente:

- entes municipais, os documentos serão os que estão arrolados no inc. I;
- consórcios públicos, os documentos previstos no inc. IV;
- demais entidades de direito público, a documentação será a descrita no inciso II; e
- entidades privadas da área saúde, conforme art. 199 da CF/88, a documentação será a descrita no inciso III.

Cabe ressaltar que, conforme o § 3º do mesmo art., os municípios poderão substituir os documentos para habilitação por uma Certidão de Regularidade obtida junto ao Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado – CHE, administrado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.

Cumprida com êxito a fase de Habilitação, caberá à Administração Pública Estadual apreciar o Plano de Trabalho apresentado pelo proponente, a fim de apurar se tal plano atende aos requisitos dispostos nos parágrafos do art. 5º da referida IN, como, por exemplo, estar na forma do modelo anexo à IN; constar nele a assinatura da autoridade competente do órgão ou da entidade proponente, bem como a indicação dos interesses comuns e a finalidade pública a ser alcançada por meio do ajuste.

Menciona-se que a proposta de Plano de Trabalho deverá constar em processo administrativo próprio, protocolado no órgão ou na entidade estadual que será o partícipe Concedente (*caput* do art. 5º da IN CAGE nº 06/16).

Cumpridas as exigências supracitadas, o Plano de Trabalho proposto será submetido à análise do órgão ou da entidade concedente no tocante à sua viabilidade técnica, orçamentária e financeira, tramitando, a seguir, pela assessoria jurídica<sup>6</sup>, a fim de que sejam analisados o Plano de Trabalho e, também, a minuta do Termo de Convênio.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, R. C. R. Ob. cit.

<sup>6</sup> Conforme expressa disposição da Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos, em seu art. 53, § 4º, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio

Após a aprovação do Plano de Trabalho, o órgão ou a entidade responsável pelo repasse procederá seu registro no módulo Convênios e Parcerias do sistema FPE, sem exceções em relação ao seu objeto ou à previsão de transferência de recursos financeiros, nos termos do art. 1º do Decreto Estadual nº 53.196, de 14 de dezembro de 2016.

Cabe lembrar que as unidades envolvidas tanto na análise dos requisitos de Habilitação quanto na análise de viabilidade devem fazer uso das Listas de Verificação dispostas no Sistema de Informações da CAGE – SINCA<sup>7</sup>, as quais deverão ser preenchidas e juntadas aos autos do processo antes do envio para manifestação da Seccional da CAGE, quando se tratar de órgão da Administração Direta, ou, no caso de entidade da Administração Indireta, será juntada aos autos antes do envio para manifestação da assessoria jurídica.

Para que sejam submetidos, por fim, aos chefes dos poderes e órgãos, os convênios terão de ter passado pela análise dos setores anteriormente indicados e, em se tratando de convênios firmados com a Administração Direta, ter recebido a manifestação favorável da Seccional da CAGE junto ao órgão responsável pelo convênio.

Aprovada a realização do convênio, no âmbito do órgão ou da entidade da Administração Pública, será firmado o Termo de Convênio, contendo, ao menos, as cláusulas previstas no art. 16 IN CAGE; contudo, no caso de não aprovação, essa decisão será comunicada ao município ou à entidade e, em seguida, terá o respectivo processo administrativo arquivado.

Nesse ponto, torna-se importante destacar para o gestor público que os Termos de Convênio (e Termos de Cooperação) foram padronizados, sendo individualizados por objeto (obras, serviço e aquisição de equipamentos) e, também, se oriundo ou não da Consulta Popular. Importante frisar que as cláusulas contidas em tais instrumentos não podem ser alteradas, mas podem ser complementadas pela Administração. Desta feita, o gestor público deve utilizar os seguintes instrumentos<sup>8</sup>:

- Termo de Convênio – Obras;
- Termo de Convênio – Serviços;
- Termo de Convênio – Aquisições;
- Termo de Convênio – Obras – Consulta Popular;
- Termo de Convênio – Serviços – Consulta Popular;
- Termo de Convênio – Aquisições – Consulta Popular;

---

de legalidade de convênios, e outros instrumentos congêneres, bem como dos respectivos termos aditivos.

<sup>7</sup> Vide [SINCA](#).

<sup>8</sup> Vide [SINCA](#).

- Termo de Cooperação – Sem ingresso de Receita; e
- Termo de Cooperação – Com ingresso de Receita.

Importante ressaltar que, de acordo com o art. 17 da aludida IN, é vedada a inclusão, nos convênios, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

I - alteração do objeto do convênio detalhado no Plano de Trabalho mediante Termo Aditivo;

II - pagamento de gratificação, honorários por serviços de consultoria, de assistência técnica e assemelhados ou qualquer outra forma de remuneração a servidores que pertençam aos quadros de pessoal da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações da União, do Estado e dos Municípios, bem como pagamento de despesas a título de taxa de administração ou de gerência ou similares;

III - utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no respectivo instrumento, ainda que em caráter de emergência, e atribuição de efeitos financeiros retroativos;

IV - realização de despesas em data anterior à vigência do convênio;

V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se a despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VI - a efetivação de despesas com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora do prazo;

VII - aquisição de bens móveis usados;

VIII - gerir os recursos do convênio em conta corrente que não seja a específica; e

IX - o aproveitamento de rendimentos de aplicações financeiras para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho pactuado.

Enfatiza-se que a eventual inobservância das vedações supracitadas resultará na nulidade do ato e na responsabilidade do administrador do órgão ou da entidade concedente.

Os órgãos e as entidades estaduais, para assegurar a regularidade e a adequação dos processos de celebração e execução de convênios, deverão segregar funções como segue:

- Área **administrativa**: autua, formaliza o processo e analisa documentação;
- Área **técnica**: analisa, elabora minuta e emite parecer, bem como efetua o acompanhamento físico;
- Área **de orçamento e finanças**: analisa, providencia liberação de recurso e solicita empenho/liquidação da despesa;
- Área **jurídica**: analisa e emite parecer jurídico.

### 31.3 Execução e Alteração do Convênio

As responsabilidades dos partícipes do convênio, no tocante à sua execução, constam nas respectivas cláusulas do instrumento firmado e devem atender, quando o Estado for o concedente, às exigências previstas na IN CAGE nº 06/16, ou, quando os recursos forem repassados pela União, na condição de concedente, às previstas em normativos federais, como a IN STN nº 01/97 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 28 de novembro de 2011, ou, ainda, se os recursos forem de origem internacional, às regras estipuladas no acordo entre as partes.

Durante sua execução, é possível, via Termo Aditivo, alterar o convênio mediante proposta feita pelo conveniente, devidamente formalizada e justificada, e apresentada ao concedente em, no mínimo, 60 dias antes do término da vigência do convênio ou no prazo nele estipulado (art. 18, IN CAGE nº 06/16).

Considerando-se que, ao fim e ao cabo, a sociedade anseia não só pela geração de Valor Público através da execução objeto do convênio, mas também que tal objeto seja realizado de forma eficiente e tempestivo (principalmente quando oriundo de demanda da Consulta Popular, pois uma execução intempestiva tem o condão de desestimular a participação do cidadão nos próximos pleitos), é imperioso destacar que o gestor público estadual não se deve limitar a monitorar passivamente o prazo de vigência do convênio e, muito menos, conceder a todo e a qualquer pedido de prorrogação de prazo.

Contudo, solicitada a aditivação, cabe ao gestor público dar atenção especial à manifestação do Fiscal do Convênio e, sobretudo, às seguintes comprovações que o conveniente deve apresentar por ocasião da solicitação de termo aditivo de prorrogação de prazo:

- a) os motivos detalhados que justifiquem o atraso ocorrido na execução e o prazo de prorrogação solicitado;
- b) as ações que já foram realizadas para sanar os motivos apresentados como justificativa para o atraso;
- c) extrato da conta corrente bancária específica;
- d) descrição detalhada dos itens do plano de trabalho que já tenham sido executados, assim como daqueles que ainda o serão, contendo a porcentagem da execução do objeto e o respectivo montante de recurso utilizado;
- e) comprovante da emissão e da data de entrega da notificação descrita no art. 31 da IN CAGE 06/20216;
- f) comprovante da publicação do instrumento convocatório de licitação no prazo estabelecido, bem como de sua prorrogação, se houver; e

g) levantamento fotográfico da execução do serviço, da obra, de eventual maquinário ou de bem móvel adquirido.

Ressalta-se que, em virtude da grande relevância da orientação supramencionada, tal regramento está contido não só na IN CAGE 06/2016 (art. 19, II), como também em cláusula específica dos Termos de Convênio Padronizados, possibilitando, assim, o seu amplo conhecimento, tanto para o conveniente quanto para o concedente.

Menciona-se que a Seccional da CAGE fará análise prévia do Termo Aditivo, salvo quando o objeto da alteração seja tão somente a prorrogação de prazo de vigência do convênio, ocasião em que também poderá ser dispensada a delegação de competência.

Vale lembrar que, assim como o Termo de Convênio e o Termo de Cooperação, o Termo Aditivo e a respectiva Manifestação do Fiscal também foram padronizados (ambos disponíveis no SINAGE), e, conseqüentemente, devem ser utilizados pelo gestor público.

Há ainda a possibilidade de alteração do convênio se dar via Apostila, dispensando, portanto, a formalização do Termo Aditivo, contudo o apostilamento é restrito a alterações que versem sobre:

I - mudança de denominação do órgão ou entidade da Administração que figure como intermediário entre o Estado e o Conveniente, em virtude de alteração de competência administrativa estipulada por lei, desde que conste a concordância expressa de todos os envolvidos;

II - cumprimento de determinação legal;

III - remanejamento de recursos sem alteração do valor global;

IV - ajustes das metas constantes no plano de trabalho, desde que não implique redução quantitativa; e

V - modificação de dotação orçamentária.

Desta feita, o gestor público deve atentar para que o remanejamento de recursos não aumente o valor global; e os ajustes das metas do plano de trabalho não reduzam os quantitativos do objeto.

### **31.4 Fiscalização**

No âmbito dos convênios administrativos, o fiscal do convênio são “os olhos e os ouvidos do gestor” no local da execução do objeto.

O gestor público, comprometido com a execução do objeto do convênio e com a correta aplicação do recurso público estadual repassado, deve dar especial atenção ao fiscal do convênio, pois um objeto carente de fiscalização concomitante, provavelmente, apresentará os seus sinais de irregularidade e/ou de ineficiência por ocasião da prestação

de contas, implicando, por conseguinte, prejuízos à sociedade gaúcha, financeiros e/ou não financeiros.

Diante da pertinência do assunto, a IN CAGE 06/16 dedicou uma seção exclusiva para orientação e regramento sobre Acompanhamento e Fiscalização, que deve ser de conhecimento de todos os servidores designados como fiscal de convênio, logo, o gestor público deve recomendar a leitura apurada e atenta de tal seção aos servidores por ele assim designados.

Inclusive, por ocasião da escolha daqueles servidores que serão designados como fiscal de convênio, cabe ao Gestor Público atentar, especialmente, para as seguintes características:

- conhecimento técnico do objeto;
- proximidade do local de execução do objeto; e
- relativa disponibilidade operacional.

Designado por meio de Portaria expedida pelo titular do órgão ou da entidade da Administração Pública Estadual, caberá ao Fiscal do Convênio realizar atividades que possuem potencial de mitigar riscos de inexecução ou de execução irregular do objeto e, conseqüentemente, de prevenir o gestor público estadual de responsabilização decorrente da respectiva transferência de recurso público. Nesse sentido, o §1º do art. 26 da IN CAGE nº 06/16 define que o Fiscal do Convênio deverá:

I - realizar visitas ao local da execução, informando as datas em que foram realizadas;

II - atestar a efetiva execução do objeto conveniado;

III - registrar, no expediente administrativo que originou o ajuste, os atos de fiscalização do convênio e as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, assim como as medidas adotadas para regularização de eventuais falhas; e

IV - anexar, na aba Documentos do módulo Convênios do FPE, cópia do registro acima descrito.

Por ocasião das atividades de acompanhamento e fiscalização, o Fiscal do Convênio verificará a compatibilidade entre a execução do objeto e o que foi estabelecido no Plano de Trabalho; e o cumprimento dos prazos e das metas desse Plano nas condições estabelecidas.

No caso de atraso no cronograma, ou inexecução parcial ou total do estabelecido no Plano de Trabalho, o fiscal do convênio dará ciência ao Gestor Público, que deverá notificar o conveniente das ocorrências relacionadas à eventual inexecução do objeto conveniado, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados.

Objetivando resguardar o Gestor Público estadual e fomentar a eficácia da atuação do Fiscal do Convênio, a IN CAGE nº 06/16 estabeleceu mecanismos para viabilizar a tempestividade da manifestação do conveniente em resposta à notificação supradescrita, como a suspensão da liberação dos recursos pendentes e a fixação de prazo para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado, desde que não ultrapasse 90 (noventa) dias.

A suspensão de liberação dos recursos ocorrerá, principalmente, quando não houver comprovação da aplicação das parcelas anteriormente recebidas, inclusive mediante fiscalização *in loco* (realizada pelo Fiscal do Convênio e/ou pela CAGE); quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do objeto; e quando o conveniente executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo Gestor Público e/ou pela CAGE.

Considerando que a fiscalização *in loco* da execução do objeto é essencial para que o gestor público disponha de um *feedback* preciso feito pelo Fiscal de Convênio, a IN supracitada, em seu art. 30, estabeleceu - com base nos critérios de valor do repasse e no tipo de objeto - uma quantidade mínima de visitas a serem realizadas, como é, por exemplo, o caso de convênios em que o objeto é obra e serviço de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a qual deverá ser visitada pelo Fiscal de Convênios, no mínimo, em 04 (quatro) oportunidades.

Ressalta-se que, para garantir a regularidade dos atos praticados pelo conveniente, o Gestor Público deve prover as condições necessárias à realização de tais atividades de acompanhamento e fiscalização do objeto pactuado, a exemplo de apoio logístico, treinamentos e capacitações.

### 31.5 Prestação de Contas

Consoante disposição da Constituição Estadual, deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (§ único, art. 70), portanto o ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos compete ao conveniente, por meio de documentação comprobatória de que os gastos foram efetuados de acordo com os objetivos pactuados.

Nesse sentido, a IN CAGE nº 06/16, em seu capítulo VIII, art. 32 a 37, abarca os procedimentos e as normas exigíveis quanto à prestação de contas (PCT) dos convênios em geral, normatizando, inclusive, o que compete às unidades do órgão ou da entidade

concedente que estiverem envolvidas nesta etapa do processo, como se pode depreender dos parágrafos do art. 37.

Dada a pertinência do assunto, é importante, também, destacar alguns aspectos específicos a respeito da PCT parcial e da PCT final, a seguir tratados.

### 31.5.1 Prestação de Contas Parcial

A chamada prestação de contas (PCT) parcial ocorre quando o objeto do convênio for executado em etapas ou quando o repasse previsto de recursos se der de modo parcelado (art. 34, IN CAGE nº 06/16). Além disso, a PCT parcial se diferencia da PCT final por envolver um número reduzido de documentos quando comparada com a PCT final (art. 34 da IN CAGE nº 06/16), documentos esses que são os seguintes:

- i) ofício de encaminhamento, dirigido à autoridade máxima do órgão ou da entidade estadual, em que constem os dados identificadores do convênio e da parcela ou etapa, e o número do processo de origem;
- ii) relação de pagamentos realizados;
- iii) relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos à conta do convênio;
- iv) registros fotográficos dos bens adquiridos, produzidos ou construídos à conta do convênio; e
- v) boletim de Medição, no caso de obras ou serviços de engenharia.

Outra peculiaridade da PCT parcial é a de que, quando o objeto do convênio for executado em etapas, a realização da PCT referente à parcela recebida é condição necessária para a liberação dos recursos que compõem a parcela seguinte (inc. I, art. 33, IN CAGE nº 06/16). Nesses casos, a PCT deve ocorrer em até 60 dias do prazo final para a aplicação de cada parcela.

Ressalte-se que as PCTs parciais devem, conjuntamente com a prestação de contas final, formar processo administrativo único e específico.

### 31.5.2 Prestação de Contas Final

A PCT final formalizará a conclusão do objeto, ocorrendo após a aplicação da última parcela (ou da parcela única), devendo, em ambas as hipóteses, ser realizada em até 60 dias após o término da vigência do convênio, consoante art. 33 da IN CAGE nº 06/16. Caso o conveniente não a apresente no prazo exigido, ficará sujeito à devolução dos valores transferidos, devidamente atualizados (§ 3º do art. 33 da IN CAGE nº 06/16).

Conforme explicitado acima, a PCT final é composta por outros vários documentos que não integram a PCT parcial, tais como: demonstrativos de execução de receita e de

despesa, extratos bancários, relatórios de realização de metas e parecer de unidade de Controle Interno do conveniente. A relação desses documentos consta nos incisos do art. 35 da IN CAGE nº 06/16.

Importante destacar que, se verificada a ausência injustificada de prestação de contas, ou a aplicação dos recursos transferidos em desacordo com o objeto do convênio, ou, ainda, quando houver prejuízo ao erário, deverá o gestor providenciar a instauração de tomada de contas especial, na forma da legislação pertinente (art. 42 da IN CAGE nº 06/16).

### **31.6 Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado**

O Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado – CHE foi instituído pela IN CAGE nº 05/06, com a finalidade de simplificar a fase de habilitação das entidades partícipes que venham a firmar convênios com os entes públicos estaduais, de modo que toda a documentação de habilitação prévia exigida pela IN CAGE nº 06/16 seja apresentada em uma única vez, dentro de um determinado período de validade.

O mencionado cadastro, disponível no endereço [www.che.sefaz.rs.gov.br](http://www.che.sefaz.rs.gov.br), centraliza o recebimento e o registro dos documentos necessários à habilitação, gerando uma Certidão de Regularidade, chamada de Certidão do CHE. Esta substitui as inúmeras cópias de documentos comprobatórios de regularidade exigidos pela legislação pertinente (tais como Certidões Negativas de Débitos – CND relativas ao INSS e FGTS e à Fazenda Estadual, Certidões do Tribunal de Contas do Estado – TCE e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), anteriormente juntadas em cada expediente em que havia uma proposta de celebração de convênio, no âmbito do Estado do RS.

O cadastramento ao CHE deve ser efetuado na Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, responsável pela guarda e validação da documentação entregue, bem como pela emissão da Certidão do CHE, nos termos do § 5º do art. 1º da IN CAGE nº 05/06.

O referido cadastro tem atendido, preponderantemente, aos Municípios do Rio Grande do Sul e, a partir da edição da Circular CAGE nº 03, de 11 de junho de 2012, comprova o atendimento, pelo Município, do disposto no inciso I do § 1º do art. 51 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, no que se refere ao Poder Executivo estadual, que trata da entrega de cópias das contas municipais relativas ao exercício anterior.

### **31.7 Módulo de Convênio**

Foi implementado, no âmbito do Estado do RS, o chamado Módulo de Convênios e Parcerias, a ser operacionalizado no Sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE. Esse módulo tem a finalidade de organizar o fluxo, centralizar os dados e disponibilizar

informações gerenciais sobre os ajustes firmados pelo Estado na condição de concedente, conveniente, interveniente ou executor. Conforme dispõem o Decreto nº 53.196, de 14 de setembro de 2016, e a IN CAGE nº 06/16, todo convênio deverá ser cadastrado no Sistema FPE – Módulo de Convênios e Parcerias, seguindo o fluxo de acordo com as suas características.

Ressalte-se que o fluxo detalhado dos procedimentos relativos aos convênios celebrados pelo Estado do RS está disponível para consulta no próprio Módulo de Convênios e Parcerias.

### 31.8 Pontos de Controle

É importante que todos os convênios celebrados pelos entes públicos estaduais sejam controlados em seus aspectos qualitativo e quantitativo. Nesse sentido, destacam-se, a seguir, alguns pontos a serem observados pelos gestores de cada órgão ou entidade para que se atinjam plenamente os resultados esperados e se evitem irregularidades.

- Não admitir a estipulação de cláusulas ou condições que estejam em desacordo com a legislação pertinente, em especial a IN CAGE nº 06/16;
- Depositar os recursos financeiros recebidos por conta de convênios celebrados, em conta bancária individualizada e vinculada, identificada pelo nome e número do convênio, em estabelecimento bancário oficial do Estado ou, na falta deste, em outro banco, preferencialmente da União;
- Aplicar os saldos do convênio, enquanto não utilizados, em poupança ou modalidade de aplicação financeira lastreada em títulos da dívida pública, devendo os rendimentos ser aplicados exclusivamente no objeto do convênio, atentando para que tenham um controle especial, pois serão destacados no relatório e nos demonstrativos da prestação de contas futura;
- Manter registros contábeis individualizados das receitas e despesas do convênio, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- Incluir a totalidade das receitas e despesas do convênio no respectivo orçamento quando a entidade partícipe estiver sujeita às disposições da Lei Federal nº 4.320/64;
- Quando o Estado for o conveniente, designar um gestor responsável pela execução do convênio, o qual responderá, inclusive, pela elaboração da prestação de contas. É aconselhável que o gestor disponha de uma estrutura de controle que permita o acompanhamento físico-financeiro permanente da execução do convênio;

- Observar, integralmente, as disposições da Lei Federal nº 8.666/93, quando da execução do convênio, atentando-se especialmente para as eventuais situações de dispensa e inexigibilidade de licitação, que devem ser adequadamente fundamentadas. Observação válida também por ocasião da Nova Lei de Licitações, Lei Federal nº 14.133/21;
- Designar responsável técnico e providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART para as obras e/ou os serviços de engenharia;
- Acompanhar e fiscalizar os contratos com terceiros afetos à execução do objeto do convênio, responsabilizando-se pelos recebimentos provisórios e definitivos relativos às obras e/ou aos serviços de engenharia;
- Fazer cumprir as outras obrigações relativas às peculiaridades próprias do objeto ou da execução do convênio, conforme definido no Termo de Convênio;
- Comunicar, tempestivamente, os fatos que poderão ou já estão afetando a execução normal do convênio, permitindo, assim, que o órgão ou a entidade que cedeu o recurso adote as providências cabíveis em tempo hábil;
- Observar a data para a prestação de contas dos recursos recebidos, devolvendo os saldos do convênio e os rendimentos das aplicações financeiras não utilizados até a data fixada para a conclusão do objeto ou a extinção do convênio, se for o caso;
- Emitir os documentos comprobatórios das despesas realizadas em nome da entidade partícipe, com identificação do número e do nome do convênio, os quais devem ser mantidos em arquivo próprio, juntamente com os extratos bancários.

## 31.9 Perguntas e Respostas

### 1. Como se inicia a formação de um convênio?

A formação do convênio pela Administração Pública inicia-se após as chamadas fases de habilitação e de proposição. Assim, os setores técnicos do concedente (de planejamento, administrativo, financeiro e de assessoria jurídica), segundo suas respectivas competências, apreciarão o processo que deverá estar instruído com o Plano de Trabalho aprovado (assinado pelas partes), a minuta de convênio elaborada e outras documentações específicas referentes ao objeto do convênio a ser executado (incisos I, II e III do art. 9º da IN CAGE nº 06/16).

Destaca-se, a par disso, que, quando a Administração Pública Estadual pretender firmar convênio com a União, deverá observar o disposto na IN STN nº 02/2012, a qual institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, e na

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 28 de novembro de 2011, que estabelece rotinas do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses – SICONV.

Nesses casos, o Gestor Público deve atentar para o correto cumprimento do que está ajustado com a União, notadamente quanto à observância dos prazos fixados para prestação de contas (parcial e total) e a correta aplicação dos recursos recebidos no objeto do convênio, evitando, assim, a configuração de situação de inadimplência.

Uma vez configurada a situação de inadimplência, restará o Estado do Rio Grande do Sul inscrito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e no Cadastro Informativo – CADIN e, via de consequência, impedido de firmar convênios com o Governo Federal, conforme dispõe o art. 5º, I e §§ 1º a 3º, da IN STN nº 01/97 e art. 6º, IV, da Portaria Interministerial nº 127/08.

Nesse contexto, ficam evidentes os prejuízos que essa situação poderá acarretar ao Estado, já que nenhum de seus órgãos poderá, em regra, receber recursos da União.

## **2. Em que consiste a fase da proposição de um convênio?**

Essa fase consiste na apresentação do chamado Plano de Trabalho pelo proponente do convênio, por meio do qual pleiteia a execução de projetos ou a realização de eventos previstos em programas estaduais ou em ações de descentralização de recursos da Administração Pública Estadual. Seu atendimento dá-se por meio da abertura de processo administrativo e de manifestação quanto aos indicativos de oportunidade, conveniência ou prioridade para a escolha dos possíveis partícipes, segundo a natureza do convênio, a região, as metas e os programas específicos.

## **3. Em que consiste a fase da habilitação?**

Nessa fase, o proponente/conveniente deverá entregar previamente a documentação de habilitação à entidade responsável pelo repasse, comprovando a habilitação jurídica, a capacidade legal, a regularidade fiscal e a situação de adimplência junto ao Estado (Capítulo II da IN CAGE nº 06/16), observada, ainda, a possibilidade de utilização da Certidão de Regularidade instituída pela IN CAGE nº 05/06.

Quando o Estado for conveniente da União, deverão ser observadas as orientações e regras relativas ao Cadastro Único de Convênios – CAUC.

## **4. O que é um Plano de Trabalho?**

É um instrumento formal obrigatório nas propostas de convênios, previsto nos arts. 116, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 e 5º da IN CAGE nº 06/16, devendo ser elaborado e apresentado pelo conveniente habilitado. Esse plano deverá conter especificações

completas do objeto a ser executado e o cronograma de execução, com a descrição das etapas, ou fases, de execução do projeto, qualificadas por unidades de medidas e com a quantificação física. Deverão nele constar, ainda, a indicação da previsão de início e fim da execução do objeto, o tipo de gasto (discriminado por elemento de despesa), o cronograma de desembolso dos recursos financeiros a serem repassados pelo concedente e pelo conveniente, este quanto à sua contrapartida, e o projeto básico, se for o caso.

### **5. O que são metas e etapas ou fases a serem descritas no Plano de Trabalho de um convênio?**

No contexto de um Plano de Trabalho elaborado para a celebração de um convênio, consideram-se metas as parcelas passíveis de quantificação do objeto conveniado. E, por outro lado, as etapas correspondem às fases que deverão ser cumpridas para a conclusão de uma meta.

### **6. Como deve ser formalizado um convênio?**

Conforme capítulo V da IN CAGE nº 06/16, o convênio será formalizado por meio de um instrumento denominado Termo de Convênio, cujas cláusulas, condições, estrutura e cujo conteúdo deverão observar as disposições constantes do art. 15 da IN supracitada.

### **7. O que é uma contrapartida e qual o seu valor?**

Nos termos do inciso XI do art. 2º da IN CAGE nº 06/16, é o "(...) valor representado financeiramente, por meio de recursos próprios do conveniente, ou mediante bens ou serviços, se economicamente mensuráveis".

Assim, a contrapartida é a parcela referente à colaboração do conveniente, com recursos próprios, para a execução do objeto do convênio, podendo ser em valores monetários, bens ou serviços. No Estado do RS, os percentuais mínimos de contrapartida, quando exigidos, são fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

### **8. Após firmado o convênio, ele poderá ser alterado?**

Sim, exceto quanto à alteração de seu objeto.

As alterações no convênio estão condicionadas à anuência dos partícipes (concedente e conveniente), os quais poderão modificá-lo antes de seu término, mediante proposta de repactuação e respectivo Termo Aditivo. Ressalte-se que, previamente a qualquer alteração, deverá haver uma proposição formal, devidamente acompanhada das justificativas e da readequação do Plano de Trabalho, quanto aos seus efeitos.

Após a aprovação dessa alteração, ocorrendo modificação nos prazos inicialmente pactuados para a prestação de contas, haverá a necessidade de o órgão concedente comunicar esse fato superveniente ao respectivo órgão de controle (a CAGE, no âmbito da Administração Direta do Estado), evitando-se, assim, eventuais problemas, como a possibilidade de inclusão no Cadastro Informativo – CADIN/RS.

#### **9. O que se considera como prazo de vigência de um convênio?**

O prazo de vigência de um convênio é aquele período de tempo, fixado expressamente em uma de suas cláusulas, considerado como suficiente para a execução do objeto conveniado. Cabe aqui salientar que não se admite aplicação de recursos do convênio fora do período de vigência, sendo possível, porém, a prorrogação desse prazo, desde que devidamente justificada e motivada e em tempo hábil.

#### **10. Em que consiste a prorrogação de ofício do prazo de vigência de um convênio?**

A chamada prorrogação de ofício de um convênio consiste no ato administrativo unilateral, praticado pelo órgão concedente, visando à prorrogação do prazo de execução do objeto conveniado, consoante disposto no art. 21, inc. I, alínea c da IN CAGE nº 06/16.

#### **11. A prestação de contas de um convênio é obrigatória?**

Sim, a prestação de contas da aplicação de recursos transferidos mediante convênio é obrigatória, conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Estadual e o art. 32 da IN CAGE nº 06/16.

#### **12. O que acontece se a prestação de contas estiver em atraso?**

Caso a prestação de contas esteja atrasada, será adotada, como medida inicial, a inclusão do respectivo órgão conveniente no CADIN/RS, sofrendo este todas as sanções administrativas que daí decorrerem, como a impossibilidade de recebimento de novos recursos. Se esse atraso perdurar por mais de 30 dias, deverá o órgão concedente tomar outras providências no sentido de assegurar a comprovação da aplicação ou a devolução dos respectivos recursos, podendo, inclusive, instaurar processo de Tomada de Contas Especial (art. 42 da IN CAGE nº 06/16).

#### **13. Após a entrega da prestação de contas de um convênio, ela já é considerada aprovada?**

O ato de recebimento do expediente de prestação de contas pelo órgão concedente não significa que houve a sua pronta aceitação como regular, nem tampouco representa

a plena quitação da prestação de contas ou a desobrigação da juntada de outros documentos previstos em cláusula do convênio. Para tanto, há necessidade do exame e da aprovação, pelos órgãos competentes, do órgão concedente, especialmente no que tange ao conteúdo da documentação encaminhada para a comprovação das despesas, os quais deverão ter por base documentos fiscais reconhecidamente hábeis, emitidos em nome do conveniente e com identificação dos dados do convênio.

#### **14. Uma prestação de contas de convênio pode ser corrigida?**

Sim, se for necessário, poderá haver a juntada de documentos ou de informações complementares ao processo de prestação de contas. Não é demais destacar que os aspectos questionados, sejam por erro e/ou falta, deverão ser plenamente esclarecidos ou complementados dentro do prazo fixado para tal.

#### **15. Qual é o trâmite do processo de prestação de contas?**

A prestação de contas de um convênio, após analisada e homologada pelo órgão concedente, deverá ser encaminhada ao respectivo órgão contábil e, quando se tratar de órgão da Administração Direta, à Seccional da CAGE, devidamente acompanhada dos documentos previstos em capítulo específico – Capítulo VIII – da IN CAGE nº 06/16.

O órgão de controle interno, ao receber a prestação de contas, fará os seus exames e, no caso de concluir pela sua regularidade, providenciará a extinção total das responsabilidades assumidas pelos partícipes quando da assinatura do Termo de Convênio. Em caso de dúvida ou negativa quanto à regularidade da prestação de contas apresentada, a CAGE comunicará o fato ao ordenador de despesa para que sejam adotadas as medidas para sua regularização.

Na hipótese de não serem efetuadas as regularizações cabíveis, serão efetuadas pela Seccional da CAGE as necessárias e devidas ressalvas, tanto no seu parecer referente à prestação de contas do convênio quanto no parecer de auditoria de exercício, que é peça integrante do processo de Tomada de Contas do ordenador de despesas do órgão concedente.

#### **16. Como se dá o término ou a extinção de um convênio?**

Como regra, o convênio encerra-se quando ocorre a realização integral do objeto, com a posterior aprovação da prestação de contas pelo órgão que cedeu o recurso.

Poderá, entretanto, haver motivos para a extinção antecipada, acarretando a devolução dos recursos recebidos pela entidade partícipe, atualizados monetariamente pelos índices fixados no próprio instrumento de acordo com a legislação vigente.

Consoante art. 38 da IN CAGE nº 06/16, são motivos para a extinção antecipada do convênio por iniciativa do órgão ou da entidade da Administração Pública Estadual:

- i) a não execução do objeto do convênio, conforme estabelecido no cronograma, em que o conveniente tenha dado causa;
- ii) a aplicação dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no convênio;
- iii) a demora injustificada da entidade partícipe na execução do objeto;
- iv) a ausência de prestação de contas final no prazo fixado;
- v) a não-aplicação, pelo conveniente, da contrapartida pactuada; e
- vi) o descumprimento de obrigações e cláusulas pactuadas que acarretem prejuízos ao erário.

A extinção do convênio, independentemente de qual seja o motivo, não exime seus partícipes das responsabilidades e obrigações originadas durante o período em que estiveram conveniados.

## 31.10 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#)

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#)

*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

- [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2020](#)

*Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*

- [Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO](#)

*Rol das LDOs de 1991 a 2021.*

– [Lei Estadual nº 10.697, de 12 de janeiro de 1996](#)

*Autoriza a criação do Cadastro Informativo - CADIN/RS - das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências.*

– [Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#)

*Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 44.874, de 30 de janeiro de 2007](#)

*Estabelece requisitos para a celebração de contratos, convênios e outros ajustes administrativos com repercussão financeira, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 53.196, de 14 de setembro de 2016](#)

*Dispõe sobre o Módulo de Convênios e Parcerias do Sistema de Finanças Públicas do Estado - FPE.*

– [Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997](#)

*Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa STN nº 02, de 2 de fevereiro de 2012](#)

*Disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências.*

– [Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 28 de novembro de 2011](#)

*Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.*

– [Circular CAGE nº 03, de 11 de junho de 2012](#)

*Dispõe sobre a emissão do Certificado de Habilitação em Convênios (CHE).*

– [Instrução Normativa CAGE nº 04, de 06 de agosto de 1997](#)

*Expede instruções complementares sobre a suspensão do registro no CADIN/RS a que se refere o inciso III do art. 5º de Decreto nº 36.888, de 02 de setembro de 1996, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 06, de 27 de dezembro de 2016](#)

*Dispõe sobre convênios e termos de cooperação, a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 05, de 27 de dezembro de 2006](#)

*Dispõe sobre as parcerias a serem celebradas no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências.*



## 32. PARCERIAS

---

**32.1 Introdução** **32.1.1** Breve histórico do MROSC focado na Agenda Ampla **32.1.2** Âmbito de aplicação do MROSC **32.2** Conceitos Aplicáveis às Parcerias **32.3** Fluxo das Parcerias **32.3.1** Planejamento **32.3.1.1** Celebração de parceria com chamamento **32.3.1.2** Manifestação de Interesse Social (MIS) **32.3.1.3** Planejamento do chamamento pela Administração Pública **32.3.1.4** Finalização do edital: nota técnica, parecer jurídico e assinatura **32.3.2** Seleção e Celebração **32.3.2.1** Com Chamamento Público **32.3.2.2** Planejamento técnico **32.3.2.3** Planejamento financeiro **32.3.2.4** Análise e classificação de propostas pela Comissão de Seleção **32.3.2.5** Resultado: recursos e contrarrazões **32.3.2.6** Finalização do Termo de Parceria e definição do Plano de Trabalho **32.3.2.7** Sem Chamamento Público **32.3.3** Execução da Parceria **32.3.3.1** Liberação de recursos **32.3.3.2** Movimentação e Aplicação Financeira dos Recursos **32.3.3.3** Despesas **32.3.3.4** Compras e Contratações **32.3.3.5** Despesas Permitidas **32.3.3.6** Despesas Vedadas **32.3.3.7** Pagamentos **32.3.3.8** Documentos Comprobatórios das Despesas **32.3.3.9** Documento Fiscal **32.3.3.10** Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) **32.3.3.11** Execução do objeto **32.3.3.12** Contrapartida **32.3.3.13** Gestão de contingências **32.3.3.14** Atuação em rede **32.3.3.15** Prorrogação e alteração da parceria **32.3.4** Da Transparência e do Controle **32.3.4.1** Sistema FPE e Módulo Convênios e Parcerias **32.3.5** Gestão, Monitoramento e Avaliação **32.3.5.1** Atividades de acompanhamento **32.3.5.2** Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação **32.3.5.3** Comissão de Monitoramento e Avaliação **32.3.5.4** Avaliação e Homologação dos Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação **32.3.5.5** Atribuições do Gestor **32.3.5.6** Sanções **32.3.5.7** Procedimento para tomada de contas especial **32.3.6** Prestação de Contas **32.3.6.1** Prestação de Contas Parcial **32.3.6.2** Documentos a serem apresentados **32.3.6.3** Análise da Prestação de Contas Parcial **32.3.6.4** Prestação de Contas Final **32.3.6.5** Documentos a serem apresentados **32.3.6.6** Análise da Prestação de Contas Final **32.3.6.7** Parecer Conclusivo de Análise de Prestação de Contas Final **32.4** Análise/Julgamento das Prestações de Contas **32.4.1** Comunicado Orientativo CAGE/DCD nº 021/2020 **32.4.2** Resultado dos Exames **32.4.3** Critérios **32.4.4** Recomendações **32.5** Perguntas e Respostas **32.6** Legislação

---

Elaborado por  
Walter Willy Pohlmann Neto

### 32.1 Introdução

A aprovação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, trouxe novo tratamento à relação das organizações da sociedade civil com o Estado, ao reconhecer e valorizar sua autonomia e peculiaridades e, ao mesmo tempo, fortalecer a transparência na aplicação de recursos públicos. Conforme o livro Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014,

Ela busca criar um ambiente normativo capaz de acompanhar o protagonismo da sociedade civil. Um desafio que se descortina com o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC é o de criar as condições para a incorporação crescente da sociedade civil no ciclo de políticas públicas, refletindo uma concepção ampliada de espaços, formas e atores da participação social. Esse entendimento está na base de um projeto de transformação da democracia que, além de representativa, passa a adotar também princípios da democracia participativa direta, contribuindo para que a

igualdade formal garantida em nosso ordenamento jurídico se traduza em uma sociedade efetivamente livre, justa e solidária.<sup>1</sup>

Por meio do Decreto Estadual nº 53.175, de 25 de agosto de 2016, o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul regulamentou a aplicação da Lei Federal, cabendo à Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul especificar os seus procedimentos, conforme restou disciplinado na Instrução Normativa CAGE nº 05, de 27 de dezembro de 2016.

### 32.1.1 Breve histórico do MROSC focado na Agenda Ampla

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, comumente conhecido pela sigla MROSC, sintetizou reivindicações e articulações de uma ampla agenda voltada ao aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e suas relações de parceria com a Administração Pública.

Nesse sentido, conforme se extrai do livro Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, publicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República<sup>2</sup>, a aprovação da Lei nº 13.019/2014 trouxe como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Ao instituir o Termo de Colaboração para a execução de políticas públicas e o Termo de Fomento para apoio a iniciativas das organizações – instrumentos próprios e adequados para tais relações, em substituição aos convênios – a lei reconhece essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público.

A **colaboração** é a relação de parceria com as OSCs e o Estado para a execução de políticas da Administração Pública nas mais diferentes áreas. Nessa relação, o plano de trabalho é induzido pelo poder público a partir de objetos, indicadores e metas mínimas, determinando desde o edital o padrão de qualidade dos serviços públicos ofertados pela rede privada complementar ou como devem ser feitos os projetos em parceria para gerar os resultados de interesse público em maior grau de efetividade.

O **fomento**, por sua vez, é a relação de estímulo, incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSCs de interesse público. Nesse caso, o plano de trabalho tem maior liberdade de construção pela OSC, pois atende a uma demanda própria da organização.

Por **Administração Pública** considera-se a União, os estados e o Distrito Federal, e os municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e subsidiárias que recebam

<sup>1</sup> SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal - 2011 a 2014**. Brasília: SGPR, 2014.

<sup>2</sup> SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Ob. cit.

recursos da União, dos estados e do Distrito Federal ou dos municípios, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Já as **organizações da sociedade civil** são entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo. Tais organizações atuam nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras, sendo indispensáveis à promoção e à defesa de direitos.

Legalmente, o termo Organização da Sociedade Civil (OSC) contempla entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam aos eventuais resultados; as sociedades cooperativas previstas na Lei Federal nº 9.867/99; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; e organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público e de cunho social distintos das atividades destinadas a fins exclusivamente religiosos.

A implementação da Lei nº 13.019/2014 veio ao encontro da valorização das organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos, estimulando o desenvolvimento de gestão pública democrática e participativa. Nesse sentido, reconhece-se que as parcerias entre Estado e sociedade civil aproximam as políticas públicas dos cidadãos e das realidades locais, possibilitando a solução de problemas de maneira criativa e inovadora. Devido à abrangência nacional, a Lei deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades públicas federais, estaduais, distrital e municipais, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Estado do Rio Grande do Sul, conforme referido, ela foi regulamentada pelo Decreto nº 53.175/2016, considerando as especificidades estaduais em sua formulação, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros, e detalha ritos a serem seguidos nas parcerias com as organizações da sociedade civil, com foco no controle de resultados. Disposições complementares ao Decreto sobre seleção, celebração, execução e prestação de contas de parcerias, de acordo com as peculiaridades dos programas e políticas públicas setoriais, são estabelecidas na Instrução Normativa CAGE nº 05/2016.

### **32.1.2 Âmbito de aplicação do MROSC**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil tem o âmbito de sua aplicação para toda e qualquer OSC, inclusive para aquelas qualificadas como OS ou

OSCIP. De imediato, portanto, compreende-se que a lei não revoga ou altera as regras previstas na legislação pertinente à publicização, mas sim, garante segurança jurídica ao conjunto de organizações, independentemente de certificação.

Devido ao cenário de insegurança jurídica em relação às regras de parcerização, a partir da entrada em vigor do MROSC, foram criados instrumentos jurídicos específicos para parcerias. Esses instrumentos se distinguem tanto daqueles previstos nas iniciativas de publicização, como, em especial, se distinguem dos convênios regidos subsidiariamente pela Lei nº 8.666/1993 (conforme comando do art. 116), anteriormente utilizados para estabelecer cooperação em duas situações muito distintas: a relação entre entes do poder público e a relação entre o poder público e as OSCs (até então chamadas de ONGs – Organizações Não Governamentais) não qualificadas como OSs ou OSCIPs.

Portanto, com a Lei nº 13.019/2014, foram criados instrumentos mais adequados às especificidades da relação do Estado com a sociedade civil: o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação, este último firmado quando a parceria não envolve transferência de recursos financeiros.

## 32.2 Conceitos Aplicáveis às Parcerias

Vencida a parte contextual e introdutória das Parcerias, neste item são trazidos os conceitos aplicáveis à Administração Pública e às Organizações da Sociedade Civil, de acordo com a legislação vigente no Rio Grande do Sul.

### Organização da Sociedade Civil:

- **entidade privada sem fins lucrativos** que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.
- as **sociedades cooperativas** previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

- as **organizações religiosas** que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

**Parceria:** conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

**Termo de Colaboração:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela Administração Pública** que envolvam a transferência de recursos financeiros.

**Termo de Fomento:** instrumento por meio do qual são formalizadas as Parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

**Acordo de Cooperação:** instrumento por meio do qual são formalizadas as Parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que **não envolvam** a transferência de recursos financeiros.

**Dirigente:** pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a Administração Pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros.

**Administrador Público:** agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros.

**Gestor:** agente público responsável pela **gestão de Parceria** celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com **poderes de controle e fiscalização**.

**Comissão de Monitoramento e Avaliação:** órgão colegiado destinado a **monitorar e avaliar** as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de

comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública.

**Bens Remanescentes<sup>3</sup>:** consideram-se remanescentes os bens de natureza permanente, adquiridos com recursos financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam e com ele não se confundem.

**Prestação de Contas:** procedimento em que se analisa e se avalia a execução da Parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da Parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

- apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da Administração Pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

## 32.3 Fluxo das Parcerias

Nesta parte, são percorridos os caminhos das parcerias a serem celebradas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, compreendendo as etapas de planejamento; seleção e celebração; execução; transparência e controle; gestão, monitoramento e avaliação; e, por fim, prestação de contas.

### 32.3.1 Planejamento

#### 32.3.1.1 Celebração de parceria com chamamento

O objetivo do chamamento é selecionar as “melhores propostas” e não as “melhores OSCs”, portanto, o ideal é que os critérios de seleção avaliem o conteúdo das propostas e não o histórico das entidades. A garantia de que a OSC está apta a celebrar a parceria deve vir da verificação dos requisitos de habilitação (em especial o requisito de experiência prévia, previsto no art. 26, inciso IV, alínea b da IN CAGE nº 05/2016), que é uma fase posterior à fase de classificação de propostas.

De qualquer forma, isso não impede que haja critério de seleção relacionado à qualidade técnica da metodologia proposta, em que pode ser solicitada, por exemplo, a apresentação de portfólio ou similar, como um dos tipos de material para subsidiar a avaliação.

---

<sup>3</sup> A Lei nº 13.019/2014 obriga a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria, mas permite que, a critério do administrador público, sejam doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

### 32.3.1.2 Manifestação de Interesse Social (MIS)

Importante inovação, em termos de participação social, é a previsão do Procedimento de Manifestação de Interesse Social - PMIS. Por meio dele, institucionaliza-se a possibilidade de cidadãos, movimentos sociais e outras organizações, apresentarem propostas ao poder público que possam definir objetos de novos e futuros chamamentos públicos para parcerias com OSCs.

Mas vale ressaltar que:

- o condicionamento do chamamento público ou da celebração de parceria à prévia realização da MIS é vedado;
- a existência de manifestação oriunda da MIS não obriga a administração a realizar um chamamento ou a realizar a celebração direta.

A MIS leva a Administração Pública a refletir sobre a possibilidade de realizar parceria com a sociedade civil, para executar determinado programa público ou até mesmo para agendar alguma pauta ainda não atendida pelas políticas públicas existentes. Portanto, é ferramenta que permite a participação crescente da sociedade civil na definição de ações de interesse público.

A proposta na MIS deve conter:

- identificação da pessoa, movimento, coletivo ou organização autora da proposta;
- indicação do interesse público envolvido;
- apresentação do diagnóstico da realidade que se quer modificar, informando, se possível, a viabilidade da proposta, os custos, os benefícios e os prazos para execução.

Em caso de proposta apresentada por OSC e aprovada pela Administração Pública, a organização autora pode participar do chamamento, sem qualquer vantagem específica ou direito preferencial de celebração de parceria. Não há que se falar, por exemplo, em direitos autorais decorrentes da elaboração da proposta de MIS, já que está expresso na legislação que a aprovação em MIS pode gerar chamamento público, em que evidentemente poderão concorrer outras organizações. Portanto, se a organização disponibiliza a proposta para subsidiar a elaboração de edital de chamamento público, está disponibilizando sua concepção para uso pela Administração Pública.

De acordo com o princípio de transparência pública, o rol de propostas de MIS apresentadas deve ser divulgado, assim como o resultado da análise de cada proposta, com data de envio da resposta à respectiva proponente. Se a decisão for para instauração do MIS, é obrigatória a oitiva da sociedade sobre o tema da proposta.

### 32.3.1.3 Planejamento do chamamento pela Administração Pública

Um bom planejamento é fundamental para garantir que as demais fases da parceria ocorram sem problemas. Para isso, o Plano de Trabalho deve ser bem construído e detalhado, pois será o documento que servirá de guia durante toda a parceria, de modo a definir quais são os resultados pretendidos, indicadores e parâmetros de qualidade, recursos a serem despendidos, atores envolvidos no processo, entre outros passos que, afinal, levarão à celebração da parceria e ao alcance do interesse público.

Conforme orienta o art. 8º da Lei Federal nº 13.019/2014, ao decidir sobre a celebração de parcerias, a Administração Pública deve considerar sua capacidade operacional para celebrar a parceria; cumprir as obrigações decorrentes e assumir responsabilidades; avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário.

O planejamento do edital de chamamento público envolve medidas de prospecção, participação social e diálogo técnico-jurídico.

Para o planejamento dos editais julga-se essencial levar em consideração a perspectiva que compreende parcerias entre Estado e sociedade civil organizada, como forma de institucionalizar a participação social na execução de políticas públicas, particularmente em âmbito tático que se faz evidente na dimensão programática, ou seja, na execução de programas públicos.

A parceirização traz, assim, maior maleabilidade executiva e expansão do alcance territorial ou de beneficiários, bem como contribui nas iniciativas de inovação dos programas e projetos oriundos de políticas públicas.

Um programa público é composto por conjunto de atividades direcionadas a solucionar ou mitigar problemática vivenciada pela sociedade, ou ainda oferecer produto ou serviço de interesse comum. Para tanto, um programa precisa ser bem planejado, explicitando os objetivos finalísticos da intervenção, os indicadores e parâmetros de qualidade, o público a ser atendido, os recursos orçamentários, humanos e institucionais necessários, as atividades a serem realizadas para cumprimento dos objetivos e, finalmente, os produtos e serviços produzidos no âmbito dessas atividades.

Com isso, o que se pretende demonstrar é que para planejamento eficaz de chamamento público é fundamental que a parceria responda a necessidades diagnosticadas na realidade - foco de políticas públicas e programas. Desse modo, torna-se mais viável explicitar de maneira clara, no próprio edital, quais os objetivos da parceria, bem como o modelo de intervenção idealizado para satisfatoriamente atender a eles. Somente assim a OSC parceira estará devidamente orientada a apresentar resultados adequados aos objetivos delineados no edital e traçados na proposta aprovada. Parece óbvio, mas nem sempre é o que acontece na prática, e gestores públicos precisam atentar a isso no momento de elaboração do edital.

Quanto mais alinhado o edital estiver com as políticas públicas setoriais instituídas e amplamente debatidas com a sociedade civil, mais céleres tendem a ser as medidas de prospecção e participação social. Essa fase compreende, especificamente, escuta prévia relativa ao objeto e objetivos da parceria a ser celebrada por meio de chamamento público.

A Administração Pública deve, portanto, avaliar e decidir quais medidas de prospecção e de participação social são as mais adequadas em cada caso concreto.

*Na etapa de prospecção, a realização de contatos (via telefone, e-mail, reuniões técnicas) com Organizações da Sociedade Civil potencialmente interessadas no chamamento público deve observar alguns cuidados com o princípio da impessoalidade, como, por exemplo:*

- *contatar no mínimo três organizações potencialmente interessadas;*
- *divulgar na agenda pública da autoridade a realização da reunião;*
- *registrar no processo a informação sobre a realização da reunião, em formato de ata, memória de reunião ou qualquer outro relato técnico sobre a agenda.*

Finalmente, com a minuta do edital aperfeiçoada pelas medidas de prospecção, de modo a garantir qualidade técnica e aderência às políticas e aos programas públicos, além de debatida por meio de procedimentos de participação social, é crucial o diálogo técnico-jurídico dentro da Administração Pública, pois trará a segurança à área finalística responsável pelo chamamento público de que estejam atendidas as especificidades relativas ao Marco Regulatório da Sociedade Civil.

Portanto, é fundamental que as assessorias jurídicas dos respectivos órgãos da Administração Pública estejam devidamente capacitadas e possuam disponibilidade necessária para assessorar as áreas técnicas na finalização dos editais, ainda antes do momento do envio à CAGE, para análise do expediente.

#### **32.3.1.4 Finalização do edital: nota técnica, parecer jurídico e assinatura**

A Instrução Normativa CAGE nº 05/2016 dispõe de modelo de Edital de Chamamento Público, em seu Anexo I, lembrando que a proposta deve sintetizar toda a reflexão e os debates das medidas de prospecção, participação social e diálogo técnico-jurídico.

### **Conteúdo da proposição**

- O que pode ser executado para melhorar aquela realidade descrita?
- Há diretrizes de execução previstas nas normativas específicas da política pública?
- Há objetivos previamente delimitados em programa público?
- Como pode ser executado por meio de parceria?
- Quais os custos dessa execução?
- Há recursos orçamentários suficientes?

### **Objetivos da parcerização**

- Quais resultados são esperados?
- Como esses resultados serão verificados ao final da parceria?
- Como identificar e selecionar a OSC mais capacitada para a execução da parceria?

### **Principais elementos de decisão que subsidiaram a elaboração da minuta de edital:**

- tipo de parceria a ser celebrada (termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação);
- objeto da parceria;
- valor de referência ou de teto estimado para realização do objeto;
- datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas (justificar eventual exigência de apresentação presencial ou variações como formato de vídeo ou áudio, indicação de outras línguas brasileiras, tais como línguas indígenas e de sinais – Libras, entre outras possíveis variações);
- caráter do edital: permanente (em que é contínuo o fluxo de celebração de parcerias) ou comum;
- exigências de acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

### **Definições sobre:**

- o prazo de validade do resultado do edital;

- a necessidade, ou não, de contrapartida, com justificativa expressa;
- a possibilidade, ou não, de atuação em rede ou de captação de recursos complementares;
- o uso de bens públicos necessários à execução da parceria;
- titularidade de bens adquiridos, produzidos ou transformados com recursos da parceria;
- experiência mínima da Organização da Sociedade Civil com o objeto da parceria;
- eventuais exigências adicionais de habilitação necessárias especificamente no chamamento público proposto;
- procedimentos e critérios de seleção e de julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído aos critérios, e a possibilidade de complementação de outras fontes de recurso.

O parecer jurídico de análise de minuta de edital deve verificar a adequação do texto à Lei 13.019/2014, ao citado Decreto Estadual e à IN CAGE nº 05/2016, devendo se limitar aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar a esfera de discricionariedade do gestor público nas escolhas políticas e técnicas realizadas na fase de planejamento e elaboração do edital de chamamento.

### **32.3.2 Seleção e Celebração**

#### **32.3.2.1 Com Chamamento Público**

A etapa de seleção e celebração das parcerias traz como principal inovação a obrigatoriedade do procedimento de chamamento público. Além de ser uma medida de transparência e de incentivo à gestão pública democrática, o chamamento é uma forma de ampliar as possibilidades de acesso das OSCs aos recursos públicos. Ao mesmo tempo, possibilita que a Administração Pública tome contato com um universo mais abrangente de organizações.

O primeiro passo do edital é a apresentação do objeto, que delimita a finalidade principal da parceria.

Importante ressaltar que nem todas as informações que estão descritas no campo “objeto” do edital constituem, materialmente, o objeto da parceria. O período previsto para execução, por exemplo, embora possa ser indicado nesse campo, não compõe materialmente o objeto, referindo-se tão somente a uma característica de sua execução: o prazo. Essa ressalva é importante para que se compreenda, por exemplo, que a alteração do prazo de execução do Plano de Trabalho (tornando-o distinto do período previsto no

campo formal “objeto” do edital) pode tranquilamente implicar alteração de vigência, formalizada em termo aditivo, sem que isso configure alteração de objeto da parceria.

O Roteiro de Elaboração de Proposta é o local em que a área finalística proponente consegue dar o direcionamento operacional necessário ao chamamento público, inclusive indicando subdivisões a serem exigidas das propostas.

Recomenda-se que o nível de detalhamento exigido no edital quanto aos elementos mínimos da proposta, na fase de chamamento público, seja inferior ao nível de detalhamento que será exigido no Plano de Trabalho, na fase de celebração da parceria. A proposta apresentada na fase do chamamento não se confunde com o Plano de Trabalho, servindo apenas para demonstrar uma concepção de projeto ou atividade que permita à Administração Pública realizar a seleção. Nos casos concretos, eventual opção técnica de exigir elevado detalhamento na proposta pode implicar editais desertos ou com baixa concorrência, o que é prejudicial ao interesse público.

O Roteiro de Elaboração da Proposta pode conter texto de apresentação, que serve para contextualizar as OSCs proponentes acerca da parceria. Nesse sentido, deve ser apresentado de maneira mais detalhada o objeto da parceria, indicando, se possível, o histórico de discussão que culminou na proposição do respectivo edital. Recomenda-se explicitar como a parceria entre Estado e sociedade civil torna-se salutar ao desenvolvimento da atividade ou ao projeto objeto da parceria e de que modo ela contribui para a concretização de determinado programa público e, por conseguinte, para a execução da política pública. Cabe indicar as diretrizes que norteiam o programa e a política à qual a parceria estrategicamente está alinhada e, se estiverem delineados, deixar claros os seus objetivos. A elaboração inicial da nota técnica que propõe o edital pode ser resumidamente retomada aqui.

### 32.3.2.2 Planejamento técnico

É o momento de desenho operacional da parceria. É preciso ter em mente que as OSCs proponentes apresentarão de fato o planejamento técnico. Cabe à Administração Pública, portanto, orientar no roteiro o que espera desse planejamento. Esse tópico do roteiro pode ser composto por diversos itens, cujas especificações depreendem-se da própria concepção do edital e, principalmente, daquilo que se espera receber nas propostas.

Um primeiro item pode ser de *apresentação* geral do planejamento da atividade ou projeto objeto da parceria. A Administração pode solicitar que as OSCs proponentes apresentem, por exemplo:

- análise do cenário;
- eixos de atuação;

- alinhamento com diretrizes e objetivos da política pública.

Um segundo item pode sugerir *detalhamento das ações* a serem desenvolvidas na parceria. Pode-se recomendar que sejam pormenorizados na proposta:

- resumo descritivo de cada ação;
- público-alvo e/ou expectativa de beneficiários alcançados;
- metodologia e perfil da equipe de trabalho;
- duração das ações.

Além disso, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, pode-se avaliar a conveniência de exigir das propostas delimitação prévia de elementos básicos de *avaliação*, requerendo:

- indicação de parâmetro quantitativo ou qualitativo dos resultados;
- meta(s) relacionada(s) a cada ação;
- indicador(es) de aferição da(s) meta(s);
- benefícios trazidos ao público-alvo.

Outros itens podem ser elaborados de modo a orientar que as OSCs proponentes apresentem subprojetos ou planos complementares, tais como:

- plano de comunicação;
- planejamento de serviços de adequação de espaço físico;
- projeto de tecnologia da informação;
- projeto de pesquisa.

Recomenda-se que, ao final das orientações acerca do planejamento técnico, seja elaborado quadro esquemático que indique requisitos mínimos de cada item, para dar clareza ao conjunto de exigências. Ao mesmo tempo, é preciso ter em vista que as propostas não precisam se limitar a esse desenho, pois o interesse público não se resume à concepção estatal, e a abertura à inovação é imprescindível nos processos de parcerização.

### 32.3.2.3 Planejamento financeiro

Visa a orientar que as OSCs proponentes apresentem, em planilha, a estimativa dos custos para execução do objeto da parceria. A Administração Pública pode delimitar itens mínimos que devem ser refletidos em rubricas orçamentárias, bem como em pisos e tetos.

Além disso, o edital pode solicitar a apresentação de plano de mobilização de recursos complementares, quando couber. A captação pode ser direcionada, por exemplo, à viabilização de parte do objeto, ao aumento das metas da parceria ou à ampliação de abrangência territorial.

O conteúdo do planejamento financeiro não precisa ser minucioso, pois o momento adequado de realizar esse detalhamento é após o chamamento, quando for elaborado o Plano de Trabalho. Assim, não é necessário exigir das propostas indicação de preços unitários de cada item, muito menos o referencial de origem de preços.

Por fim, é fundamental que as propostas apresentem cronograma de trabalho, com as etapas de execução da parceria. O conteúdo do cronograma não precisa ser pormenorizado, com indicação de datas precisas por atividade/evento, pois o momento adequado de realizar esse detalhamento é após o chamamento, quando for elaborado o Plano de Trabalho.

#### *32.3.2.4 Análise e classificação de propostas pela Comissão de Seleção*

As propostas apresentadas no chamamento devem ser avaliadas por Comissão de Seleção, criada por ato publicado em Diário Oficial e composta, preferencialmente, por representantes do Poder Público e da sociedade civil, tendo como critério de escolha conhecimento ou atuação prática na área abrangida pelo edital, assegurando que pelo menos um membro seja ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente da Administração Pública.

Orienta-se que na designação da comissão sejam também indicados suplentes, já que membros podem declarar-se impedidos de participar do processo seletivo por terem mantido relação jurídica nos últimos cinco anos com alguma OSC proponente, ou por outros impeditivos previstos na legislação. Além disso, a depender da complexidade e/ou especialidade das propostas, ou se houver dificuldade de composição da comissão de seleção com membros com conhecimento ou atuação prática na área abrangida pelo edital, a comissão poderá requerer assessoramento técnico.

Os critérios de seleção devem ser estabelecidos, garantindo, por óbvio, a observância de princípios, tais como isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade e igualdade. Devem indicar a dinâmica de avaliação, parâmetros de pontuação, métodos de cálculo, critérios de desempate, regras de desclassificação e, se for o caso, as diferentes fases do processo de avaliação das propostas.

O edital pode prever a realização de mais de uma fase de seleção, desde que possuam diferentes características e estejam amparadas pelo próprio objeto do edital. Para a diferenciação das fases pode-se prever, além da análise das propostas, defesa oral,

visita *in loco* nas OSCs proponentes, entre outras possibilidades. Além disso, é possível ainda delimitar etapas de caráter eliminatório e classificatório.

A respeito da dinâmica da seleção, cabe à Administração Pública definir, por exemplo, se as propostas podem ter identificação da OSC proponente ou se a análise deve ser às cegas; se os membros podem avaliar e atribuir notas individualmente ou se o julgamento vai ocorrer por meio de várias reuniões com presença de todos os membros; se vai haver alguma sessão pública durante o processo seletivo ou se apenas a publicação do resultado final seja suficiente.

Com relação à pontuação, é crucial que sejam estabelecidos os parâmetros de aferição de notas, evitando, contudo, o exagero. Nesse sentido, orienta-se definir uma régua de no mínimo três e no máximo cinco notas. Veja-se um exemplo com quatro notas:

- Parâmetro: não atendimento ao critério / nota equivalente: 0,0
- Parâmetro: atendimento mínimo ao critério / nota equivalente: 1,0
- Parâmetro: atendimento parcial ao critério / nota equivalente: 1,5
- Parâmetro: pleno atendimento ao critério / nota equivalente: 2,0

É possível também indicar pesos específicos à pontuação máxima de cada critério de seleção, cuja soma final de notas totalize a pontuação máxima global almejada.

O método de cálculo da pontuação final define se haverá atribuição de pontuação única pela comissão (definida por consenso de todos os membros) ou se será por média aritmética ou ponderada das notas individuais de cada membro. Cada opção leva a uma temporalidade distinta, pois, se por um lado a obtenção da nota única pode demandar mais tempo para a seleção em si, por outro, as notas individuais podem tornar o processo recursal mais lento.

O Anexo I (Edital) da IN CAGE nº 05/2016 contém modelo de Critérios de Seleção – Chamamento Público, em que são estabelecidos os seguintes critérios, organizados de forma classificatória, para fins de seleção das propostas:

Tabela 12: Critérios de Seleção - Chamamento Público

CRITÉRIOS		PONTUAÇÃO MÁXIMA
I. Análise e valoração da OSC		30 pontos
II. Avaliação das propostas técnicas		70 pontos
PONTUAÇÃO TOTAL MÁXIMA		100 pontos
I - CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E VALORAÇÃO DA OSC		
Nº	CRITÉRIO	PONTUAÇÃO MÁXIMA
01		20

I - CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E VALORAÇÃO DA OSC		
02		10
SUBTOTAL - CRITÉRIOS I		30

  

II - CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS		
Nº	CRITÉRIO	PONTUAÇÃO MÁXIMA
01		10
02		10
03		10
04		10
05		10
06		10
07		10
SUBTOTAL - CRITÉRIOS II		70

Fonte: IN CAGE 05/2016.

A definição de critérios de desempate visa à previsão de casos de persistência da situação de igualdade, portanto é fundamental que esses critérios sejam pensados de maneira escalonada, ou seja, que na impossibilidade de resolução com a aplicação do primeiro critério, deva-se utilizar o critério seguinte, e assim por diante. Podem ser pensados como critérios de desempate, entre outras possibilidades: valor da nota em determinados critérios da seleção; maior tempo de constituição da OSC; ou, como última solução, sorteio.

Abaixo, segue item 6.6 previsto no Modelo de Edital de Chamamento Público (Anexo I) da IN CAGE nº 05/2016:

6.6. No caso de ocorrer empate nas duas etapas, vencerá a OSC que atender os critérios de desempate, a seguir:

- a) Melhor nota no critério.....de Avaliação;
- b) Melhor nota no critério.....de Avaliação; e
- c) Sorteio.

Finalmente, devem ser previstas as regras de desclassificação de propostas. Alguns casos básicos de desclassificação são os de propostas que estejam em desacordo com o edital, ou que apresentem falsidade de informações. Nesse sentido, lembramos que a Comissão pode averiguar as informações por qualquer meio idôneo e, no caso de confirmação de falsidade, encaminhar à aplicação de sanção administrativa ou penal. Além disso, podem ser previstas outras hipóteses de desclassificação, tais como atribuição de nota zero em determinados critérios; pontuação mínima inferior a

25% da pontuação exigida em determinados critérios; pontuação mínima inferior a 50% da pontuação máxima total.

A Comissão deverá registrar sua decisão final (em ata ou despacho), homologá-la e encaminhar para publicação o resultado provisório no sítio oficial do órgão ou entidade.

### **32.3.2.5 Resultado: recursos e contrarrazões**

Os recursos relativos à seleção devem ser encaminhados à Comissão de Seleção, que poderá reconsiderar a decisão ou encaminhá-la ao administrador público do órgão responsável pelo edital.

Como o julgamento de um recurso pode implicar alteração na classificação das demais OSCs, sendo publicado no Portal de Convênios e Parcerias RS, para que as concorrentes possam apresentar contrarrazões. No entanto, nos casos em que o recurso seja manifestamente improcedente, a Administração Pública pode comunicar à recorrente a decisão de rejeição sem abrir prazo para contrarrazões, por economia processual, em observância ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

Os recursos posteriores à seleção devem ser encaminhados à chefia da área técnica responsável pela análise do Plano de Trabalho, que poderá reconsiderar a decisão ou encaminhá-la ao administrador público.

O administrador pode solicitar parecer da Assessoria Jurídica para subsidiar sua decisão final sobre recursos, caso entenda necessário.

### **32.3.2.6 Finalização do Termo de Parceria e definição do Plano de Trabalho**

#### **Habilitação**

Passadas as fases de planejamento e lançamento do edital, bem como as de submissão e seleção de propostas, parte-se para a etapa de celebração propriamente dita, na qual o primeiro passo é a habilitação das OSCs selecionadas. A OSC é convocada a apresentar documentos, conforme a listagem e o prazo estabelecidos no próprio edital.

Se o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pelo edital possuir prévio cadastramento de OSCs, a apresentação de documentos já constantes no cadastro deve ser dispensada, em cumprimento aos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo.

Outro ponto importante refere-se à compreensão da distinção entre a personalidade jurídica da OSC e a da pessoa física que a dirige. A habilitação de que trata a legislação, exigível no momento de celebração da parceria, refere-se à pessoa jurídica da OSC e não às

pessoas físicas que integram seu quadro de dirigentes. Se houver decisão de inabilitação, a fim de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, com base no Decreto nº 53.175/16 e na IN CAGE nº 05/2016, respeita-se o prazo recursal após a divulgação do resultado provisório de habilitação.

Se houver decisão de habilitação, divulga-se o resultado definitivo de habilitação no Portal de Convênios e Parcerias RS. Na sequência, a OSC habilitada é convocada a apresentar o Plano de Trabalho.

### **Elaboração de Plano de Trabalho**

Plano de Trabalho é o documento norteador da execução da parceria, cuja elaboração deve resultar do alinhamento entre a OSC selecionada e a Administração Pública.

O conteúdo do Plano de Trabalho deve ser coerente com a concepção geral da proposta apresentada no chamamento, mas não precisa ser idêntico, pois é fruto de diálogo técnico entre OSC e Administração Pública em que se ajusta a concepção da proposta às necessidades imediatas e mediatas da ação ou programa que concretiza a política pública.

Além disso, para que a parceria tenha efetividade, a OSC deve ter a oportunidade de apresentar aspectos da realidade concreta do território e das suas condições de atuação, que podem exigir ajustes no desenho do Plano de Trabalho inicialmente proposto pela Administração Pública como ideal ou padrão.

Para que o diálogo técnico ocorra com agilidade, é recomendável a realização de reuniões presenciais<sup>4</sup>, além da troca de e-mails e telefonemas, devendo esse diálogo ser relatado pelo servidor que elaborou a nota técnica de análise do Plano de Trabalho.

### **Conteúdo do Plano de Trabalho**

Plano de Trabalho é a base para execução, gestão dos recursos e acompanhamento do projeto ou atividade, devendo conter (art. 43 IN CAGE nº 05/2016):

- descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado seu nexo com as atividades ou os projetos e as metas;

---

<sup>4</sup> O relato de reuniões presenciais não precisa ser realizado em formato de ata, com registro detalhado de falas e com assinatura de todos os participantes. Em cumprimento aos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo, o relato pode ser realizado por meio de memória de reunião, com conteúdo bem simplificado, elaborado como documento autônomo ou como seção dentro de uma nota técnica, assinado apenas por um servidor público que tenha participado da reunião. Um exemplo de estrutura de memória de reunião: data, local, nomes dos participantes, pontos de pauta e resumo dos principais encaminhamentos.

- metas a serem atingidas e atividades ou projetos a serem executados;
- receitas e despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; e
- parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

### **Gestão financeira da parceria**

É fundamental organizar de forma bem detalhada os itens a seguir: planejamento orçamentário (previsão de despesas); identificação de ações que demandem pagamento em espécie, quando for o caso; memórias de cálculo, quando for o caso; encargos sociais, tais como impostos; contribuições sociais; FGTS; férias; 13º salário; salários proporcionais; e verbas rescisórias; custos indiretos, tais como internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz, serviços contábeis; e assessoria jurídica; rateios da remuneração de profissionais que não estejam integralmente dedicados à parceria e de outros custos proporcionais.

#### **Mobilização de recursos complementares** (quando for o caso)

Estratégias de prospecção de parceiros e patrocinadores; planejamento orçamentário complementar (previsão de receitas e captação).

#### **Documentos complementares**

Descrição da contrapartida da OSC, quando houver; planos adicionais e coerentes com a proposta, tais como plano de comunicação; plano de articulação territorial; e plano de gestão do espaço; projetos adicionais e coerentes com a proposta, tais como projeto básico e demais peças técnicas relativas à obra ou reforma; outras informações relevantes para execução do objeto.

#### **Cronograma**

Cronograma executivo, preferencialmente marcado por diferentes fases; marcos executores que demonstrem ações ou momentos cruciais para o monitoramento e avaliação; cronograma de desembolso.

#### **Equipe**

Identificação da equipe, com respectivas funções, responsabilidades e breve currículo.

#### **Com relação aos aspectos da gestão financeira da parceria:**

Uma conquista da Lei nº 13.019/2014 é a autorização expressa de pagamento de despesas de pessoal que atue diretamente na execução do objeto, além de custos

indiretos necessários à realização da parceria, seja qual for a proporção em relação ao valor total.

Encargos trabalhistas e previdenciários podem ser pagos com recursos da parceria, até mesmo com provisão de verbas rescisórias futuramente devidas, já que esse é custo real decorrente da contratação de pessoal, que deve ser suportado pelo Estado, para que sejam respeitados os direitos dos trabalhadores que transformam a política pública em realidade por meio da parceria.

É importante que a OSC elabore memória de cálculo com detalhamento das despesas de pessoal que inclua todos os encargos trabalhistas e previdenciários, para que constem expressamente no Plano de Trabalho. Da mesma forma, a OSC deve apresentar memória de cálculo, justificando tecnicamente os custos indiretos necessários à execução da parceria.

Se a OSC possuir mais de uma parceria ou desenvolver outros projetos ou atividades com a mesma estrutura, deve ser elaborada tabela de rateio de despesas fixas, utilizando como parâmetro a proporcionalidade do uso efetivo do pessoal e da estrutura para fins de execução daquela parceria em específico. O objetivo é garantir que não haja duplicidade ou sobreposição de fontes de recursos em uma mesma rubrica.

Dependendo do caso concreto, a OSC pode pleitear no Plano de Trabalho despesas com diárias de viagem e passagens para atuação de trabalhadores da equipe da parceira.

Por fim, cabe lembrar que a OSC pode solicitar autorização para pagamento em espécie, desde que demonstrada alguma peculiaridade relativa ao objeto ou ao território da parceria. Cada operação de pagamento pode ser de no máximo R\$ 600,00 (IN CAGE nº 05/2016 – art. 56).

### **Definição de metas e indicadores**

As metas devem se associar tanto aos objetivos evidenciados no edital, quanto às ações delimitadas pela própria OSC no Plano de Trabalho. As metas decodificam, no tempo e no espaço, os resultados quantitativos ou qualitativos a serem atingidos no alcance dos objetivos.

No processo de elaboração de metas é importante defini-las de maneira clara e direta, envolvendo prazos de realização e, quando possível, quantidades, de maneira que seja possível avaliá-las. É preciso não confundir metas com objetivos, os quais podem ter formulação que abranja conceitos mais subjetivos. Por exemplo, “qualificar a inserção de jovens infratores no mundo do trabalho, da produção e da renda” é enunciado de objetivo, já “realizar cursos de capacitação profissional para 600 jovens infratores nas áreas de culinária, mecânica e informática, até 2022” é enunciado de meta que pode perfeitamente estar associada ao referido objetivo.

Além disso, é fundamental traçar as metas de acordo com a capacidade técnica e operacional da OSC, pois, embora desafiadoras, elas precisam estar assentadas em bases realistas. De nada adianta traçar metas inalcançáveis ou com baixa probabilidade de execução. Para conceber metas, portanto, é preciso ter em mente que elas são:

- *relevantes em relação aos objetivos*, devendo demonstrar a conexão entre objetivos e metas, de modo que, uma vez alcançadas as metas, seja possível avaliar se os objetivos foram concretizados;
- *específicas*, devendo enunciar o que se quer alcançar, sem necessidade de interpretações adicionais;
- *mensuráveis*, devendo ser passíveis de medição quantitativa ou qualitativa;
- *possuem prazos de realização*, podendo ter como limite o prazo final da parceria ou prazos intermediários;
- *alcançáveis*, devendo levar em consideração as condições de execução, inclusive fragilidades e obstáculos.

A inclusão de metas no Plano de Trabalho visa, principalmente, contribuir para o monitoramento da parceria, possibilitando identificar seu progresso, corrigir desvios e promover ajustes. Nesse sentido, é necessário definir os parâmetros que servirão para aferir a execução das metas e os indicadores que avaliarão sua eficácia.

Os indicadores de insumo e de processo correspondem às medidas de disponibilidade de recursos humanos, físicos, financeiros ou tecnológicos e às medidas operacionais de alocação desses recursos necessários à execução de determinado programa. Já os indicadores de produto e resultado referem-se às chamadas entregas dos programas e políticas na forma de benefícios, bens ou serviços aos públicos-alvo. E os indicadores de impacto dizem respeito às consequências e desdobramentos, antecipados ou não, positivos ou não, decorrentes da implementação das ações previstas nos programas públicos.

Ao aplicar esses conceitos à prática do MROSC, pode-se inferir que, no momento de elaboração do Plano, as organizações devem atentar, principalmente, à formulação de indicadores produto e resultado, como indicadores que permitam avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas e, por conseguinte, dos objetivos finais da parceria.

A OSC deve inicialmente relacionar as metas traçadas com os produtos/entregas e com os resultados para, na sequência, descrever os indicadores de verificação. Por exemplo, em projeto de desenvolvimento de eventual festival de dança em Novo Hamburgo, que tem como uma de suas metas realizar mostra de espetáculos dirigidos ou encenados por artistas com deficiência, visando a atender ao objetivo de diversificação da programação artístico-cultural da cidade e de promoção de ações afirmativas, podem ser traçados:

### 1. Indicadores de produto

- a. número de espetáculos promovidos durante a mostra
- b. número de artistas com deficiência envolvidos na mostra

### 2. Indicadores de resultado

- a. percentual de espetáculos envolvendo artistas com deficiência, com e sem a mostra
- b. taxa de ocupação/ lotação do espaço durante a mostra
- c. índice de satisfação dos artistas envolvidos na mostra
- d. índice de satisfação do público da mostra

A OSC, todavia, deve atentar à sua capacidade de obtenção das informações necessárias à composição dos indicadores. No exemplo da capacitação profissional para 600 jovens infratores, para aferição dos índices de satisfação seria necessário pesquisa junto ao público local, escolas e líderes comunitários e, para tanto, é preciso que a OSC preveja tal ação no Plano de Trabalho, com os custos envolvidos.

Há muitas outras tipologias empregadas para diferenciar indicadores, igualmente úteis à gestão de programas e políticas públicas.

### **Formalização: parecer técnico, parecer jurídico e assinatura**

Após o acerto do Plano de Trabalho, a área finalística deve:

- finalizar o instrumento de parceria com os dados da OSC selecionada, sem realizar alterações substanciais em relação ao texto da minuta que foi divulgada como anexo do edital, com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório;
- emitir parecer técnico que aborde: compatibilidade do objeto da parceria com os objetivos, finalidades institucionais e capacidade técnica e operacional da Organização da Sociedade Civil selecionada;
- verificar a adequação do mérito do Plano de Trabalho em relação ao objeto da parceria e ao programa/política pública correlatos;
- verificar a regularidade da documentação de habilitação, com justificativa técnica para eventual aceitação de ausência de documento, quando dispensável, nos termos da legislação;
- verificar a identidade e reciprocidade de interesse dos partícipes na realização da parceria em mútua cooperação;

- verificar a adequação do valor da parceria ao necessário à execução plena do objeto e sua compatibilidade com os preços de mercado;
- verificar a adequação do cronograma de desembolso, em conformidade com a capacidade operacional do órgão ou entidade da Administração Pública;
- verificar a viabilidade de execução da parceria, bem como do devido atendimento às normas técnicas pertinentes, se houver;
- verificar a descrição dos meios disponíveis a serem utilizados para fiscalização e monitoramento da execução da parceria, assim como dos procedimentos que devem ser adotados para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas;
- promover a orientação técnica sobre a designação do gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação.

Após o parecer técnico, o processo deve ser submetido à Assessoria Jurídica, que elaborará parecer acerca da juridicidade dos procedimentos realizados após o lançamento do edital e da adequação da versão final do instrumento de parceria em relação à minuta que havia sido objeto da manifestação jurídica anterior, que tratou do edital e anexos.

A Administração Pública também deve providenciar:

- designação da comissão de monitoramento e avaliação publicada no Diário Oficial, caso não haja comissão permanente no órgão com essa finalidade;
- designação do gestor ou da comissão de gestão da parceria publicada no Diário Oficial;
- indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria.

O instrumento deve ser assinado pelo administrador público e pelo dirigente da OSC parceira, com duas testemunhas, identificadas com nome completo, CPF e endereço residencial. O extrato do instrumento da parceria deve ser publicado no Diário Oficial.

### **32.3.2.7 Sem Chamamento Público**

A Lei 13.019/2014 determina que a Administração Pública preferencialmente adote o chamamento público para a seleção de OSCs. O chamamento deve orientar os interessados e facilitar o acesso pessoal aos órgãos da Administração Pública, apresentando procedimentos claros, objetivos, simplificados e, sempre que possível, padronizados.

Contudo, a própria Lei e o Decreto Estadual preveem as seguintes exceções à regra do chamamento público:

- acordo de cooperação que não envolva comodato, doação ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial;
- hipóteses de dispensa;
- hipóteses de inexigibilidade.

### **Planejamento e celebração de Acordo de Cooperação**

A regra para parcerias que não envolvam transferência de recursos financeiros é a celebração de um Acordo de Cooperação, sem prévio chamamento público, entretanto, conforme previsto na Lei 13.019/2014 e no Decreto Estadual nº 53.175/16, quando a parceria envolver comodato, doação ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, é obrigatória a realização de prévio chamamento público. Nesse caso, devem ser observadas as etapas de planejamento e realização do chamamento público.

Nos termos do art. 579 do Código Civil, conceitua-se como comodato um tipo de contrato em que ocorre o empréstimo gratuito de coisas que não podem ser substituídas por outra igual, cumprindo ao comodatário (à OSC) conservá-las e utilizá-las de acordo com os termos da parceria.

Já a doação, de acordo com o art. 538 do Código Civil, é o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. A doação pode ser pura e simples (sem qualquer condição ou restrição), com encargos (doador impõe alguma condição a quem está recebendo o bem) ou remuneratória (quando o propósito do doador é pagar algum serviço prestado por quem está recebendo o bem). Para a Administração Pública, a doação só pode ocorrer em caráter excepcional, devendo ser observados os regramentos previstos na legislação específica que trata de gestão de bens públicos no Estado do RS.

Para ambas as hipóteses, bem como para outras em que se verificar compartilhamento patrimonial, será necessária a realização de chamamento público, visto que outras OSCs podem ter interesse no recebimento dos bens compartilhados. Essa regra só poderá ser afastada quando configurada hipótese de dispensa ou inexigibilidade, conforme arts. 27 e 28, do Decreto nº 53.175/16.

A aplicabilidade ao acordo de cooperação das regras e procedimentos dispostos no Decreto depende de avaliação do seu objeto e das peculiaridades do caso concreto, observada a complexidade da parceria e o interesse público envolvido. Nesse sentido, destaca-se a importância da:

- verificação do atendimento dos requisitos de habilitação e formalidades que forem indispensáveis à celebração da parceria;
- adoção de mecanismos de transparência e divulgação das ações;

- observância das regras de denúncia, rescisão e imposição de sanções administrativas; e
- exigência de apresentação de Relatório de Cumprimento das Responsabilidades do Acordo de Cooperação.

Com base no Decreto, a minuta de Acordo de Cooperação deve prever, em razão da inexistência de recursos financeiros repassados à OSC, que a prestação de contas do acordo se dê mediante a apresentação do documento denominado Relatório de Cumprimento de Responsabilidades do Acordo de Cooperação.

Tendo em vista que a Lei 13.019/2014 não possui regras específicas sobre a prestação de contas nos casos de acordos de cooperação, o órgão ou entidade pode dispor sobre seus procedimentos de maneira específica.

### **Celebração de parceria com recurso de emenda parlamentar**

Por vezes, as parcerias são realizadas com recursos advindos de emendas parlamentares. Emenda parlamentar ao orçamento é uma reserva de recursos para determinada despesa governamental, de autoria de um membro do Poder Legislativo. Essa despesa deve ser utilizada para benefício da população, por exemplo, para construção de posto de saúde, reforma de escola, apoio a ações culturais, entre outros.

As emendas feitas ao Orçamento Geral, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – conforme projeto enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo anualmente – são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante o mandato. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo.

Embora a autoria das emendas parlamentares seja dos membros do Poder Legislativo, cabe ao Poder Executivo avaliar se é possível executar ou não a verba estabelecida. Desse modo, o parlamentar destina o recurso a determinado projeto cuja execução seja de responsabilidade de algum órgão ou entidade da Administração Pública, a qual deliberará acerca da viabilidade de realizar o que foi proposto.

A Lei 13.019/2014, em seu art. 29, dispõe que os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais podem ser celebrados sem chamamento público.

Entretanto, os decretos estaduais poderão dispor que as parcerias financiadas com emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual sejam celebradas preferencialmente por chamamento público, que pode inclusive ter delimitação territorial ou temática indicada pelo parlamentar que destinou a emenda.

Esse procedimento do chamamento público é priorizado com o intuito de democratizar o acesso aos recursos públicos, pois possibilita a participação de mais OSCs na execução das políticas públicas propostas. Como o parlamentar pode destinar a emenda ao órgão ou entidade com ressalvas quanto ao tipo de projeto ou ao território que se pretende alcançar, pode-se pensar, por exemplo, que um deputado cuja atuação seja reconhecida na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS possa destinar emenda parlamentar para elaboração de chamamento público de determinada Secretaria, destinado a OSCs que tenham sede ou atuação nessa região administrativa.

A escolha do parlamentar também pode ser temática. Desse modo, um deputado pode, por exemplo, destinar recurso à Secretaria de Esporte, para realização de chamamento público voltado a OSCs que atuem em projetos de atletismo.

Assim, a prerrogativa legal de escolha do parlamentar sobre a destinação dos recursos públicos permanece respeitada, ao mesmo tempo em que o órgão ou entidade da Administração Pública pode desenhar o edital de chamamento público de acordo com as diretrizes e objetivos das políticas públicas setorializadas.

Caso o parlamentar queira destinar a emenda a uma OSC específica, pode fazê-lo mediante identificação via ofício, encaminhado ao órgão ou entidade da Administração Pública celebrante da parceria, com:

- nome e CNPJ da OSC;
- objeto da parceria; e
- valor destinado.

*Portanto, a realização de parcerias mediante recursos de emendas parlamentares pode seguir dois fluxos distintos: parcerias celebradas por chamamento público ou parcerias celebradas sem chamamento público.*

Verifica-se que, em ambos os casos, não há obrigatoriedade de a Administração Pública firmar a parceria. O órgão ou entidade possui discricionariedade para avaliar a viabilidade. Caso opte pela realização, deve se responsabilizar pela execução e fiscalização da parceria.

Quando o parlamentar destinar recursos ao órgão ou entidade da Administração Pública para elaboração de edital, o chamamento poderá atender, por exemplo, às seguintes finalidades:

- promover participação social na gestão de equipamentos públicos, por meio de termo de colaboração ou acordo de cooperação;

- promover participação social para contribuir na formulação e execução de projetos e atividades de iniciativa do órgão ou entidade da Administração Pública, conforme o desenho das suas políticas públicas, por meio de termo de colaboração ou acordo de cooperação;
- apoiar a realização de projetos e atividades de iniciativa da comunidade, conforme o desenho das políticas públicas do órgão ou entidade da Administração Pública, por meio de termo de fomento; e
- estimular o uso dos mecanismos de incentivo fiscal distrital e federal em benefício do patrimônio público, mediante parcerias com OSCs interessadas em propor e executar projetos com captação de recursos nos programas de incentivo fiscal, por meio de acordo de cooperação, termo de colaboração ou termo de fomento.

Já nos casos em que o parlamentar indicar a OSC beneficiária, a finalidade da parceria será a realização de projetos e atividades de iniciativa da comunidade que o Poder Legislativo indicar como destino dos recursos de emendas orçamentárias.

Importante destacar que, nos casos em que os recursos oriundos de emendas parlamentares não sejam suficientes à execução do projeto, deva-se aplicar a exigência de chamamento público, caso se vá aplicar recurso público não oriundo de emendas parlamentares. Essa regra existe para que não ocorra o seguinte desvio de finalidade: captação de montante insuficiente ao financiamento, via emenda parlamentar, com a intenção de captar a verba faltante sem cumprir a regra do chamamento público.

### **Celebração de parceria em hipótese de dispensa ou inexigibilidade**

As parcerias podem ser celebradas sem prévio chamamento público com fundamento em dispensa ou inexigibilidade, conforme detalhado a seguir.

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique o chamamento público, de modo que a lei faculta a sua realização, conforme avaliação discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, contudo, não há possibilidade de competição, o que torna o chamamento inviável.

*As situações de vedação, dispensa ou inexigibilidade apenas desobrigam a realização do chamamento público para a seleção da OSC parceira. Dessa forma, continua necessária, e obrigatória, a aplicabilidade da Lei, do Decreto Estadual e da IN CAGE nº 05/2016 nas demais fases: celebração, execução e prestação de contas das parcerias.*

## **Dispensa**

Nos casos de dispensa, há possibilidade de competição, mas a lei permite que não seja realizado o chamamento público, conforme avaliação de conveniência e oportunidade.

O Decreto Estadual, em seu art. 27, enumera as hipóteses em que a Administração Pública, através de sua autoridade competente, poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou de iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, de calamidade pública, de grave perturbação da ordem pública ou de ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, de saúde e de assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política; e

V - nos acordos de cooperação, desde que o objeto não envolva a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o chamamento público observará o disposto neste Decreto.

## **Inexigibilidade**

A inexigibilidade de chamamento público se verifica sempre que houver impossibilidade de competição entre as OSCs. Embora a lista não seja exaustiva, mas meramente exemplificativa, há hipóteses de inexigibilidade previstas no art. 28 do Decreto Estadual/RS:

Art. 28 - Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; e

II - a parceria decorrer de transferência para a organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar de

subvenção destinada a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar Federal no 101, de 4 de maio de 2000.

Exemplos de hipóteses de inexigibilidade previstos no Decreto/RS:

- a natureza singular do objeto torna inviável a competição entre as Organizações da Sociedade Civil: hipótese de difícil comprovação, referindo-se aos casos em que o objeto é especialmente único, não ordinário, de modo que é justificável que a parceria seja realizada mediante celebração direta, a fim de garantir satisfatória prestação;
- as metas somente podem ser atingidas por uma Organização da Sociedade Civil específica: hipótese de difícil comprovação, referindo-se aos casos em que a inviabilidade de competição está no fato de que apenas uma OSC específica é capaz de atingir os resultados esperados da parceria;
- o objeto da parceria constitui incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, em que sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos: casos de pactuação entre a Administração Pública e alguma entidade internacional em cujo instrumento firmado já conste indicação da OSC beneficiária;
- a parceria decorre de transferência à Organização da Sociedade Civil, autorizada em lei, que expressamente identifique a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar de subvenções sociais, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar Nacional nº 101/2000: em casos de indicação expressa da OSC beneficiária em lei estadual, federal ou nacional, a parceria somente poderá ser realizada com a OSC identificada (exemplo: se uma lei estadual dispõe expressamente que uma OSC específica deva receber recursos para preservação de um museu, a parceria só pode ser realizada com essa OSC indicada na lei);
- a configuração de outras hipóteses em que haja inviabilidade de competição entre as Organizações da Sociedade Civil: inciso indicado apenas para reforçar que o rol do art. 28 do Decreto é meramente exemplificativo, de modo que, verificados outros casos de impossibilidade de competição não explícitos na Lei ou no Decreto, pode justificar a inexigibilidade de chamamento público.

A celebração da parceria por ausência de chamamento público, seja por dispensa ou por inexigibilidade, deve ser justificada pelo administrador público mediante publicação do extrato do ato de justificativa no Portal de Convênios e Parcerias RS, na data de sua edição, e, a critério do administrador público, também no Diário Oficial do Estado, sob pena de nulidade do ato de formalização da parceria (art. 23, IN CAGE nº 05/2016).

A justificativa de que trata o parágrafo anterior poderá ser impugnada no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da divulgação, devendo ser analisada pelo administrador público responsável em igual prazo, a contar da data do protocolo no respectivo órgão ou entidade.

### 32.3.3 Execução da Parceria

A etapa da execução de uma parceria é o momento de realização das atividades planejadas. O objeto para ser cumprido precisa ter metas claras que depois servirão de parâmetros para a aferição dos resultados. Em relação à execução dos recursos, as organizações adotarão métodos usualmente utilizados no setor privado se responsabilizando pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos.

Se, por um lado, para boa execução da parceria é necessário bom planejamento (concretizado no Plano de Trabalho), por outro, um aspecto imprescindível que deve acompanhar a fase de execução é o alinhamento entre os parceiros. Alterações no Plano de Trabalho são comuns e devem ser consideradas importante via de adequação da parceria à concretude da realidade. Atrasos nos repasses devem ser evitados, contudo, se ocorrerem, devem ter suas consequências mitigadas na medida do possível, devendo a Administração se responsabilizar pelos efeitos concretos desses atrasos. Algumas metas podem não ser cumpridas na totalidade, e aprimoramentos no desenvolvimento das ações são sempre bem-vindos. Essas e outras contingências podem ser resolvidas (ou ter amenizados possíveis efeitos negativos), se houver abertura para o diálogo permanente entre OSC e Administração Pública e se o monitoramento for realizado de forma preventiva e saneadora.

A execução da parceria pela OSC pressupõe a gestão da parceria pela Administração Pública, com ações simultâneas que envolvem:

#### I - Execução financeira

- a. Liberação de recursos
- b. Gestão financeira / realização das despesas
- c. Formas de pagamento

#### II - Execução do objeto

- a. Execução do Plano de Trabalho
- b. Execução da contrapartida (se houver)
- c. Atuação em rede (se houver)
- d. Mobilização de recursos complementares (se houver)

#### III - Gestão das contingências

- a. Atraso / reembolso
  - b. Remanejamento de valores entre itens do Plano de Trabalho
  - c. Uso de rendimentos financeiros
  - d. Prorrogação e alteração da parceria
- IV - Gestão da parceria e monitoramento
- a. Atividades de acompanhamento
  - b. Prestação de contas anual

Na execução/gestão de parcerias celebradas por meio de acordo de cooperação, aplicam-se as atividades listadas acima, com exceção daquelas relativas à execução financeira.

### *32.3.3.1 Liberação de recursos*

A fase de execução do Termo de Colaboração ou de Fomento inicia, efetivamente, com o repasse dos recursos da primeira ou única parcela, conforme disposto no art. 48 e seguintes do Decreto Estadual.

De acordo com o art. 56 da IN CAGE nº 05/2016, os recursos serão depositados e geridos em conta bancária específica, isenta de tarifas bancárias, no Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Bannisul, devendo seus rendimentos serem aplicados no objeto da parceria, sujeitos à prestação de contas.

A liberação de recursos deve observar:

- cronograma de desembolso indicado no Plano de Trabalho;
- cumprimento de eventuais condicionantes estabelecidas no instrumento de parceria firmado;
- apresentação da prestação de contas ao término de cada exercício, nos casos de parceria cuja duração exceda a um ano.

Por óbvio, a liberação de recursos deve ser anterior à data prevista para realização da despesa, sendo ainda vedado qualquer antecipação que esteja em desacordo com o cronograma de desembolso.

Enquanto não empregados na sua finalidade, os recursos devem ser obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança, fundos de aplicação financeira de curto prazo ou em operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública ou em outros títulos que garantam maior rentabilidade, conforme orienta o Decreto Estadual. Os rendimentos gerados com aplicações financeiras devem ser utilizados no próprio objeto da parceria.

Nos casos em que ocorra atraso no repasse de recursos pela Administração Pública, não há obrigatoriedade de cumprimento do cronograma do Plano de Trabalho das atividades impactadas pelo atraso. Nesses casos, a OSC pode solicitar alteração do cronograma.

No entanto, caso o adiamento cause prejuízo à execução da parceria, a OSC poderá realizar a despesa imediatamente, em caráter excepcional, desde que tenha capacidade financeira para tal, ensejando posterior reembolso.

Em qualquer situação que enseje realização de reembolso é essencial a decisão motivada do administrador público, bem como a comprovação da despesa.

Em casos de irregularidades ou desvio na aplicação dos recursos, a liberação de novas parcelas pode ser retida, nos termos da legislação.

A Administração Pública viabilizará o acompanhamento pelo Portal de Convênios e Parcerias dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas.

### **32.3.3.2 Movimentação e Aplicação Financeira dos Recursos**

Os recursos deverão ser aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo, enquanto não empregados na sua finalidade. Toda movimentação de recursos no âmbito da parceria, que deverá ser informada pelo Banrisul ao FPE, será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

Em caso de a organização da sociedade civil manter **contas salário**<sup>5</sup> de seus funcionários constantes no Plano de Trabalho, em conta bancária não vinculada à conta específica da Parceria, poderá fazer a transferência eletrônica para a referida conta, **desde que apresente a devida conciliação bancária**, com o rol dos funcionários beneficiados e com os recibos de salários devidamente assinados.

Quando da conclusão, da denúncia, da rescisão ou da extinção da parceria, os saldos financeiros, inclusive de receitas oriundas de aplicações financeiras, serão devolvidos, atualizados monetariamente, à entidade ou ao órgão repassador dos recursos no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da Administração Pública Estadual.

Eventual devolução de valor glosado ocorrerá mediante Guia de Arrecadação indicada no Termo de Colaboração ou de Fomento, devendo o respectivo saldo retornar ao recurso orçamentário de origem da parceria.

---

<sup>5</sup> A conta salário é uma conta aberta por iniciativa e solicitação do empregador para efetuar o pagamento de salários aos seus empregados. Essa conta não é uma conta de depósito à vista, pois somente pode receber do empregador, não sendo admitidos depósitos de quaisquer outras fontes.

### 32.3.3.3 Despesas

O valor transferido pela Administração Pública deve ser utilizado de acordo com os fins propostos no objeto da Parceria, obedecendo rigorosamente o Plano de Trabalho, a Lei Federal nº 13.019/2014, o Decreto Estadual nº 53.175/2016 e a Instrução Normativa CAGE nº 05/2016.

No caso de necessidade de alteração de qualquer item proposto no Plano de Trabalho, deverá ser encaminhada solicitação, com a elaboração de um novo Plano de Trabalho, que deverá ser aprovado pela Administração Pública. As alterações deverão ser solicitadas antes dos últimos 30 (trinta) dias de vigência da Parceria.

As Organizações da Sociedade Civil parceiras são as responsáveis pela gestão administrativa e financeira dos recursos recebidos, pelo gerenciamento de entradas e saídas, pelos custos diretos e indiretos da parceria.

Algumas recomendações são sempre úteis para uma boa gestão financeira:

- acompanhar a liquidez, assegurando entradas de recursos em momentos oportunos e de acordo com o cronograma de desembolso;
- verificar cobranças indevidas de tarifas bancárias e sinalizá-las à Administração Pública;
- realizar os pagamentos de acordo com o Plano de Trabalho;
- analisar a necessidade de remanejamento de valores da planilha orçamentária aprovada no Plano de Trabalho e solicitá-la ou comunicá-la à Administração Pública, a depender do montante remanejado;
- acompanhar e aplicar os rendimentos de aplicação financeira, se houver;
- guardar todos os documentos relativos a contratações e aquisições, como comprovantes fiscais, cópias de extratos e pagamentos efetivados, para eventual necessidade de apresentação à Administração Pública, caso não fique comprovado o cumprimento do objeto no momento da prestação de contas.

São permitidas despesas com diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação, bem como previsão de custos indiretos necessários à execução da parceria, tais como água, luz, internet, transporte, aluguel, telefone, serviços contábeis, assessoria jurídica ou serviços relacionados à tecnologia da informação e comunicação. Embora esse rol indique serviços bastante comuns em parcerias, ele é meramente exemplificativo.

A regra é a autorização de quaisquer despesas necessárias à execução do objeto, de modo que a proibição se torna única exceção: despesas alheias ao objeto da parceria e destinação de valores para servidores ou empregados públicos sem que haja autorização legal específica nesse sentido.

Durante a vigência da Parceria, caso seja constatado que houve saldo de recursos relativos a alguma parcela recebida, isto é, despesa menor que a receita, o mesmo deverá ser lançado no mês subsequente e comprovado através de extrato bancário.

#### **32.3.3.4 Compras e Contratações**

As compras e contratações deverão ser realizadas de forma a resguardar a adequação da utilização dos recursos da Parceria, observando os seguintes procedimentos:

I - cotação prévia de preços, que poderá ser realizada por item ou agrupamento de elementos de despesas, através de e-mail, sítios eletrônicos públicos ou privados, ou quaisquer outros meios;

II - utilização de tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público que sirvam de referência para demonstrar a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras Parcerias da mesma natureza;

III - contratação direta de bens e serviços compatíveis com as especificidades do objeto da Parceria, que poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

- a. quando se tratar de profissional, desde que previsto no Plano de Trabalho e que o valor da remuneração seja compatível com o da respectiva categoria;
- b. quando não existir pluralidade de opções, em razão da natureza singular do objeto ou de limitações do mercado local;
- c. quando se tratar de serviços emergenciais para evitar paralisação de serviço essencial à população, devidamente ratificado pela Administração Pública Estadual;
- d. despesas de pequeno valor, cujo valor esteja determinado no edital e no termo de colaboração ou fomento.

A organização da sociedade civil deverá manter disponível toda a documentação relativa às contratações realizadas com recursos da Parceria, a qualquer tempo, tanto ao gestor da Parceria, quanto aos órgãos de controle. O valor efetivo da compra ou contratação deverá ser compatível com o valor previsto no Plano de Trabalho aprovado.

#### **32.3.3.5 Despesas Permitidas**

Poderão ser pagas com recursos vinculados à Parceria, desde que estejam previstas no Plano de Trabalho, entre outras, as seguintes despesas:

- remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a

vigência da Parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

- diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da Parceria assim o exija;
- custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da Parceria;
- aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

As despesas relacionadas à remuneração da equipe de trabalho deverão ser calculadas proporcionalmente ao tempo efetivamente dedicado à execução da Parceria. A memória de cálculo de rateio desta despesa deverá ser apresentada na prestação de contas, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos do custeio de uma mesma parcela da despesa.

### 32.3.3.6 Despesas Vedadas

É vedada a realização de despesa com recursos vinculados à Parceria que tenham por objetivo:

- utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da Parceria;
- pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à Parceria, salvo nas hipóteses previstas em Lei específica e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- pagar despesas com juros, multas ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora do prazo, com recursos da Parceria, salvo se decorrentes de atrasos na transferência de recursos por responsabilidade exclusiva da Administração Pública;
- realizar despesas em data anterior à vigência da Parceria (exceto nos casos em que ocorrer atraso no repasse financeiro, tratando-se de serviços de caráter continuado, os pagamentos realizados pela organização parceira no período correspondente, com recursos próprios, poderão ser objeto de ressarcimento, desde que tenham sido previamente depositados na conta corrente específica da parceria, observado o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho.

### 32.3.3.7 Pagamentos

Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e dos prestadores de serviços. Excepcionalmente, demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, poderão ser efetuados pagamentos em espécie, no limite individual de R\$ 600,00.

As Parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedados:

- realizar antecipação de pagamento integral do preço de contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços, podendo haver pagamentos parciais, quando a execução do contrato observar cronograma de execução físico-financeiro atrelado ao objeto;
- efetuar pagamento em data posterior à vigência da Parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da Administração Pública.

Se houver atraso na liberação dos recursos por responsabilidade exclusiva da Administração Pública, a organização da sociedade civil poderá reembolsar os valores que tenha utilizado para pagamento entre a data prevista no cronograma e a efetiva liberação dos recursos, desde que devidamente comprovadas e realizadas no cumprimento das obrigações assumidas por meio do Plano de Trabalho.

Portanto, a movimentação de recursos da parceria deve ser realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final, e os pagamentos podem ser realizados por crédito na conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços; por meio de boleto bancário; ou por cheque nominal.

### 32.3.3.8 Documentos Comprobatórios das Despesas

Todos os pagamentos realizados no âmbito da Parceria deverão ser realizados mediante apresentação de documentos originais, legíveis e sem rasuras ou emendas, emitidos em favor da organização da sociedade civil, que contenham, no mínimo:

- Data de emissão;
- Valores unitários;
- Valor Total;
- Descrição completa dos bens, serviços ou obras;
- Nome e CNPJ da organização da sociedade civil;
- Dados de identificação do Instrumento da Parceria.

A organização da sociedade civil deverá observar a legislação vigente nos casos de obrigatoriedade de retenção referente à INSS, ISS e IRRF.

### *32.3.3.9 Documento Fiscal*

O documento fiscal tem por finalidade comprovar a negociação e deverá atender a legislação vigente em relação à obrigatoriedade, tipo e demais condições para emissão do documento.

### *32.3.3.10 Recibo de Pagamento Autônomo (RPA)*

Os segurados contribuintes individuais que prestem serviços eventuais à organização da sociedade civil e que não tenham Documento Fiscal ou Fatura deverão ter como comprovação o Recibo de Pagamento Autônomo – RPA.

Entende-se como contribuinte individual a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica com fins lucrativos, ou não, e sem relação de emprego.

Nos RPAs não poderão constar, também, despesas com materiais.

Por ocasião da emissão do RPA, a organização deverá exigir do contribuinte individual sua identificação completa, inclusive o número de inscrição no Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (NIT ou PIS/PASEP), nome, CPF e endereço completo, necessários para emissão da GFIP e dos respectivos recolhimentos.

### *32.3.3.11 Execução do objeto*

A execução da parceria deve seguir o Plano de Trabalho, pois foi a partir dele que OSC e Administração Pública delimitaram de que modo o desenvolvimento de uma atividade ou projeto atenderia ao interesse público. Portanto, as ações descritas precisam ser realizadas, as metas devem ser cumpridas e o público-alvo precisa ser atingido.

Não obstante, no decorrer da execução da parceria, algumas ações precisam ser revistas, a programação pode sofrer alterações, metas podem não ser cumpridas na sua totalidade por razões justificáveis e o público-alvo pode não comparecer como se esperava. Todas essas contingências são possíveis. Assim, OSC e Administração Pública precisam estar alinhadas para saber como resolvê-las, tendo claros os procedimentos a serem seguidos.

### *32.3.3.12 Contrapartida*

A contrapartida também foi uma das questões centrais nas discussões a respeito da nova legislação. O entendimento que prevaleceu na redação da lei foi o de

que a organização da sociedade civil, ao realizar parceria com o Estado, oferece como contrapartida o cumprimento de sua própria missão institucional em relação de cooperação com o poder público para a consecução de ações de interesse público. Nesse sentido, a Lei nº 13.019/2014 proibiu a contrapartida financeira e tornou facultativa a exigência em bens e serviços economicamente mensuráveis.

Há muitos ativos intangíveis que a organização mobiliza: redes das quais participa, proximidade e confiança dos beneficiários, trabalhos voluntários e diversas colaborações advindas dos mais variados tipos de inserção e articulação na sociedade civil organizada. Nesse sentido, a OSC tem a oferecer ao Estado sua experiência em temáticas sociais, a capacidade de articulação e a legitimidade para execução de políticas sociais.

A exigência de contrapartida tem origem na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, ao indicar requisitos para que estados e municípios possam receber transferência voluntária da União, estabeleceu a necessidade de comprovação da existência de “previsão orçamentária de contrapartida”. Mais recentemente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) passaram a estender essa regra para as entidades privadas sem fins lucrativos, ora de modo obrigatório, ora facultativo, o que contribuía para o cenário de insegurança jurídica. Por isso, é importante ressaltar que, além de bastante trabalhosa já que envolve avaliações, perícias e por vezes visitas *in loco* –, a mensuração econômica de bens e serviços pode ter alto custo para a Administração Pública e muitas vezes não vale a pena, devendo ser objeto de reflexão prévia sobre a sua pertinência desde o momento de concepção da forma como se espera que a política pública seja executada.

### 32.3.3.13 Gestão de contingências

Diversas contingências podem acometer a execução de uma parceria (alterações de datas ou de programação, mudanças na planilha orçamentária etc.) e, em todas elas, a OSC deve informar à Administração Pública e seguir os procedimentos previstos em lei.

Em alguns casos, é possível que a própria Administração Pública seja o agente impulsionador dessas contingências, caso haja atraso no repasse de recursos ou na adoção de alguma providência que tenha ficado sob sua responsabilidade no ajuste com a OSC. Nesses casos, é dever da Administração Pública arcar com eventuais custos que o atraso tenha causado e autorizar as alterações de cronograma que se fizerem necessárias.

Caso o adiamento no cronograma cause prejuízo à execução da parceria, a OSC pode realizar a despesa antecipadamente e solicitar reembolso, nos termos do parágrafo primeiro, do art. 50 da IN CAGE nº 05/2016:

Nos casos em que ocorrer atraso no repasse financeiro, tratando-se de serviços de caráter continuado, os pagamentos realizados pela organização parceira no período correspondente, com recursos

próprios, poderão ser objeto de ressarcimento, desde que tenham sido previamente depositados na conta corrente específica da parceria, observado o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho.

### 32.3.3.14 Atuação em rede

A atuação em rede é o empenho conjunto de duas ou mais OSCs na execução da parceria, que pode ocorrer quando há autorização expressa no edital de chamamento público e no instrumento de parceria celebrado. Essa atuação em rede não se confunde com mera contratação de prestação de serviços, tampouco descaracteriza a capacidade técnica e operacional da Organização da Sociedade Civil celebrante, já que a ideia de rede pressupõe relações de outra natureza.

Para Manuel Castells (2006)<sup>6</sup>, sociólogo que cunhou a expressão sociedade em rede, as redes são importantes veículos de transferência de conhecimentos e de difusão de informações e ações. Uma rede refere-se a um conjunto de atores que estabelecem laços em que circulam conteúdos e se definem posições. Segundo o autor, por meio das redes reaprendemos acerca da importância das interações.

As redes apresentam estrutura híbrida de governança, já que contêm relações horizontais e verticais de troca, interdependência de recursos, bem como linhas recíprocas de comunicação. Na contemporaneidade, as interligações dentro de uma rede constituem uma espécie de capital social que pode prover valor, inclusive econômico, a seus integrantes.

A ideia de atuação em rede traz consigo alguns conceitos operacionais básicos, quais sejam:

**Atores:** unidades básicas das redes, correspondentes a cada um dos agentes participantes.

**Atributos:** características que permitem a identificação e diferenciação de atores na rede e que ajudam a explicar as formas de interação entre eles.

**Posição:** grau de poder e influência de determinado ator da rede sobre os demais.

**Papéis:** regularidades nos padrões de relações e nas funções exercidas por cada um dos atores da rede.

**Relação:** tipos de relacionamento que se estabelecem entre os atores da rede, que podem ser unidirecionais, quando têm um ator como transmissor e outro como receptor; ou não direcionais, quando a relação é recíproca.

---

<sup>6</sup> CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

Na prática do MROSC, a rede será composta por, pelo menos, dois atores, com diferentes atributos: uma OSC celebrante, ou seja, aquela que assinará o instrumento de parceria com a Administração Pública, sendo o ator da rede responsável pela parceria; e uma ou mais OSCs executantes, que contribuirão na execução de ações definidas em comum acordo com a OSC celebrante, mas que não assinam a parceria com o poder público. A OSC celebrante atuará como supervisora, mobilizadora e orientadora da rede, estando, portanto, numa posição diferente das demais. As relações podem ser unidirecionais ou não direcionais, dependendo do que for definido pelos atores da rede.

É imperativo que a OSC celebrante formalize a atuação em rede, por meio da assinatura de Termo de Atuação em Rede com cada OSC executante. O Termo especificará direitos e obrigações, estabelecendo as ações que serão desenvolvidas e o valor a ser repassado.

Os benefícios da atuação em rede são diversos. Para a Administração Pública, pode significar a ampliação de metas e resultados ou ampliação e diversificação de territórios atendidos pela parceria. Para a OSC celebrante, a rede pode contribuir para o atendimento satisfatório aos diferentes eixos de atuação da parceria previamente definidos e, até mesmo, para a possibilidade de diversificação de fontes de recursos complementares que garantam maior impacto da parceria. Por fim, para OSCs executantes, pode ser alternativa para adquirir tempo de existência, bem como mais experiência, habilitando-as para futuramente celebrarem parcerias.

Na hipótese de irregularidades na aplicação dos recursos da parceria, cada Organização da Sociedade Civil executante responderá subsidiariamente até o limite do valor que recebeu.

### ***32.3.3.15 Prorrogação e alteração da parceria***

Durante a execução da parceria, algumas alterações podem ser necessárias. A depender do conteúdo da alteração, ela enseja procedimentos e instrumentos próprios de formalização.

A vigência de uma parceria pode ser prorrogada consensualmente, caso a OSC solicite ou quando houver atraso por parte da Administração Pública na liberação dos recursos. A prorrogação deve ser formalizada mediante termo aditivo, mantidas as condições de habilitação e informada a disponibilidade orçamentária correspondente ao período.

Conforme o art. 59 da IN CAGE nº 05/2016, o órgão ou a entidade da Administração Pública Estadual poderá autorizar a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, solicitado pela organização da sociedade civil, devidamente justificada, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I - por **termo aditivo** à parceria, para:

- a. ampliação do valor global;
- b. redução do valor global;
- c. prorrogação da vigência, observado o disposto nos arts. 24 e 25 desta Instrução Normativa e a inexistência de saldo de dias disponíveis para prorrogação de ofício;
- d. alteração da destinação dos bens remanescentes.

II - por **apostilamento**, nos casos de:

- a. utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou de saldos porventura existentes antes do término da execução da parceria;
- b. remanejamento de recursos sem a alteração do valor global;
- c. ajustes das metas constantes no plano de trabalho;
- d. indicação das dotações orçamentárias de exercícios futuros.

Quando o ajuste de metas de que trata a alínea “c” do inciso II do art. 59 da IN CAGE, resultar em redução quantitativa, deverá ser efetuada a diminuição proporcional do valor alocado na respectiva meta, caso em que a alteração será firmada por termo aditivo.

O órgão ou a entidade pública deverá se manifestar sobre a solicitação de que trata o *caput* no prazo de trinta dias, contado da data de sua apresentação, ficando o prazo suspenso quando forem solicitados esclarecimentos à organização da sociedade civil.

No caso de término da execução da parceria antes da manifestação sobre a solicitação de alteração da destinação dos bens remanescentes, a custódia dos bens permanecerá sob a responsabilidade da organização da sociedade civil até a decisão do pedido.

### 32.3.4 Da Transparência e do Controle

Nos termos do art. 90, da IN CAGE nº 05/2016, os atos relativos às parcerias celebradas e os respectivos planos de trabalho serão mantidos no Portal de Convênios e Parcerias RS por, pelo menos, 180 (cento e oitenta) dias após o respectivo encerramento, sendo a organização parceira responsável pelo resguardo das informações sigilosas, nos termos da legislação vigente, contidas nos arquivos por ela disponibilizados no Portal de Convênios e Parcerias RS.

Além disso, a OSC deverá disponibilizar, em seu sítio oficial na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça as suas ações, todas as parcerias celebradas com a Administração Pública, desde a celebração das

parcerias até, pelo menos, 180 (cento e oitenta) dias após a apresentação das prestações de contas finais correspondentes. No caso de atuação em rede, caberá à OSC celebrante disponibilizar as informações de que trata o *caput* deste artigo, inclusive quanto às organizações da sociedade civil não celebrantes e executantes em rede.

As informações disponibilizadas pela organização da sociedade civil deverão incluir, no mínimo:

- data de assinatura e de identificação do instrumento de parceria e do órgão ou da entidade responsável;
- nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;
- descrição do objeto da parceria;
- valor total da parceria e valores liberados;
- situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo; e
- quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração individual prevista para o respectivo exercício.

Deverá ser divulgado pela Administração Pública Estadual no Portal de Convênios e Parcerias RS os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria.

#### **32.3.4.1 Sistema FPE e Módulo Convênios e Parcerias**

O Sistema Finanças Públicas do Estado - FPE, desenvolvido pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul - Procergs, é o sistema operacional e de gestão disponibilizado para toda Administração Pública do Estado, que possibilita o gerenciamento e o controle do Planejamento e da Execução Orçamentária, Extraorçamentária e Financeira da Despesa e da Receita do Estado.

O Sistema FPE possibilita aos usuários executar ações inerentes à função de gestor de despesa, tais como: autorizar solicitações de empenho, liquidação e requisições; realizar assinatura de convênios, parcerias e contratos de obras; permitir a aprovação de Solicitação de Recursos Financeiros (SRF), dentre outras atividades. O planejamento, gerenciamento e controle da execução da receita e da despesa visam diminuir os custos buscando a eficácia e eficiência além da transparência na gestão dos recursos públicos.

Atualmente, o Sistema FPE tem cerca de 42 mil usuários ativos, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado, além de também estar integrado com diversos outros sistemas, conectando-se com gerenciamento de materiais, gestão de obras, compras, recursos humanos, e outros.

Dentre os 19 (dezenove) módulos do Sistema está o **módulo Convênios e Parcerias** onde são registrados todos os ajustes e acordos firmados entre o Estado<sup>7</sup> e outras entidades incluindo as Organizações da Sociedade Civil. Neste módulo pode-se visualizar toda a “vida” de um convênio, parceria, seus aditivos ou outro instrumento congênere desde o cadastramento até a liberação para a Assembleia Legislativa, permanecendo disponível para análise e/ou consulta inclusive após seu período de vigência.

Pela importância do dispositivo legal, cita-se o art. 1º do Decreto Estadual nº 53.196/2016, que dispõe sobre o módulo Convênios e Parcerias no sistema Finanças Públicas do Estado:

**Art. 1º - O registro concomitante no Sistema de Finanças Públicas do Estado - FPE - Módulo de Convênios e Parcerias, é condição indispensável para o andamento do expediente administrativo relativo a convênios, a parcerias, a contratos de repasse, a protocolos de intenções e a outros instrumentos congêneres, que envolvam ou não transferência de recursos financeiros, firmados pela Administração Pública Estadual Direta, pelas autarquias, pelas fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e, no caso das parcerias, ainda, pelas empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias, sem o que ficará suspensa a análise e a emissão de informações e pareceres pelos Órgãos deliberativos. (grifo nosso)**

### 32.3.5 Gestão, Monitoramento e Avaliação

As atividades de gestão, monitoramento e avaliação serão realizadas pela Administração Pública, através do Gestor e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, com o objetivo de acompanhar a execução da Parceria e garantir o atingimento das metas pactuadas e a boa e regular aplicação dos recursos.

O gestor da área finalística que elaborou o edital pode também assumir a gestão da parceria, contudo, em muitos casos, não é isso que ocorre. Portanto, é importante que haja registros do diálogo técnico realizado nesta etapa por meio de documentos levados

---

<sup>7</sup> Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado.

aos autos, tais como memórias de reunião ou comunicações eletrônicas, para que o alinhamento e a pactuação realizados fiquem formalizados.

É facultada à Administração Pública a designação de um ou mais gestores de parceria - um titular e os demais suplentes -, ou ainda, a nomeação de uma comissão gestora. Nos casos em que não houver suplentes, possível ausência do gestor leva sua chefia imediata a assumir as obrigações.

Eventualmente, o gestor pode se declarar impedido de atuar em determinado processo e solicitar substituição, caso tenha participado como associado, cooperado dirigente, conselheiro ou empregado da OSC parceira nos últimos cinco anos, ou caso haja conflito de interesses.

### *32.3.5.1 Atividades de acompanhamento*

A etapa de monitoramento e avaliação das parcerias permite detectar falhas na implementação ou ameaças à qualidade dos resultados a tempo de reagir oportunamente, bem como reúne informações a respeito das parcerias para posterior avaliação.

O monitoramento pressupõe a ideia de continuidade, ou seja, é uma verificação do andamento da parceria ao mesmo tempo em que ela é executada. Desse modo, fica evidente o aspecto saneador de tais atividades de acompanhamento, e é crucial que o gestor da parceria tenha as seguintes atitudes e preocupações:

- compreender claramente a delimitação e a sequência de objetivos, metas e resultados esperados da parceria;
- estabelecer processo de monitoramento por meio de diálogo e aprendizado constante;
- saber avaliar a relevância do contexto e compreender eventuais problemas sinalizados pela OSC ou identificados em suas atividades de acompanhamento, buscando soluções corretivas que beneficiem a execução do objeto;
- ter capacidade de contribuir para melhoria ou correção de possíveis dificuldades ou desvios na execução das parcerias.

Conforme o andamento da parceria e, principalmente, dos problemas e desvios identificados ao longo de sua execução, outras atividades podem ser requeridas aos gestores das parcerias.

Para realizar essas ações de monitoramento e avaliação, o Poder Público pode contar com o apoio técnico de terceiros, delegar competências ou até mesmo firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que estejam próximos ao local do projeto a ser avaliado. A execução da parceria também poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos Conselhos de Políticas Públicas relacionados às atividades desenvolvidas e pelos

mecanismos de controle social previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011).

O ciclo de monitoramento e avaliação envolve a execução pela OSC, e o acompanhamento pelo gestor - ou comissão gestora da parceria - e pela Comissão de Monitoramento e Avaliação.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação é um órgão colegiado que tem por objetivo monitorar e avaliar o conjunto de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, ou seja, no Portal de Convênios e Parcerias RS e no site. Ela deve ser composta, pelo menos, por um servidor ocupante de cargo efetivo ou de emprego permanente da Administração Pública. Pode-se optar por instituir uma ou mais Comissões de Monitoramento e Avaliação, dependendo do volume e da necessidade do referido órgão ou entidade.

Entre os papéis da Comissão, o mais recorrente é a análise e homologação dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação. Ademais, outro papel estratégico dela é o aprimoramento dos procedimentos relativos ao monitoramento, orientação e padronização dos instrumentos e parâmetros utilizados pelos gestores e, sobretudo, pela produção de entendimentos voltados à priorização do controle de resultados. É facultado à Comissão de Monitoramento e Avaliação que solicite assessoramento técnico especializado para subsidiar os trabalhos.

No exercício das competências, a Comissão de Monitoramento e Avaliação deve:

- subsidiar o gestor ou a comissão gestora de parceria, com orientações técnicas;
- sanear dúvidas e solucionar possíveis conflitos entre a OSC e o gestor ou a comissão gestora de parceria;
- realizar visitas ao local de execução da parceria, quando necessário; e
- aprimorar e padronizar os procedimentos de monitoramento e avaliação.

Além disso, é fundamental que a Comissão elabore plano anual de atividades de monitoramento e avaliação, preferencialmente com base em matriz de risco (que avalie os tipos de parcerias e os valores envolvidos), diferenciando do conjunto de parcerias aquelas consideradas estratégicas e que, portanto, demandariam maior periodicidade de atividades de acompanhamento, tanto por parte do gestor, como reuniões, visitas e relatórios, como também da própria comissão, mediante análise de relatórios e visitas *in loco*, quando pertinentes.

Nos casos de realidades setoriais com grande capilaridade territorial, a Administração Pública pode avaliar a conveniência de instalar comissões de monitoramento e avaliação regionais, responsáveis pelo acompanhamento das parcerias realizadas em determinados territórios.

Alguns dos documentos (ações) capitais ao monitoramento e à avaliação das parcerias, quais sejam:

- relatório técnico de monitoramento e avaliação;
- parecer técnico conclusivo de análise de prestação de contas;
- homologação do relatório técnico de monitoramento e avaliação.

### **32.3.5.2 Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação**

Conforme periodicidade definida no Instrumento de Parceria, o Gestor emitirá o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, o qual deverá conter no mínimo os seguintes elementos:

- descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
- análise das atividades realizadas e do cumprimento das metas até o período;
- valores efetivamente transferidos pela Administração Pública, quando for o caso;
- análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando for o caso;
- análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

### **32.3.5.3 Comissão de Monitoramento e Avaliação**

A Administração Pública Municipal designará a Comissão de Monitoramento e Avaliação, composta por no mínimo 03 (três) servidores, sendo uma instância administrativa colegiada com as seguintes atribuições:

- monitorar o conjunto de Parcerias;
- apresentar proposta de aprimoramento dos procedimentos, padronização de objetos, custos e indicadores;
- produzir entendimentos voltados à priorização do controle de resultados; e
- avaliar e homologar os relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.

Nas Parcerias executadas com recursos de fundo específico, a Comissão de Monitoramento e Avaliação será constituída pelo respectivo Conselho Gestor, o qual poderá declinar de sua competência nos termos da legislação.

#### **32.3.5.4 Avaliação e Homologação dos Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação**

O Gestor, após emitir o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação o encaminhará para a Comissão de Monitoramento e Avaliação.

A referida Comissão avaliará o documento quanto aos requisitos necessários definidos pela legislação, homologando-o no prazo de 15 (quinze) dias contados do seu recebimento, remetendo novamente ao Gestor.

#### **32.3.5.5 Atribuições do Gestor**

A Administração Pública nomeará um Gestor para cada Parceria, com as seguintes atribuições:

- acompanhar e fiscalizar a execução da Parceria;
- informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da Parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;
- disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação;
- emitir parecer técnico conclusivo de análise das prestações de contas parciais e final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação.

#### **32.3.5.6 Sanções**

Uma das maiores inovações trazidas pela Lei é a premissa da confiança, princípio que rege as relações entre a Administração Pública e as OSCs, em que estas passam a ser tratadas como parceiras do Estado, gozando, portanto, da confiança do poder público para executar as políticas públicas que lhe competem.

Fortalece também o monitoramento e a avaliação em caráter saneador, aplicado desde a assinatura dos instrumentos de parceria, com o intuito de aprimorar as políticas públicas, focando no resultado das entregas realizadas pela OSC e não mais na mera execução financeira.

Assim, durante a execução da parceria, se verificado o descumprimento do Plano de Trabalho e das normas e princípios que a regem, cabe ao gestor ou comissão gestora sanear os problemas apontados e adotar medidas para que o objeto da parceria seja executado da melhor maneira possível.

Uma das medidas saneadoras apresentadas nas normas legais e infralegais é a aplicação de sanções, decorrentes de comportamentos da OSC que violam a Lei nº 13.019/2014, o Decreto nº 53.175/2016 e a Instrução Normativa CAGE nº 05/2016, ou de execução da parceria em desacordo com o Plano de Trabalho pactuado.

A finalidade das sanções administrativas compreende reprovar a conduta praticada pela sancionada, desestimular a sua reincidência, bem como prevenir a prática futura por outras OSCs. As sanções podem ter caráter preventivo, educativo, repressivo, ou podem visar à reparação de danos pelos responsáveis que causem prejuízos ao erário. Trata-se, portanto, de um poder-dever da Administração, que deve atuar para impedir ou minimizar os danos causados pelas parceiras que descumpram obrigações.

A aplicação de sanção objetiva produzir efeito pedagógico à OSC, mostrar à parceira que foi cometida infração administrativa, violação à lei ou ao pactuado com a Administração Pública. Ademais, mostra às demais OSCs que condutas dessa natureza não serão toleradas, de forma a reprimir a violação à legislação e prevenir a repetição da conduta.

A aplicação das sanções deve ser precedida de processo administrativo instaurado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela celebração da parceria, garantida à OSC o direito à ampla defesa.

Antes da aplicação da sanção, a Administração Pública deve facultar à OSC a defesa, no prazo de dez dias a contar do recebimento da notificação.

A pretensão da Administração referente à aplicação das sanções prescreve em cinco anos, contados da data de apresentação da prestação de contas. A prescrição, contudo, será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração.

O art. 81 do Decreto Estadual enumera sanções que podem ser aplicadas à OSC, quais sejam:

I - **advertência**<sup>8</sup>;

II - **suspensão temporária** da participação em chamamento público<sup>9</sup> e **impedimento** de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da

---

<sup>8</sup> A sanção de advertência tem caráter preventivo e será aplicada quando verificadas impropriedades praticadas pela organização da sociedade civil no âmbito da parceria que não justifiquem a aplicação de penalidade mais grave, a exemplo da hipótese de apresentação da prestação de contas injustificadamente fora do prazo estabelecido no termo.

<sup>9</sup> A sanção de suspensão temporária será aplicada nos casos em que forem verificadas irregularidades na celebração, execução ou prestação de contas da parceria e não se justificar a imposição da penalidade mais grave, considerando-se a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os danos que dela provieram para a administração pública estadual, na hipótese em que não ficar configurada fraude.

Administração Pública Estadual sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

III - **declaração de inidoneidade**<sup>10</sup> para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a Administração Pública Estadual pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II.

As organizações da sociedade civil suspensas ou declaradas inidôneas serão inscritas no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CFIL/RS, nos termos da Lei Estadual nº 11.389, de 25 de novembro de 1999.

### *32.3.5.7 Procedimento para tomada de contas especial*

Nos termos do art. 88 da IN CAGE nº 05/2016, finalizada a fase de prestação de contas pela OSC, cabe à autoridade competente (secretário de Estado ou dirigente máximo do órgão ou entidade), ou agente público diretamente subordinado, o julgamento final das contas, que deve considerar:

- conjunto de documentos relativos à execução da parceria;
- conjunto de documentos relativos ao monitoramento da parceria, inclusive o relatório técnico de monitoramento e avaliação, e, quando houver, o relatório da visita técnica; e
- parecer técnico conclusivo, no que concerne à avaliação do relatório final de execução do objeto e, quando houver, do relatório final de execução financeira.

A decisão final de julgamento das contas será de:

- aprovação das contas;
- aprovação das contas com ressalvas; ou
- rejeição das contas e imediata instauração da tomada de contas especial.

Enfim, após a OSC apresentar defesa de seus atos, tais como apresentação de relatório de execução financeira e justificativa para metas não cumpridas, em caso de

---

<sup>10</sup> A sanção de declaração de inidoneidade será aplicada quando constatada fraude na celebração, na execução ou na prestação de contas da parceria, hipótese em que o erário deve ser ressarcido.

rejeição de contas, e diante da inexistência de devolução de recursos, será instaurada Tomada de Contas Especial - TCE.

A Tomada de Contas Especial, tema aprofundado em capítulo específico neste Manual, constitui processo administrativo devidamente formalizado, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública - com levantamento de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis – e para obter respectivo ressarcimento. Somente deverá ser instaurada a TCE quando, apurados os fatos, for constatado prejuízo aos cofres públicos e identificado(s) o(s) responsável(eis) pelo dano e não houver êxito na recomposição ao Tesouro do dano causado ao erário.

Importante lembrar que a expressão “prestação de contas” na lei corresponde à prestação de informações que podem se dar mediante relatório simplificado de verificação de objeto, relatório de execução do objeto ou relatório de execução financeira.

A autoridade administrativa do setor onde ocorrer qualquer fato ensejador de tomada de contas especial deve, preliminarmente, determinar medidas para ressarcimento do dano ou regularização da situação, mediante designação de servidor ou empregado, a quem incumbe:

- solicitar autuação de processo específico;
- especificar irregularidades ensejadoras do prejuízo ao erário;
- quantificar e atualizar dano, segundo as normas aplicáveis;
- identificar responsáveis;
- expedir notificação prévia, no prazo improrrogável de cinco dias, para comparecimento do responsável com vista ao estabelecimento do termo de composição do acordo ou da declaração da recusa em reparar o dano; e
- submeter as conclusões à autoridade administrativa competente, para homologação da proposta e formalização da composição, ou, ainda, para instauração, ou não, da tomada de contas especial.

No curso do procedimento de tomada de contas especial será garantida à OSC:

- ciência sobre a tomada de contas especial que possa apurar conduta e imputar débito ou sanção;
- pleno acesso aos autos, inclusive para obter cópias de documentos; e
- manifestação sobre irregularidades apuradas, produção de provas, requerimento de juntada de documentos e apreciação racional das alegações de defesa ou razões de justificativa pela comissão tomadora/tomador das contas, ou, quando for o caso, pelo órgão de controle interno.

Realizado o acordo, cabe à Administração Pública o acompanhamento da quitação ou da regularização, e o seu descumprimento implicará a remessa imediata dos documentos ao órgão, entidade ou setor jurídico competente, para cobrança judicial:

- efetuar o ressarcimento em parcela única;
- solicitar o parcelamento do débito, limitado a 03 (três) parcelas mensais;
- apresentar as contas, se a rejeição tiver se dado por omissão justificada do dever de prestar contas, sem prejuízo da aplicação das penalidades pelo atraso na entrega

A anuência da autoridade competente e o início do adimplemento do débito ou das ações nos termos pactuados reabilitam temporariamente o parceiro nas hipóteses de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade da organização da sociedade civil, devendo a Administração Pública Estadual proceder à suspensão no CADIN/RS, liberando-a para a celebração de novas parcerias e contratos.

### **32.3.6 Prestação de Contas**

O dever de prestar contas da organização da sociedade civil tem início no momento de liberação da primeira parcela dos recursos financeiros pela Administração Pública, observando as regras previstas na Instrução Normativa nº 05/2016, bem como os prazos e as normas estabelecidos.

A Prestação de Contas consiste num procedimento em que se analisa e se avalia a execução da Parceria quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e, também, se verifica o cumprimento do seu objeto e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

- I - apresentação das contas (parcial e final) de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- II - análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da Administração Pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

O Gestor emitirá Parecer Técnico Conclusivo de análise das prestações de contas, com base no Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, mediante a análise dos documentos apresentados pela organização parceira, e através de ações e procedimentos de monitoramento.

Durante o prazo de 10 (dez) anos, contados do dia útil subsequente ao da prestação de contas, a organização deve manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas.

A obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas fundamenta-se no preceito constitucional insculpido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece:

Art.70 - (...)

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”

A Prestação de Contas deverá atender, também, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são requisitos primordiais na aplicação dos recursos e nos fins a que se destinam, sob pena de suspensão de novos recebimentos, além das penalidades cabíveis aos seus responsáveis legais, conforme legislação pertinente.

A Prestação de Contas terá o objetivo principal de demonstrar e verificar resultados e deverá conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas, através das seguintes etapas:

**Prestação de Contas Parcial**, que deverá ser encaminhada pela organização parceira à Administração Pública no caso do Plano de Trabalho e o termo de Parceria preverem o repasse parcelado dos recursos da Parceria;

- análise da Prestação de Contas Parcial, que será realizado pela Administração Pública;

**Prestação de Contas Final**, que deverá ser encaminhada pela organização parceira à Administração Pública no final da execução da Parceria;

- análise da Prestação de Contas Final, que será realizado pela Administração Pública;
- apreciação da Prestação de Contas Final, realizada pela Administração Pública.

### **32.3.6.1 Prestação de Contas Parcial**

A Prestação de Contas Parcial serve para fins de monitoramento do cumprimento das metas previstas no Plano de Trabalho.

Para cada parcela de recurso liberado, deverá ser apresentada uma Prestação de Contas Parcial.

Se a organização não prestar contas no prazo estabelecido no Instrumento da Parceria, será notificada pelo Gestor para fazê-lo no prazo de 15 (quinze) dias.

*A liberação de recursos nas parcelas subsequentes ficará condicionada à aprovação das Prestações de Contas Parciais referentes às parcelas liberadas anteriormente.*

### 32.3.6.2 Documentos a serem apresentados

Para fins de Prestação de Contas Parcial, a organização da sociedade civil deverá apresentar os seguintes documentos, no setor de protocolo:

**Relatório parcial de execução do objeto**, que deverá conter:

- demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas;
- descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto;
- documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como listas de presença, fotos, vídeos, entre outros;
- justificativa na hipótese de não cumprimento do alcance das metas.

**Relatório parcial de execução financeira**, que deverá conter:

- relação das receitas e despesas realizadas, inclusive rendimentos financeiros, que possibilitem a comprovação da observância do Plano de Trabalho;
- extrato da conta bancária específica;
- memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso;
- relação de bens adquiridos, produzidos ou transformados, quando houver; e
- cópia simples dos documentos fiscais, recibos ou outros documentos comprobatórios de pagamento, com data do documento, valor, dados da organização da sociedade civil e do fornecedor e indicação do produto ou serviço.

**Outros documentos** estabelecidos no instrumento da Parceria.

Quando for o caso de rateio das despesas, a memória de cálculo a ser apresentada pela organização da sociedade civil, deverá conter a indicação do valor integral da despesa e o detalhamento da divisão de custos, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

Nos casos de acordo de cooperação, a organização da sociedade civil ficará dispensada de apresentar o relatório parcial de execução financeira.

A documentação da prestação de contas deverá ser correspondente ao período da respectiva parcela repassada pela Administração Pública.

### 32.3.6.3 *Análise da Prestação de Contas Parcial*

Na análise do Relatório Parcial de Execução do Objeto, conforme estabelecido no Plano de Trabalho, serão avaliados os seguintes itens:

- ações desenvolvidas; e
- atingimento das metas.

Na análise do Relatório Parcial de Execução Financeira, conforme estabelecido no Plano de Trabalho, serão avaliados os seguintes itens:

- conformidade das despesas, verificando as despesas previstas e as despesas efetivamente realizadas, por item ou agrupamento de itens, conforme aprovado no Plano de Trabalho; e
- conciliação bancária, por meio da aferição da correlação entre as despesas constantes na relação de pagamentos e os débitos efetuados na conta corrente específica da Parceria.

Na hipótese de ser constatada alguma irregularidade ou inexecução parcial do objeto, o Gestor da Parceria notificará a organização da sociedade civil para, no prazo de 15 (quinze) dias:

I - sanar a irregularidade;

II - cumprir a obrigação; ou

III - apresentar justificativa para impossibilidade de saneamento da irregularidade ou cumprimento da obrigação.

O Gestor avaliará o cumprimento do disposto nos itens I, II e III.

Também serão glosados valores relacionados a metas descumpridas sem justificativa suficiente.

No caso de persistir a irregularidade ou inexecução parcial do objeto, o Gestor deverá encaminhar à Autoridade Competente relato dos fatos, sugerindo, conforme o caso:

- continuidade da Parceria com a suspensão da liberação das parcelas subsequentes dos recursos;
- devolução dos valores repassados relacionados à irregularidade ou inexecução apurada ou à prestação de contas não apresentada;
- rescisão unilateral da Parceria e a instauração de tomada de contas especial.

#### 32.3.6.4 Prestação de Contas Final

A Prestação de Contas Final deverá ser apresentada pela organização da sociedade civil no prazo estabelecido no instrumento da Parceria, contados do término do prazo de vigência da Parceria, ou se, por qualquer outro motivo fundamentado, for encerrada a continuidade da Parceria.

A Prestação de Contas Final serve para análise das metas previstas no Plano de Trabalho. Com base na manifestação conclusiva apresentada no Relatório Técnico Conclusivo, a Autoridade Competente apreciará a prestação de contas final, decidindo sobre:

**Regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no Plano de Trabalho, e a regularidade na aplicação dos recursos;

**Regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;

**Irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:

- omissão no dever de prestar contas;
- descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no Plano de Trabalho;
- dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

#### 32.3.6.5 Documentos a serem apresentados

Para fins de prestação de contas final, a organização da sociedade civil deverá anexar os seguintes documentos, no Portal de Convênios e Parcerias:

**Relatório Final de Execução do Objeto**, que deverá conter:

- demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas;
- descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto;
- documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como listas de presença, fotos, vídeos, entre outros;
- justificativa na hipótese de não cumprimento do alcance das metas;
- impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas;

- grau de satisfação do público-alvo, que poderá ser indicado por meio de pesquisa de satisfação, declaração de entidade pública ou privada local e declaração do conselho de política pública setorial, entre outros; e
- possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

**Relatório Final de Execução Financeira**, que deverá conter:

- relação das receitas e despesas realizadas, inclusive rendimentos financeiros, que possibilitem a comprovação da observância do Plano de Trabalho;
- extrato da conta bancária específica;
- memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso;
- relação de bens adquiridos, produzidos ou transformados, quando houver; e
- cópia simples dos documentos fiscais, recibos ou outros comprovantes de pagamento, com data do documento, valor, dados da organização da sociedade civil e do fornecedor e indicação do produto ou serviço;
- comprovante da devolução do saldo remanescente da conta bancária específica, quando houver.

**Outros documentos** estabelecidos no instrumento da Parceria.

### *32.3.6.6 Análise da Prestação de Contas Final*

A análise do Relatório Final de Execução do Objeto deverá avaliar, conforme o estabelecido no Plano de Trabalho:

- ações desenvolvidas;
- atingimento das metas;
- impacto do benefício econômico ou social obtido;
- grau de satisfação do público-alvo;
- possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

Na análise do Relatório Final de Execução Financeira o Gestor deverá:

- examinar a conformidade das despesas, verificando as despesas previstas e as despesas efetivamente realizadas, por item ou agrupamento de itens, conforme aprovado no Plano de Trabalho;
- verificar a conciliação bancária, por meio da aferição da correlação entre as despesas constantes na relação de pagamentos e os débitos efetuados na conta corrente específica da Parceria;
- verificar a conformidade da devolução do saldo remanescente, quando houver.

Na hipótese de ser constatada alguma irregularidade ou inexecução do objeto, o Gestor da Parceria notificará a organização da sociedade civil para, no prazo de 30 (trinta) dias:

I - sanar a irregularidade;

II - cumprir a obrigação; ou

III - apresentar justificativa para impossibilidade de saneamento da irregularidade ou cumprimento da obrigação.

O Gestor avaliará o cumprimento do disposto nos itens I, II e III.

Serão glosados valores relacionados a metas descumpridas sem justificativa suficiente, devidamente aceita pela Administração Pública.

### *32.3.6.7 Parecer Conclusivo de Análise de Prestação de Contas Final*

O Parecer Conclusivo de Análise de Prestação de Contas Final será emitido pelo Gestor da Parceria, levando em consideração o conteúdo do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação.

Na emissão do referido parecer, além das informações obtidas pela Administração Pública durante a execução da Parceria, o Gestor deverá considerar as informações apresentadas no Relatório Final de Execução do Objeto e no Relatório Final de Execução Financeira.

O Parecer Técnico Conclusivo de Análise de Prestação de Contas deverá conter manifestação do Gestor por uma das seguintes hipóteses:

- **aprovação** da prestação de contas;
- **aprovação com ressalvas** da prestação de contas; ou
- **rejeição** da prestação de contas e determinação de imediata instauração de tomada de contas especial.

A aprovação das contas ocorrerá quando constatado o cumprimento do objeto e das metas da Parceria, e a regularidade na aplicação dos recursos.

A aprovação das contas com ressalvas ocorrerá quando, apesar de cumpridos o objeto e as metas da Parceria, for constatada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário.

A rejeição das contas ocorrerá nas seguintes hipóteses:

- omissão no dever de prestar contas;
- descumprimento injustificado do objeto e das metas estabelecidas no Plano de Trabalho;

- dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; ou
- desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

## 32.4 Análise/Julgamento das Prestações de Contas

### 32.4.1 Comunicado Orientativo CAGE/DCD Nº 021/2020

São muito recorrentes as dúvidas quanto aos procedimentos da Administração Pública quando algumas parcerias têm seus objetos executados parcialmente, o que pode ocorrer pelo fato de a Organização da Sociedade Civil – OSC – não ter executado (integralmente ou parcialmente) uma etapa/meta e/ou ter havido glosa por parte da Administração.

Diante disso, foi emitido o referido COMUNICADO ORIENTATIVO CAGE/DCD Nº 021/2020, estabelecendo os principais parâmetros para análise/julgamento das prestações de contas de parcerias pela Administração Pública nos termos da IN CAGE nº 05/2016, abaixo transcrito:

Situações como essas não são incomuns. Ocorre que, quando esses problemas na execução são relevantes (ou seja, quando existem muitas etapas/metastas não executadas ou muitas glosas), surge a dúvida de como aferir se o objeto da parceria foi executado de forma suficiente para que não se configure hipótese de rejeição das contas, conforme previsto no inciso III do art. 83 da Instrução Normativa CAGE 05/2016.

Entende-se necessário que isso fique claro, pois, no caso de rejeição, a entidade será penalizada, o que deve ser feito objetivamente, para se evitar eventual caracterização de desvio de finalidade, diante o que prevê a norma. Nesse sentido, este documento visa reunir elementos que permitam à Administração Pública obter mais segurança na análise e no julgamento final das prestações de contas de parcerias, concluindo por uma das três possibilidades prevista no art. 83 da IN CAGE 05/2016:

- Aprovar, Aprovar com Ressalvas ou Rejeitar as Contas.

### 32.4.2 Resultado dos Exames

A utilização dos recursos deve ter aderência ao Plano de Trabalho. Caso contrário, devem ser glosadas as despesas que não atenderem essa exigência. Para esse fim, a prestação de contas deve ser avaliada em seus aspectos técnico e financeiro, sempre com foco nos resultados. O parecer técnico é o documento integrante do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, emitido pelo gestor (ou pelo conselho gestor, em

se tratando de fundo específico) ou pela unidade técnica responsável pela parceria. Sobre essa avaliação, destaca-se:

- Sob o aspecto financeiro, aferir se as despesas têm aderência com o Plano de Trabalho e se cumprem, especialmente, o previsto nos arts. 44-52 da IN CAGE nº 05/2016, sem prejuízo dos demais princípios que regem a Administração Pública. Havendo glosas, mensurar o valor total das mesmas;
- Sob o aspecto técnico, aferir se os resultados alcançados são os previstos no plano de trabalho, sempre priorizando a análise dos resultados. No caso de não haver execução (ou execução parcial) de uma ou mais etapas/metasp/ metas e/ou valores glosados, mensurar financeiramente essas falhas e totalizar.

A partir dessas análises, os pareceres técnico e financeiro deverão indicar uma das seguintes recomendações para a Comissão de Monitoramento e Avaliação:

I - No caso de não haver irregularidades, as contas devem ser **aprovadas**;

II - No caso de haver irregularidades formais (por exemplo: pagamentos efetuados por outra conta corrente que não a da parceria; não aposição nos documentos fiscais do número do instrumento da parceria; pequeno atraso na prestação de contas; pagamento através de cheque; entre outras) que não causem dano ao erário, as contas devem ser **aprovadas com ressalvas**;

III - No caso de haver etapas/metasp não executadas (ou executadas parcialmente) e/ou glosas que, sob o(s) aspecto(s) técnico e/ou financeiro, cause dano ao erário e não ultrapasse o valor do Inciso I do art. 7º da Resolução TCE/RS 1049/2015, as contas devem ser **aprovadas com ressalvas**. Entretanto, será necessário que a Administração Pública proceda à inscrição no CADIN e em dívida ativa (Valor Mínimo para Inscrição em Dívida Ativa – Débitos Não-Tributários, ver art. 2º da Lei Estadual nº 12.031/2003 – link: <https://www.sefaz.rs.gov.br/SGC/ConsultaVma.aspx>) caso a entidade não devolva os valores não executados e/ou glosados;

IV - No caso de haver etapas/metasp não executadas (ou executadas parcialmente) e/ou glosas que, sob o(s) aspecto(s) técnico e/ou financeiro, cause dano ao erário e **não ultrapasse** o valor do Inciso I do art. 7º da Resolução TCE/RS 1049/2015, mas haja **umas das três situações** seguintes, as contas devem ser **rejeitadas**: omissão no dever de prestar contas; prática de atos ilícitos na gestão da parceria; ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos para o cumprimento do objeto da parceria. Ainda será necessário que a Administração Pública proceda à inscrição no CADIN e em dívida ativa caso a entidade não devolva os valores glosados; e

V - No caso de haver etapas/metasp não executadas (ou executadas parcialmente) e/ou glosas que, sob o(s) aspecto(s) técnico e/ou financeiro, cause dano ao erário

e **ultrapasse** o valor do Inciso I do art. 7º da Resolução TCE/RS 1049/2015 e haja umas das três situações seguintes, as contas devem ser **rejeitadas**: omissão no dever de prestar contas; prática de atos ilícitos na gestão da parceria; ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos para o cumprimento do objeto da parceria. Nesse caso, além da obrigação da Administração Pública proceder à inscrição no CADIN e em dívida ativa, caso a entidade não devolva os valores glosados, será necessária instauração de Tomada de Contas Especial determinada, de ofício, pelo dirigente máximo do órgão repassador.

As análises financeira e técnica devem ser avaliadas pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, sempre priorizando o controle de resultados, para emitir sua manifestação/recomendação para a autoridade competente; na sequência, ocorre a última manifestação, realizada pela autoridade competente (ordenador de despesas primário ou secundário), antes da prestação seguir para a CAGE, concluindo por uma das três hipóteses: aprovar, aprovar com ressalvas ou rejeitar as contas. Só então a CAGE irá emitir seu parecer com base no art. 84 IN CAGE nº 05/2016.

### 32.4.3 Critérios

A IN CAGE nº 05/2016 informa em seu art. 2º, XXIII, que a prestação de contas é o procedimento em que se analisa/avalia a execução da parceria para verificar o cumprimento do seu objeto através do alcance das metas e dos resultados previstos. Nesse sentido, listam-se abaixo alguns dispositivos da IN que irão ajudar a Administração a realizar o julgamento final das prestações de contas.

**Art. 51, inciso I:** as despesas da parceria serão executadas pelas organizações da sociedade civil, nos termos do inciso XV do art. 40 desta Instrução Normativa, sendo vedado utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria. Portanto, os gastos da parceria devem possuir aderência ao Plano de Trabalho: caso contrário, devem ser glosados.

(...)

**Art. 63:** a Comissão de Monitoramento e Avaliação é instância administrativa colegiada de apoio e acompanhamento da execução das parcerias celebradas por órgãos e por entidades da administração pública estadual, cujas atribuições serão voltadas para o aprimoramento dos procedimentos, da padronização de objetos, de custos e de indicadores, de priorização do controle de resultados e da avaliação e homologação dos relatórios técnicos de monitoramento.

(...)

**Letrab, inciso I, §3º do art. 67:** o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação deverá conter Parecer Técnico composto, entre outras

coisas, por análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho. Portanto, o Parecer Técnico deve comparar os resultados de forma objetiva com aqueles previstos no Plano de Trabalho para concluir pela sua execução (integral ou parcial).

(...)

**Art. 70:** a prestação de contas consiste no acompanhamento regular das parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, devendo conter elementos que permitam verificar, sob os aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto e o alcance dos resultados previstos, com foco nos resultados.

(...)

**Art. 82:** o controle de resultados, por meio da verificação objetiva da execução das atividades e do atingimento das metas, com base nos indicadores quantitativos e qualitativos previstos no plano de trabalho, deverá ser priorizado na análise e manifestação conclusiva das contas pela administração pública estadual.

**Art. 83:** a análise da prestação de contas pode ter três conclusões emitidas pela autoridade competente: aprovar, aprovar com ressalvas ou rejeitar as contas. Os parágrafos desse artigo fornecem critérios objetivos para aferir qual dessas opções seguir:

**Aprovar:** caso não haja nenhuma irregularidade sob os aspectos financeiro e técnico;

**Aprovar com ressalvas:** poderá ocorrer, desde que verificado o atingimento do objeto e dos resultados, quando a organização da sociedade civil incorrer em impropriedade ou falta de natureza formal no cumprimento da legislação vigente que não resulte em dano ao erário; ou houver irregularidade que ocasione glosa em valor abaixo do estabelecido para instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas do Estado. Conforme o inciso I do art. 7º da Resolução TCE/RS 1049/2015, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial quando o valor do débito atualizado monetariamente for inferior ao valor do Inciso I do art. 7º da Resolução TCE/RS 1049/2015;

**Rejeitar as contas:** ocorrerá, quando comprovado dano ao erário nos seguintes casos: omissão no dever de prestar contas; prática de atos ilícitos na gestão da parceria; ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos para o cumprimento do objeto da parceria. Além disso, se o valor do dano ao erário for igual ou superior ao valor do Inciso I do art. 7º da Resolução TCE/RS 1049/2015, será necessária instauração de Tomada de Contas Especial.

### 32.4.4 Recomendações

A análise de prestações de contas pela Seccional da CAGE deve possuir elementos que lhe permitam, de forma objetiva e segura, emitir seu parecer com base no art. 84 da IN CAGE nº 05/2016, ou seja, parecer com ou sem ressalva, ou, ainda, parecer adverso. Nesse sentido, recomenda-se que a Administração forneça os elementos e critérios elencados no item 5.1 do referido COMUNICADO ORIENTATIVO CAGE/DCD Nº 021/2020, a seguir transcrito em parte, sempre que a prestação de contas contiver problemas que não lhe permitam concluir pela sua aprovação sem ressalvas.

(...)

Os trâmites necessários previstos na IN CAGE nº 05/2016 no caso de rejeição de contas são, pela ordem, os seguintes:

1º) A administração pública estadual encaminhará a manifestação conclusiva da prestação de contas para ciência da organização da sociedade civil (art. 85), observando-se, se for o caso, o pedido de reconsideração e seus prazos (§§ 1º ao 4º);

2º) Mantida a rejeição após o prazo de reconsideração acima sem que a entidade tenha sanado a irregularidade, observar a combinação dos incisos V e VI do art. 39 e seus §§ 2º e 3º com os arts. 87 e 94, ou seja: a entidade ficará impedida de celebrar novas parcerias com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos da rejeição; deverá ser inscrita no CADIN/RS e CFIL/RS; e aplicar a pena de declaração de inidoneidade efetuada exclusivamente pelo Secretário de Estado, observando-se novamente os prazos de reconsideração e de análise;

3º) A organização da sociedade civil poderá, no prazo de dez dias contados da publicização do ato no Portal de Convênios e Parcerias RS (art. 88): efetuar o ressarcimento em parcela única; solicitar o parcelamento do débito, limitado a três parcelas mensais; apresentar as contas, se a rejeição tiver se dado por omissão justificada do dever de prestar contas, sem prejuízo da aplicação das penalidades pelo atraso na entrega;

4º) Mantida a rejeição da prestação de contas e não comprovado o recolhimento integral do débito, prosseguir com a tomada de contas especial sob esse novo fundamento e manter o impedimento da organização da sociedade civil no CADIN/RS. Remeter para a CAGE em até 15 dias os dados relativos à rejeição (parágrafo único do art. 87);

5º) Caso a entidade regularize, importante observar o restante do teor do art. 88, em especial: suspensão do CADIN e liberação para celebração de novas parcerias; se aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento integral do débito, dar conhecimento do fato ao TCE/RS quando da tomada ou da prestação de contas anual do órgão ou da entidade pública; cancelar a sanção aplicada

à organização da sociedade civil (declaração de inidoneidade); e retirada da inscrição no CADIN/RS; e

6º) No caso de parecer adverso da CAGE, o Contador e Auditor-Geral do Estado, no prazo de 15 dias, manifestar-se-á sobre a instauração de Tomada de Contas Especial nos termos da Resolução expedida pelo Tribunal de Contas do Estado RS (§3º do art. 84).

## 32.5 Perguntas e Respostas

*Extraídas em parte do Manual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil<sup>11</sup>, publicado pela Procuradoria-Geral do Rio de Janeiro, e do Manual MROSC-DF<sup>12</sup>, publicado pela Secretaria da Casa Civil do Distrito Federal.*

### 1. O que é MROSC?

É o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, materializado pelas regras da Lei 13.019, de 2014, que estabelece o regime das parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil - OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos.

### 2. O que é o “Terceiro Setor”?

Ao lado do Primeiro Setor, representado pelo Poder Público (União Federal, Estados, Municípios, Distrito Federal, suas fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas) e do Segundo Setor, constituído pelas sociedades empresárias (mercado), também conhecido como setor produtivo, o Terceiro Setor é composto por pessoas jurídicas de direito privado que colaboram com o Poder Público para a realização de fins públicos.

As entidades que integram o Terceiro Setor exercem atividades de caráter não empresarial, utilizando-se de verbas privadas e públicas para o atingimento de fins públicos. Embora atuem ao lado do Poder Público, estas entidades não integram a Administração Pública. Por isso, são regidas por normas próprias e não por normas da Administração (como licitação e concurso público). No entanto, por receberem recursos públicos, têm o dever de prestar contas dos recursos que foram transferidos, demonstrando a regularidade da sua aplicação.

<sup>11</sup> PROCURADORIA-GERAL DO RIO DE JANEIRO. **Manual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC: Perguntas mais frequentes**. Rio de Janeiro: PGE/RJ.

<sup>12</sup> SECRETARIA DA CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. **Manual MROSC-DF**. Brasília: SCC, v. 1, 2018.

### **3. O que é Parceria?**

Parceria pode ser conceituada como um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações que é estabelecido entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto.

Esta Parceria pode ser materializada por Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordos de Cooperação.

### **4. O que é o Procedimento de Manifestação de Interesse Social?**

Procedimento de Manifestação de Interesse Social é o instrumento criado para incentivar a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais e cidadãos por meio da apresentação de propostas ao Poder Público para que este avalie a conveniência de realizar um chamamento público.

### **5. O que é o edital de chamamento público?**

O chamamento público é o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria, garantindo oportunidades de acesso a todas as OSCs interessadas. A publicação do edital é de responsabilidade do órgão da Administração Pública.

### **6. O que é a Comissão de Seleção?**

A Comissão de Seleção é o órgão colegiado destinado a processar e julgar propostas nos procedimentos de chamamentos públicos. Para fazer essa análise, deve ser indicada uma metodologia de avaliação baseada em critérios previamente definidos no próprio edital. A composição da comissão pode reunir agentes públicos e membros da sociedade civil, contando com pelo menos um servidor público que ocupe cargo permanente da Administração Pública como membro.

### **7. O que acontece quando várias organizações atendem aos requisitos previstos no processo de seleção?**

A Administração Pública deve prever no edital de chamamento a quantidade de parcerias que pretende celebrar com aquele processo de seleção. Também deve publicizar no edital os critérios objetivos de seleção e eventuais critérios para casos de desempate.

## **8. Quais são as exigências para que uma OSC selecionada seja habilitada?**

Uma das exigências de habilitação de uma OSC é que ela comprove a existência de dois anos, admitida a redução desse prazo na hipótese de nenhuma organização atingi-lo. A organização da sociedade civil também precisa comprovar sua regularidade jurídica e fiscal, experiência prévia na realização de atividade idêntica ou similar ao objeto da parceria, além de capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas.

## **9. Como é feita a formalização da parceria?**

As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que deverá possuir a descrição do objeto pactuado, as obrigações das partes, a vigência e as hipóteses de prorrogação, além de outras disposições.

## **10. O que não pode ser objeto da parceria?**

Atividades exclusivas de Estado, como: delegação das funções de regulação ou de fiscalização; e/ou exercício do poder de polícia. Assim, por exemplo, não é possível firmar parceria para que a Organização da Sociedade Civil – OSC fiscalize o cumprimento das condições de funcionamento do comércio local ou proceda à arrecadação direta de tributos, como impostos ou taxas.

## **11. O que pode ser objeto da parceria?**

A execução de uma atividade ou de um projeto, desde que sejam destinados à satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela Organização da Sociedade Civil – OSC.

## **12. É possível pagar uma equipe de trabalho com recursos da parceria?**

Sim. A Lei nº 13.019/2014 prevê o pagamento da equipe envolvida na parceria, reconhecendo que os custos gerados pelo projeto ou atividade devem ser cobertos pelo próprio projeto ou atividade. O pagamento poderá ocorrer nos casos de funcionários anteriormente contratados pela OSC com carteira assinada, que podem ser alocados, integral ou proporcionalmente, para atuar na parceria. Há ainda a hipótese da contratação de terceiros, sejam eles pessoas físicas contratadas como prestadores de serviços autônomos ou pessoas jurídicas contratadas para fornecimento de bens ou prestação de serviços específicos.

**13. A OSC pode remunerar servidor público com recurso da parceria?**

Não. O art. 51, II, da IN CAGE nº 05/2016 veda pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria.

Quais são os custos gerados que poderão ser pagos com os recursos da parceria? Além dos custos diretos relacionados à execução do objeto, os custos indiretos também podem ser pagos no âmbito de uma parceria. São exemplos as despesas com internet, transporte, aluguel e telefone, bem como a remuneração de serviços contábeis, de assessoria jurídica e de assessoria de comunicação necessários para que a OSC cumpra as exigências legais de transparência e de prestação de contas do uso do recurso público. Tais custos devem estar previstos no Plano de Trabalho.

**14. Deve ser exigida uma contrapartida da OSC?**

Não existe na legislação a obrigatoriedade de exigência de contrapartida. O conceito de contrapartida vinha de antigas concepções de que a parceria seria um “benefício” concedido pelo Estado às organizações, que teriam a obrigação, portanto, de oferecer algo em troca/compensação. Na atual concepção sobre parceirização, percebe-se que a dedicação das OSCs e a mobilização de seu capital social em prol da execução das políticas públicas já são ganhos substanciais. De acordo com o parágrafo 2º, art. 4º da IN CAGE, é facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços, devidamente justificada, cuja expressão monetária será identificada no termo de fomento ou de colaboração, não podendo ser exigido o depósito do valor correspondente.

**15. A Administração Pública pode emprestar ou doar um bem à OSC?**

Sim. A Administração Pública pode emprestar gratuitamente um bem móvel ou imóvel à OSC por tempo determinado ou indeterminado, bem como pode doar um bem, com ou sem restrição, com ou sem encargos. Contudo, para ambas as hipóteses, bem como para outras em que se verificar compartilhamento patrimonial, será necessária a realização de chamamento, visto que outras OSCs podem ter interesse no recebimento dos bens compartilhados, devendo, a Administração Pública possibilitar a concorrência para que seja selecionada a OSC que apresentar a proposta que melhor atenda o interesse público. Além disso, é preciso verificar as regras previstas na legislação específica que trata de gestão de bens públicos no RS.

**16. A Administração Pública pode firmar parceria diretamente com uma OSC sem realizar chamamento público?**

Sim. Em regra, as parcerias devem ser precedidas da realização de chamamento, contudo, a Lei, o Decreto e a IN CAGE elencam hipóteses em que a parceria pode ser formalizada sem necessidade de um procedimento prévio de seleção. De acordo com o art. 21 da IN CAGE, poderão ser dispensados: I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou de iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias; II - nos casos de guerra, de calamidade pública, de grave perturbação da ordem pública ou de ameaça à paz social; III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; e, IV - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, de saúde e de assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

**17. A inexistência de chamamento público afasta as outras disposições da Lei e do Decreto RS?**

Não. A configuração de hipóteses de não aplicação da exigência de chamamento público (de dispensa ou de inexigibilidade) não afasta a aplicação dos demais dispositivos da lei e do decreto, em especial das regras referentes às fases de execução da parceria e de prestação de contas.

**18. Qual a diferença entre dispensa e inexigibilidade de chamamento público?**

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique o chamamento público, de modo que a lei faculta a sua realização, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, contudo, não há possibilidade de competição, porque só existe uma OSC que atende às necessidades da Administração, logo o chamamento torna-se inviável.

**19. Onde serão depositados os recursos da parceria?**

Os recursos serão depositados e geridos em conta bancária específica, isenta de tarifas bancárias, no Banco do Estado do Rio Grande do Sul – Banrisul, devendo seus rendimentos serem aplicados no objeto da parceria, sujeitos à prestação de contas (art. 56, IN CAGE).

## **20. Deve-se aplicar os recursos da parceria?**

Sim. Os recursos deverão ser aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo, enquanto não empregados na sua finalidade (art. 56, § 1º, IN CAGE).

## **21. Como realizar os pagamentos?**

Toda movimentação de recursos no âmbito da parceria, que deverá ser informada pelo Barrisul ao FPE, será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária. Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e dos prestadores de serviços. Excepcionalmente, demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, poderão ser efetuados pagamentos em espécie, no limite individual de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por fornecedor, considerando todo o período de duração da parceria. (art. 56, IN CAGE).

## **22. A Administração Pública é obrigada a realizar parceria cujo recurso decorre de emenda parlamentar?**

Não. Embora a autoria das emendas seja dos parlamentares, cabe ao Poder Executivo local avaliar se aplica ou não a verba estabelecida. Desse modo, o parlamentar destina o recurso e o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela execução delibera acerca da viabilidade de realizar o que foi proposto.

## **23. O parlamentar pode escolher a OSC que executará o projeto financiado com a sua emenda?**

Sim. O parlamentar pode optar por destinar a emenda à uma OSC específica, podendo fazê-lo mediante identificação via ofício encaminhado ao órgão ou entidade da Administração Pública celebrante da parceria, contendo nome e CNPJ da OSC; objeto da parceria; e valor destinado.

## **24. As OSCs podem atuar em rede para a realização de um projeto em parceria com o Estado?**

Sim. Neste caso, fica mantida a responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento, de colaboração ou acordo de cooperação. A possibilidade deve estar prevista no plano de trabalho e no edital de chamamento público. A organização celebrante deverá assinar um termo de atuação em rede com cada organização executante e não celebrante que comporá a rede.

**25. O Plano de Trabalho e a vigência da parceria podem ser alterados?**

Sim. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada. No caso específico de atraso na liberação de recursos por culpa da Administração Pública, a parceria será prorrogada de ofício limitada ao exato período do atraso verificado. O plano de trabalho da parceria também poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou termo de apostilamento, a depender do caso concreto.

**26. A Administração Pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria?**

O controle de resultados é uma das mudanças de paradigma na relação da OSC com o Estado. A verificação do cumprimento do objeto é a prioridade no monitoramento e avaliação. Este tipo de controle exige uma presença constante e mais próxima entre o gestor da parceria, a organização da sociedade civil e os beneficiários da política pública.

**27. E se houver constatação de irregularidade antes do prazo da prestação de contas?**

Em caso de constatação de qualquer irregularidade, como o descumprimento de obrigação previamente estabelecida no Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação, a Administração Pública deve instaurar a tomada de contas especial. A fixação de prazo para a prestação de contas não impede que a Administração Pública promova os atos necessários para preservar o interesse público, como a instauração de tomada de contas especial.

**28. O que é a tomada de contas especial - TCE?**

A TCE é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Dada a sua importância, será tratada em capítulo específico no presente manual.

**29. Os documentos solicitados pela OSC precisam ter firma reconhecida?**

Não. Em regra, não há necessidade de reconhecimento de firma dos documentos apresentados pela OSC, tal reconhecimento somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade da documentação entregue. Ademais, a autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão ou entidade da Administração Pública.

**30. A OSC poderá se comunicar com a Administração Pública via e-mail?**

Sim. O correio eletrônico será a via de comunicação preferencial e nos casos em que a essa comunicação produzir efeitos jurídicos, tais como notificações, abertura de prazo ou alteração de plano de trabalho, uma cópia do e-mail deve ser inserida no processo.

**31. Qualquer pessoa pode ter acesso ao processo administrativo que originou a parceria?**

Sim. Qualquer pessoa interessada pode ter acesso aos processos bem como tirar cópia, sem necessidade de autorização de Administração Pública para tanto.

**32. É obrigatória a confecção dos documentos de acordo com os modelos da Instrução Normativa CAGE 05/2016?**

Não. Recomenda-se o uso dos modelos anexos à IN CAGE visando à padronização e à celeridade nas análises processuais, devendo ser observados os fluxogramas e utilizados os modelos de documentos definidos pela CAGE, que, tendo em vista a necessidade de atualização tempestiva, passarão a constar no SIN CAGE e no Portal de Convênios e Parcerias RS. Entretanto, não são obrigatórios, pois os atos do processo administrativo só dependem de forma determinada nos casos em que a lei expressamente a exigir.

**33. Os processos referentes às parcerias sempre serão remetidos à Contadoria e Auditoria Geral do Estado do RS?**

Sim, com exceção dos acordos de cooperação, que ficam dispensados da análise prévia pela Seccional da CAGE (art. 106-A, IN CAGE).

**34. Em quais casos é cabível o ressarcimento ao erário mediante ações compensatórias?**

O ressarcimento via ações compensatórias só é cabível se presentes os seguintes requisitos: a decisão final não foi pela devolução integral dos recursos; não houve dolo ou fraude da OSC; as ações propostas são de relevante interesse social; o prazo de execução é igual ou inferior à metade do prazo original de execução da parceria (art. 72, § 2º, Lei Federal nº13.019/14).

**35. As organizações da sociedade civil podem participar de campanhas de interesse político partidário ou eleitoral?**

As Organizações da Sociedade Civil não podem participar deste tipo de campanhas.

**36. A lei prevê algum programa de capacitação voltado para a organização da sociedade civil?**

A Lei Federal estabelece que a União Federal poderá instituir, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil programas de capacitação que sejam voltados não só aos administradores públicos, dirigentes e gestores, mas também representantes das organizações da sociedade civil e demais agentes privados envolvidos na celebração e execução das parcerias.

**37. A participação no programa de capacitação é um requisito para que a organização da sociedade civil firme parceria?**

A participação em programas de capacitação não é condição para o exercício de função referente as parcerias.

**38. Como as parcerias são extintas?**

Pelo seu cumprimento, seja pelo decurso do prazo fixado para a realização da atividade ou pela execução do projeto. Pelo seu descumprimento, devendo a parceria ser rescindida pela Administração Pública.

**39. E se houver o decurso do prazo de 150 dias sem que a Administração Pública tenha apreciado a prestação de contas? Neste caso, a prestação de contas pode ser considerada aprovada?**

O fato de a Administração Pública não examinar a prestação de contas no prazo determinado pela lei não impede a apreciação em data posterior, nem a adoção de medidas saneadoras, punitivas ou para ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos.

## **32.6 Legislação**

– [Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014](#)

*Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil;*

*e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.*

– **[Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)**

*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

– **[Decreto Estadual nº 53.175, de 25 de agosto de 2016](#)**

*Regulamenta o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as organizações da sociedade civil, previsto na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.*

– **[Decreto Estadual nº 53.196, de 14 de setembro de 2016](#)**

*Dispõe sobre o Módulo de Convênios e Parcerias do Sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE.*

– **[Instrução Normativa CAGE nº 05, de 27 de dezembro de 2016](#)**

*Dispõe sobre as parcerias a serem celebradas no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências.*



## 33. CADIN/RS

---

**33.1** *Definição e Considerações Gerais* **33.2** *Requisitos* **33.2.1** *Pendências Incluídas no CADIN/RS* **33.2.2** *Impedimentos do CADIN/RS* **33.2.3** *Não Aplicação dos Efeitos do CADIN/RS* **33.2.4** *Inclusão e Exclusão* - **33.2.5** *Suspensão* **33.2.6** *Consulta ao Cadastro* **33.3** *Encontro de Contas* **33.4** *Responsabilidades* **33.5** *Procedimentos Operacionais* **33.6** *Perguntas e Respostas* **33.7** *Legislação*

---

*Atualizado por  
Leonardo dos Santos Branco  
Yuri Oliveira Silva*

### 33.1 Definição e Considerações Gerais

O Cadastro Informativo – CADIN/RS das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual é um banco de dados no qual se encontram registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito ou com pendências relacionadas aos órgãos e às entidades estaduais.

O CADIN/RS é administrado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, que utiliza o Sistema de Administração Financeira do Estado – AFE ou o Sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE para centralizar as informações oriundas dos cadastros próprios dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual.

Participam do CADIN/RS todos os órgãos da Administração Direta, além das Autarquias, Fundações e Sociedades de Economia Mista, incluindo suas controladas, sendo cada um desses entes o responsável exclusivo pelas informações fornecidas ao Cadastro.

O Cadastro Informativo surgiu da necessidade de haver um instrumento que propiciasse ao Estado do Rio Grande do Sul a obtenção, de forma centralizada, de informações a respeito dos débitos e das pendências de pessoas físicas e jurídicas perante a Administração Pública Estadual, com vistas a, precipuamente, resguardar as finanças públicas estaduais e evitar repasses de recursos públicos e concessão de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas que tivessem pendências para com o Estado.

As informações contidas no CADIN permitem à Administração Pública Estadual uniformizar os procedimentos relativos à concessão de crédito, garantias, incentivos fiscais e financeiros, bem como à celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos, de modo a favorecer a gestão seletiva dos recursos existentes.

## 33.2 Requisitos

### 33.2.1 Pendências Incluídas no CADIN/RS

As pendências passíveis de inclusão no CADIN/RS são as seguintes:

- obrigações pecuniárias vencidas e não pagas:
  - tributárias: há mais de 60 dias;
  - demais obrigações: há mais de 30 dias;
- a ausência de prestação de contas, já exigível em razão de disposição legal ou cláusula de convênio, acordo ou contrato;
- a não comprovação do cumprimento de dispositivo constitucional ou legal, quando a lei ou cláusula do convênio, acordo ou contrato exigirem essa comprovação.

No caso das pendências pecuniárias, é obrigatória a inclusão no Cadastro Informativo das obrigações cujo somatório dos valores atualizados para uma mesma pessoa física ou jurídica seja superior ao limite estabelecido no art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

A inclusão no CADIN/RS de Municípios ou órgãos municipais pela ausência de prestação de contas deve ser precedida de prévia comunicação pela Secretaria da Fazenda. Quando a pendência não for incluída de forma automática pelas transações da execução orçamentária, o ordenador de despesa deve providenciar a respectiva comunicação da inclusão ao Município, com antecedência mínima de 15 dias.

### 33.2.2 Impedimentos do CADIN/RS

A existência de registro no CADIN/RS impede os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual de realizarem os seguintes atos:

- concessão de auxílios e contribuições;
- concessão de incentivos fiscais e financeiros;
- celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam o desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros;
- concessão de empréstimos e financiamentos, bem como de garantias de qualquer natureza;
- repasse de valores de convênio ou de contrato de financiamento.

### 33.2.3 Não Aplicação dos Efeitos do CADIN/RS

Não se aplicam os impedimentos gerados por registro no CADIN/RS:

- à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública ou em situação de emergência, devidamente reconhecidas em decreto;
- às operações destinadas à regularização das pendências já inscritas ou que sejam passíveis de inscrição no CADIN/RS;
- aos repasses efetuados à conta da descentralização de ações a Municípios cuja responsabilidade pela execução seja do Estado;
- à pessoa física ou jurídica responsável pela pendência perante a Administração Pública Estadual quando tiver ajuizado ação com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, desde que oferecida garantia idônea e suficiente ao juízo, na forma da lei;
- aos repasses efetuados aos Municípios relativos à merenda escolar;
- aos repasses correspondentes às ações da área da saúde e da assistência social referentes ao atendimento ao idoso, a portadores de deficiência, à criança e ao adolescente, cuja responsabilidade pela execução seja do Município;
- à exigibilidade da pendência objeto do registro quando esta for suspensa nos termos da lei;
- à pessoa física ou jurídica que comprovar a entrega da prestação de contas a que estiver obrigada e esta não tiver sido examinada pelo órgão competente;
- à pessoa jurídica de direito público interno responsável por obrigação vencida que comprovar a posse de créditos vencidos junto a órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual e formalizar o pedido de encontro de contas ao Secretário de Estado da Fazenda, enquanto não apreciado o pedido;
- ao responsável por obrigação vencida, quando for pessoa jurídica de direito público interno, na condição de garantidora de operações de crédito internas ou externas, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101/2000, desde que presente o interesse público, a critério da Secretaria da Fazenda;
- aos repasses efetivados a entidades filantrópicas, relativos às ações da área da saúde, desde que o ingresso no CADIN/RS não seja motivado por pendências originadas por ações da natureza.

Os impedimentos decorrentes de pendências junto ao CADIN/RS, nos termos da Lei Estadual nº 13.011/08, também não geram efeitos para transferência de recursos estaduais aos Municípios destinados à execução de ações nas áreas da assistência social,

da educação e da saúde. Para essas transferências, o Município não pode ter pendências referentes à ausência de prestação de contas de recursos recebidos em cada uma dessas três áreas citadas.

### 33.2.4 Inclusão e Exclusão

A inclusão de pendências no CADIN/RS pode ocorrer de forma automática ou manual. Será automática quando o registro for gerado a partir do cálculo do vencimento do prazo de prestação de contas efetuado pelo sistema AFE/FPE ou por integração de arquivos (casos da CORSAN e da CEEE). O registro será manual quando for incluído por um operador do sistema, como, por exemplo, no caso do cumprimento de determinações judiciais.

De outro lado, a pendência incluída no Cadastro será excluída deste nas seguintes situações:

- **definitivamente**, quando houver a sua quitação;
- **temporariamente**, mediante a suspensão do registro.

### 33.2.5 Suspensão

A suspensão consiste em tornar o registro da pendência “invisível” à consulta dos usuários, porém, sem excluí-lo do Cadastro. Vigora por prazo determinado, o qual não poderá ser superior a 90 dias, contados da data de sua efetivação.

As pendências registradas no CADIN/RS poderão ter seus efeitos suspensos quando ocorrer alguma das seguintes hipóteses:

- a pessoa física ou jurídica houver ajuizado ação com o objetivo de discutir a natureza ou o valor da pendência, desde que oferecida garantia idônea e suficiente ao juízo, na forma da lei;
- a exigibilidade da pendência objeto do registro for suspensa por determinação legal;
- a pessoa física ou jurídica comprovar a entrega da prestação de contas a que estiver obrigada e esta ainda não tiver sido examinada pelo órgão competente;
- a pessoa jurídica de direito público interno responsável por obrigação vencida comprovar a posse de créditos vencidos junto a órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual e formalizar pedido de encontro de contas ao Secretário de Estado da Fazenda, enquanto não apreciado o pedido.

Verificada alguma das hipóteses de suspensão anteriormente descritas, caberá procedê-la, o que poderá ser efetuado de três formas, denominadas de tipos de suspensão, e nos seguintes termos:

- determinada, de ofício, pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade, ou, acolhendo requerimento fundamentado do interessado, nas situações em que a pessoa física ou jurídica tiver ajuizado ação com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao juízo, na forma da lei, ou, ainda, nos casos em que esteja suspensa a exigibilidade do crédito objeto do registro, nos termos da lei;
- efetuada pelo responsável pela emissão do parecer final sobre a prestação de contas, quando o interessado comprovar ter protocolado o respectivo processo junto ao órgão ou à entidade aos quais deve apresentá-la;
- realizada pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, quando a pessoa jurídica de direito público interno, responsável por obrigação vencida, formalizar pedido de encontro de contas e este estiver sendo apreciado.

### 33.2.6 Consulta ao Cadastro

Segundo a legislação reguladora da matéria, constitui-se obrigatória a consulta prévia ao CADIN/RS, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Estadual, nos seguintes casos:

- concessão de auxílios e contribuições;
- concessão de incentivos fiscais e financeiros;
- celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros;
- concessão de empréstimos, financiamentos e garantias de qualquer natureza;
- repasse de parcela de convênio ou contrato de financiamento, quando o desembolso ocorrer de forma parcelada;
- liquidação da despesa de origem contratual, forte no disposto na Ordem de Serviço da Governadora do Estado nº 06/09, para fins de comprovação do cumprimento da relação contratual estabelecida, nos termos do disposto no art. 55, XIII, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

De outra parte, a consulta ao Cadastro poderá ser dispensada nas seguintes situações:

- repasses determinados por dispositivos constitucionais;

- repasses efetuados à conta do Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração, criado pela Lei Estadual nº 10.388/95, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 36.009/95;
- concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública ou em situação de emergência, reconhecidas pelo Estado;
- operações destinadas à regularização das pendências objeto do registro no CADIN/RS;
- transações entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;
- transações cujo valor a ser desembolsado seja inferior ao limite estabelecido no art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

### 33.3 Encontro de Contas

Mediante o chamado “encontro de contas”, previsto na alínea “i”, do parágrafo único do art. 3º da Lei Estadual nº 10.697/96, é permitida a regularização de pendências de natureza pecuniária de Municípios e demais pessoas jurídicas de direito público interno registradas no CADIN/RS.

No “encontro de contas” serão computados:

- as pendências ativas de natureza pecuniária da entidade requerente registrada no Cadastro, em sua totalidade, inclusive as que decorram de ausência de prestação de contas relativas a repasses de recursos financeiros;
- os créditos vencidos, devidamente comprovados, indicados pelo requerente ou, quando não houver a discriminação destes ou eles forem insuficientes para compensar os débitos, os demais créditos de natureza pecuniária da entidade requerente, dando-se preferência àqueles registrados na Administração Direta, bem como observando-se a ordem cronológica de exigibilidade;
- os débitos e os créditos reciprocamente reconhecidos entre entidades estaduais.

### 33.4 Responsabilidades

Será pessoalmente responsabilizado o dirigente de órgão ou entidade que:

- deixar de consultar previamente o CADIN/RS nos casos em que essa consulta for obrigatória;
- determinar a tramitação de processos que tenham registro no CADIN, que se referirem:

- à concessão de auxílios e contribuições, de incentivos fiscais e financeiros, de empréstimos e financiamentos e de garantias de qualquer natureza;
- à celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso de recursos financeiros;
- ao repasse de parcela de convênio ou contrato de financiamento, quando o desembolso ocorrer de forma parcelada, sem comunicar o fato à pessoa física ou jurídica responsável pela pendência, entregando-lhe o comprovante da consulta;
- determinar a retomada da tramitação de processo que houver sido sustada em razão de registro no CADIN/RS, sem a quitação da pendência e sua correspondente retirada do registro no Cadastro, ou a suspensão da pendência nesse instrumento;
- não providenciar a retirada do registro no CADIN/RS de pendência já regularizada;
- não providenciar a suspensão do registro no Cadastro nos casos em que esta couber;
- não efetuar o cancelamento da suspensão do registro no CADIN/RS quando não mais persistirem as condições que a determinaram;
- não providenciar a atualização tempestiva das informações relativas às pendências do seu órgão ou da sua entidade passíveis de registro no CADIN/RS;
- utilizar ou divulgar informações registradas no CADIN/RS para fins outros que não os previstos no Decreto Estadual nº 36.888/96 ou que acarretem prejuízos a terceiros;
- inviabilizar ou prejudicar, por ação ou omissão, a operacionalização, o funcionamento e a finalidade do CADIN/RS.

A responsabilidade, só será excluída se ficar comprovado que o ato ou omissão foi praticado por servidor ou empregado subordinado, ao qual serão aplicadas as sanções cabíveis previstas no ordenamento jurídico.

### 33.5 Procedimentos Operacionais

Tabela 13: Operacionalização CADIN/RS.

CONSULTAS	
<b>CAD-INA-CON-GER</b>	Consulta por CNPJ, CPF ou nome. Fornece todas as pendências ativas da entidade/pessoa pesquisada, em todos os órgãos do Estado.
<b>CAD-INA-CON-DEV</b>	Não permite visualizar detalhes das pendências, somente os responsáveis pelo cadastro.

CONSULTAS	
<b>CAD-SUS-CON-DEV</b>	Consulta por CNPJ, CPF ou nome, mas exige o código do órgão (entidade credora) responsável pelo cadastro da pendência no CADIN. Fornece todas as pendências ativas da entidade/pessoa pesquisada, em um determinado órgão do Estado. Permite visualizar detalhes das pendências.
<b>CAD-INA-BXA-DEV</b>	Consulta por CNPJ, CPF ou nome. Entidade credora e o período da baixa são opcionais. Fornece todas as pendências baixadas referentes a uma entidade/pessoa em um ou mais órgãos do Estado. Permite visualizar detalhes das pendências.
<b>CAD-ESP-BXA-DEV</b>	Consulta às inadimplências baixadas por devedor. Informar na transação o CNPJ e o período das baixas que deseja consultar.
SUSPENSÃO	
<b>CAD-SUS-INC</b>	Suspende uma pendência já cadastrada. Colocando-se uma data-fim, o registro voltará a ficar ativo no dia seguinte a esta data. Sem data-fim o registro ficará suspenso por tempo indeterminado. Poderá ser alterado automaticamente de acordo com as ocorrências que motivaram a inclusão.
BAIXA	
<b>CAD-INA-BXA-INC</b>	Baixar uma pendência ativa.
INCLUSÃO	
<b>CAD-INA-INC</b>	Inclusão de uma inadimplência.

Fonte: CAGE.

### 33.6 Perguntas e Respostas

#### 1. A quem compete a inclusão e a retirada de pendências de Municípios e órgãos municipais no Cadastro Informativo – CADIN/RS?

A inclusão será efetuada pelo servidor do órgão/entidade. A retirada/baixa é feita somente pelo Contador Seccional. A suspensão por meio de medida judicial é feita pela DTI/CAGE.

#### 2. A quem compete dar a autorização para os servidores da Administração Pública Estadual para incluir e retirar pendências no Cadastro Informativo – CADIN/RS?

Compete à Divisão de Tecnologia da Informação – DTI solicitados via e-mail para: [dti.cage@sefaz.rs.gov.br](mailto:dti.cage@sefaz.rs.gov.br).

#### 3. Qual o procedimento para as Prefeituras e Fundos Municipais de Saúde solicitarem acesso ao CADIN/RS em caso de senha inválida, bloqueada ou expirada?

A Prefeitura deve solicitar para DTI/CAGE mediante ofício assinado pelo Prefeito (pode ser digitalizado e deve constar o CNPJ e endereço eletrônico da Prefeitura e/ou Fundo Municipal de Saúde). A solicitação será atendida em até 2 dias úteis. Caso a Prefeitura não receba a senha deverá entrar em contato novamente.

#### **4. Quem será o responsável pelas informações fornecidas ao CADIN/RS?**

Cada órgão ou entidade será o responsável exclusivo pelas informações fornecidas ao CADIN/RS.

#### **5. Quais as pendências passíveis de inclusão no CADIN/RS?**

Deverão ser incluídas no CADIN/RS as seguintes pendências:

- obrigações tributárias vencidas e não pagas há mais de sessenta (60) dias e as demais obrigações pecuniárias vencidas e não pagas há mais de 30 (trinta) dias;
- ausência de prestação de contas já exigível por força de dispositivo legal ou cláusula de convênio, acordo ou contrato;
- a não comprovação do cumprimento de dispositivo constitucional ou legal, quando a lei ou cláusula de convênio, acordo ou contrato exigir essa comprovação;
- mediante ofício do Poder Judiciário determinando a inclusão, a qual será de responsabilidade exclusiva da DTI/CAGE.

#### **6. Quando deverá ser feita a consulta ao CADIN/RS?**

A consulta será obrigatória para:

- concessão de auxílios e contribuições;
- concessão de incentivos fiscais e financeiros;
- celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam o desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros;
- concessão de empréstimos, financiamentos, e garantias de qualquer natureza;
- repasse de parcela de convênio ou contrato de financiamento, quando o desembolso ocorrer de forma parcelada.

#### **7. Quando a consulta poderá ser dispensada?**

A consulta ao CADIN/RS poderá ser dispensada nos seguintes casos:

- repasses determinados por dispositivos constitucionais;
- repasses efetuados à conta do Plano Básico de Ações de Mútua de Colaboração, criado pela Lei nº 10.388, de 02 de maio de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 36.009, de 06 de junho de 1995;
- concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública ou em situação de emergência, reconhecida pelo Estado;
- operações destinadas à regularização das pendências objeto do registro no CADIN/RS (encontro de contas de entes municipais);
- transações entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;
- quando o valor a ser desembolsado for inferior ao limite estabelecido no art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

#### **8. Quando a pendência será retirada do CADIN/RS?**

A pendência será retirada do CADIN/RS nos seguintes casos:

- definitivamente, quando houver a sua quitação;
- temporariamente, mediante a suspensão do registro.

#### **9. Como funciona a suspensão do registro da pendência?**

A suspensão consiste em tornar o registro da pendência “invisível” à consulta dos usuários, sem excluí-lo do cadastro; terá vigência por prazo determinado, o qual não poderá ser superior a 90 dias, contados desde a data de sua efetivação, com exceção das suspensões por meio de ações deferidas pelo Poder Judiciário.

#### **10. Como é possível obter a suspensão de um registro no CADIN/RS?**

A suspensão de um registro no CADIN/RS será possível nas seguintes hipóteses:

- por meio de ação judicial com objetivo de discutir a natureza ou o valor da pendência;
- quando comprovada a entrega da prestação de contas e a documentação ainda não tiver sido examinada pelo órgão competente;
- pessoa jurídica de direito público interno responsável por obrigação vencida que comprovar possuir créditos vencidos junto a Administração Pública Estadual e tiver seu pedido de encontro de contas deferido pelo Secretário de Estado da Fazenda.

## 33.7 Legislação

– [Lei Estadual nº 10.697, de 12 de janeiro de 1996](#)

*Autoriza a criação do Cadastro Informativo - CADIN/RS - das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 13.011, de 10 de julho de 2008](#)

*Dispõe sobre a transferência de recursos estaduais aos Municípios, para execução de atividades nas áreas da assistência social, da educação e da saúde e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 36.888, de 02 de setembro de 1996](#)

*Regulamenta a Lei nº 10.697, de 12 de janeiro de 1996, que autoriza a criação do Cadastro Informativo - CADIN/RS - das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.*

– [Decreto Estadual nº 38.135, de 23 de janeiro de 1998](#)

*Dispõe sobre a regularização de pendências, de natureza pecuniária, de Municípios e demais pessoas jurídicas de direito público interno, registradas no CADIN/RS, mediante encontro de contas.*

– [Decreto Estadual nº 40.252, de 21 de agosto de 2000](#)

*Dispõe sobre a regularização de pendências de natureza financeira, mediante retenção de recursos atribuídos aos Municípios.*

– [Ordem de Serviço da Governadora do Estado nº 06, de 14 de outubro de 2009](#)

*Dispõe sobre a fixação de prazo para a regularização de situação de empresas contratadas que se encontram com registro no CADIN/RS.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 04, de 05 de novembro de 1996](#)

*Expede instruções complementares para implantação e funcionamento do CADIN/RS.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 04, de 06 de agosto de 1997](#)

*Expede instruções complementares sobre a suspensão do registro no CADIN/RS a que se refere o inciso III do art. 5º de Decreto nº 36.888, de 02 de setembro de 1996, e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 01, de 31 de agosto de 2001](#)

*Dispõe sobre a inclusão e a retirada de pendências de Municípios no CADIN/RS e dá outras providências.*

– [Instrução Normativa CAGE/DRP nº 01, de 24 de junho de 2002](#)

*Expede instruções relativas à inclusão, suspensão e exclusão de devedores da Fazenda Pública Estadual no CADIN/RS.*



## 34. PESSOAL

---

**34.1** Definição de Servidor Público **34.2** Regimes Jurídicos **34.3** Formas de Ingresso no Serviço Público **34.4** Cargo, Emprego, Função Pública e Contrato Temporário **34.5** Formas de Provimento de Cargo e Emprego Público **34.5.1** Provimento de Cargo Público **34.5.2** Provimento de Emprego Público **34.6** Nomeação, Posse, Exercício e Lotação **34.7** Estabilidade e Estágio Probatório **34.8** Promoção **34.9** Formas de Vacância de Cargo Público **34.10** Vencimento, Remuneração, Salário, Provento e Subsídio **34.11** Indenizações **34.12** Servidores Cedidos **34.13** Servidores Adidos **34.14** Desvio de Função **34.15** Acúmulo de Cargo, Emprego e Função **34.16** Afastamentos Legais **34.17** Gratificação e Abono de Permanência **34.18** Regras Específicas para Empregados Públicos **34.19** Atos Administrativos de Pessoal **34.20** Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar **34.21** Alterações Legislativas **34.22** Regime de Previdência Complementar **34.23** Contribuições Previdenciárias de Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas **34.24** Contribuições Previdenciárias de Militares **34.25** Legislação

---

Atualizado por  
Lorenzo Giacomo Venzon

### 34.1 Definição de Servidor Público

Inicialmente, cumpre registrar que a expressão “funcionário público” não é empregada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, eis que o constituinte federal preferiu usar a designação servidor público e agente público para o efeito de se referir aos trabalhadores vinculados ao Poder Público.

Nesse contexto, há o agente público, que se configura uma designação mais abrangente, alcançando os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em atuação colaboradora. E, de outra parte, existe o servidor público, uma categoria ou espécie de agente público, que são aqueles cuja atuação é permanente, profissional, e estão a serviço da Administração Pública.

Assim, servidor público é o termo utilizado, *lato sensu*, para designar as pessoas físicas que prestam serviços diretamente aos órgãos e às entidades vinculadas à Administração Pública, possuindo vínculo estatutário ou empregatício e percebendo remuneração paga pelos cofres públicos.

Dentro desse conceito, estão compreendidos:

- os **servidores estatutários**, ocupantes de cargos públicos efetivos, criados por lei e providos mediante concurso público, ou em comissão, igualmente instituídos por lei, e que são regidos por um Estatuto, definidor de direitos e obrigações;
- os **empregados públicos**, ocupantes de emprego público também provido por concurso público, contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; e

- os **servidores temporários**, que exercem função pública, mas são contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, prescindindo de concurso público.

No Código Penal Brasileiro (art. 327, *caput* e § 1º), contudo, há referência a servidor público com uma abrangência bem maior. Para efeitos penais, considera-se servidor público quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, função ou emprego público, inclusive em entidade “paraestatal”, e equipara-se a funcionário público quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Já, o Estatuto do Servidor Público vigente no Estado do Rio Grande do Sul – Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 – define, em seu art. 2º, de forma singela, que servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público. O servidor público, em seu conceito genérico, não somente faz parte da Administração Pública, como ele efetivamente confunde-se com o Estado, ente real, porém abstrato, devendo ser representado por pessoas físicas, as quais exercerão seu cargo ou função visando ao interesse público e ao bem comum.

Importante destacar, ainda, a definição para agente público, estabelecida na Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), na redação dada pela Lei 14.230/2021, que, em seu art. 2º, define agente público com o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, bem como em entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais supracitados, ou entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, independentemente de integrar a administração indireta.

## 34.2 Regimes Jurídicos

Em matéria de servidores públicos, regime jurídico significa o conjunto de normas referentes aos seus deveres e direitos e aos demais aspectos da sua vida funcional. Até o advento da Constituição Federal de 1988, vigoravam no setor público dois regimes jurídicos de trabalho: o regime estatutário e o celetista. O primeiro, para regular as relações de trabalho dos servidores concursados e com direito à estabilidade, e o segundo, para os servidores contratados, sem a vantagem da estabilidade atribuída ao primeiro.

A Constituição Federal de 1988 (art. 39), que substituiu a expressão funcionário público por servidor público, como já mencionado, previu, na redação original, a adoção de regime jurídico único para os servidores da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas.

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, a exigência do regime jurídico único deixou de existir, de modo que cada esfera pública passou a poder instituir o seu regime estatutário ou empregatício/contratual, com possibilidade de conviverem os dois regimes na mesma entidade ou órgão, não havendo necessidade, ainda, de que o regime adotado para a Administração Direta seja igual para as Autarquias e Fundações Públicas. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, deferiu parcialmente a medida cautelar postulada na ADIN 2.135-4, para suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia do *caput* do art. 39 da CF/88 na redação dada pela EC 19/98, reestabelecendo a redação original que previa regime jurídico único.

Tendo em vista que as Autarquias são consideradas pessoas jurídicas de direito público, aplicam-se a elas os mesmos preceitos que informam a atuação dos órgãos da Administração Direta. Isso quer dizer que sua atuação é regida, preponderantemente, pelo direito público, sobretudo o direito administrativo. Aplicam-se às Autarquias e, no que se referir, aos seus servidores os princípios mencionados no *caput* do art. 37 da CF/88 e os preceitos contidos nos incisos desse artigo.

No que tange aos servidores das Fundações Públicas, embora outras normas do direito privado possam ser aplicáveis, ante a sua natureza jurídica de direito público, seu regime jurídico pauta-se pelas normas constitucionais e ordinárias aplicáveis a todas as fundações públicas, pelas normas previstas nas leis que as criam e pelos seus estatutos. Desse modo, sua atuação é regida pelas normas de direito público, devendo igualmente observar, quanto às relações com seus servidores, os princípios arrolados no *caput* do art. 37 da CF/88 e os preceitos contidos nos incisos desse artigo.

Por sua vez, os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado regem-se pela legislação trabalhista; para as empresas que exercem atividade econômica, esse regime é imposto pelo art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Para os demais entes, notadamente as fundações de direito privado, não é obrigatório, mas é o que se vem adotando por meio de leis ordinárias, por ser o regime mais compatível com o de direito privado a que se submetem.

Consoante o art. 173 e seu § 1º, II (na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98), a lei que estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços deverá dispor sobre sua sujeição ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

### 34.3 Formas de Ingresso no Serviço Público

A partir da CF/88, a investidura em cargo ou emprego público passou a depender de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Por sua vez, a contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, tem natureza transitória, pois se destina a remediar a necessidade advinda da configuração de situações que exijam atendimento imediato, de modo a se evitar risco ou dano iminente ao interesse da coletividade pela inexecução de algum serviço cometido à Administração Pública. Seu regramento deverá ser individualmente estabelecido por meio de lei específica que, além de caracterizar a necessidade e a relevância do interesse público envolvido, também caracterizará sua temporalidade (CF/88, art. 37, IX, e CE/89, art. 19, IV).

Tanto nas Autarquias como nas Fundações Públicas, o ingresso no quadro de pessoal, seja como estatutário ou contratado pela CLT, necessita de prévia aprovação em concurso público, segundo exige o inciso II do art. 37 da CF/88. Nas empresas públicas, a investidura nos empregos também depende de aprovação prévia em concurso público, o que não assegura, porém, a estabilidade, por não se tratar de nomeação para cargo de provimento efetivo, criado em lei. Ratifique-se que o pessoal das empresas públicas é regido pela CLT, sendo, portanto, celetistas.

Em suma, cabe referir que a investidura em cargos de provimento efetivo e em empregos públicos não prescinde de realização de concurso público, enquanto a investidura em cargos em comissão ou em empregos ou funções de confiança é de livre nomeação e exoneração.

### 34.4 Cargo, Emprego, Função Pública e Contrato Temporário

Sob a ótica de um conceito amplo, servidor público são todos os servidores detentores de cargos públicos, os empregados públicos e os servidores contratados temporariamente. Há, ainda, aqueles que exercem uma determinada função pública mediante contrato com a Administração Pública, mas sem qualquer vínculo estatutário ou celetista.

Nesse contexto, o cargo público efetivo corresponde àquele ocupado por servidor estatutário, provido por concurso público, nos moldes determinados pelo art. 37, II, da CF/88, sendo regido por um estatuto definidor de seus direitos e obrigações. É instituído por lei, em número certo, com denominação própria, organizado em carreira, atribuições e responsabilidades específicas, para ser provido e exercido por um titular, tendo como contrapartida retribuição pecuniária.

Por outro lado, entre os cargos públicos existem os chamados cargos em comissão, assim declarados em lei, de livre nomeação e exoneração. A sua instituição é permanente, porém seu provimento é transitório, podendo haver a substituição de seu ocupante ou até mesmo a sua vacância por tempo indeterminado, quando este for o interesse da administração. Não são organizados em carreira e destinam-se exclusivamente ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento. É importante destacar que a esses cargos aplica-se, por exceção, o regime geral de previdência social, nos termos da CF/88 (art. 40, § 13).

De outra parte, ocupa emprego público quem, por meio de contratação, sob regência da CLT, exerce uma função pública. Difere-se o emprego público, portanto, do cargo público pelo fato de o primeiro ter vínculo empregatício/contratual regido pela CLT e o segundo ter vínculo estatutário regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos, instituído por lei. Assim como os cargos públicos, entretanto, e consoante já assinalado, os empregos devem ser providos por concurso público.

Outra possibilidade é a existência de servidores contratados temporariamente, que exercem uma função pública, mas estão vinculados a um regime jurídico especial, não sendo estatutários nem celetistas. São contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público e exercem funções consideradas temporárias, por intermédio, ratifique-se, de um regime jurídico especial, disciplinado em lei específica, editada por cada ente federativo. Ressalte-se que se admite apenas contratação temporária, sendo vedada posterior admissão para o exercício de um cargo efetivo, pois este exige a realização de concurso público.

Cabe assinalar que se considera função pública a competência, a atribuição ou o encargo conferido a uma pessoa física para o exercício de determinada atividade de natureza pública, sem vínculo contratual ou estatutário com a Administração Pública, não sendo essa função de livre designação, devendo, portanto, estar o seu exercício sujeito ao interesse público, da coletividade ou da Administração.

## 34.5 Formas de Provimento de Cargo e Emprego Público

### 34.5.1 Provimento de Cargo Público

As formas de provimento de cargo público efetivo são as seguintes, de acordo com o art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, a saber: nomeação, readaptação, reintegração, reversão, aproveitamento e recondução.

**Nomeação:** Constitui-se em uma forma de provimento originário, autônomo, de um cargo ou emprego público, sendo a do servidor público em caráter efetivo, quando se tratar de candidato aprovado em concurso público para cargo efetivo, ou, em comissão, quando se tratar de cargo de confiança de livre nomeação e exoneração.

**Readaptação:** É a forma de investidura do servidor estável em cargo de atribuições e responsabilidades mais compatíveis com sua vocação ou em decorrência de limitações que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, podendo ser processada a pedido ou *ex officio*. A verificação de que o servidor se tornou inapto para o exercício do cargo ocupado será realizada pelo órgão central de recursos humanos, que, à vista de laudo médico e estudo social e psicológico, indicará o cargo em que julgar ser possível a readaptação. A readaptação não acarretará aumento nem diminuição da remuneração do servidor, que será a correspondente à do cargo que ocupava anteriormente, exceto quando se tratar da percepção de vantagens cuja natureza é inerente ao novo cargo em exercício (arts. 39 a 42 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

**Reintegração:** Consiste no retorno de servidor demitido ao cargo anteriormente ocupado, em consequência de decisão administrativa ou judicial. O servidor reintegrado tem direito a ser ressarcido dos prejuízos decorrentes do afastamento, e, na hipótese de o cargo ter sido extinto, deverá ficar em disponibilidade. Caso seja verificada sua incapacidade para o serviço público, mediante inspeção médica, será aposentado (art. 43 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

**Reversão:** Compreende o retorno à atividade do servidor aposentado por invalidez, quando verificada, por junta médica oficial, a insubsistência dos motivos determinantes da aposentadoria, sendo assegurada ao servidor a retribuição correspondente à situação funcional que detinha anteriormente. A reversão far-se-á a pedido ou *ex officio* aos servidores de até 70 anos de idade (arts. 44 a 48 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

**Disponibilidade e Aproveitamento:** A disponibilidade decorrerá da extinção do cargo ocupado pelo servidor ou da declaração de sua desnecessidade; não configurando uma forma de provimento em si, o qual só ocorrerá se houver o aproveitamento, isto é, o retorno à atividade do servidor colocado em disponibilidade em um cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado (arts. 49 a 53 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

**Recondução:** Consiste no retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado, decorrente das seguintes hipóteses, conforme o art. 54 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94:

- obtenção de resultado insatisfatório em estágio probatório relativo a outro cargo; ou
- reintegração de servidor anterior ocupante do cargo; e
- pedido do servidor que, investido em outro cargo não acumulável, queira retornar ao primeiro, desde que não ultrapassado o prazo do estágio probatório do novo cargo.

### 34.5.2 Provimento de Emprego Público

Em relação à forma de provimento dos empregos públicos, está estabelecido que esses são preenchidos pela contratação (celebração de contrato individual de trabalho, nos termos da CLT) de pessoas que irão desempenhá-los, sujeitando-se, contudo, a concurso público. De modo geral, os empregados públicos compõem os recursos humanos contratados pelas fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica (art. 173, § 1º, CF/88).

### 34.6 Nomeação, Posse, Exercício e Lotação

**Nomeação:** conforme já especificado, constitui-se no ato administrativo de provimento originário, autônomo, de um cargo público por um candidato aprovado em concurso público, que será investido no cargo, o qual se completa com a posse e o exercício. É formalizada e concretizada, em regra geral, por ato do Chefe do Poder ou do dirigente do órgão exarado em uma portaria de nomeação publicada no Diário Oficial do Estado.

**Posse:** é a aceitação expressa do cargo, formalizada com a assinatura de um termo que realiza a investidura do cidadão em um cargo público. Pela posse são deferidas ao servidor as prerrogativas, os direitos e os deveres, assim como as restrições, os impedimentos e as incompatibilidades referentes ao cargo. Antes dela, não há o provimento efetivo, nem pode haver o exercício da função pública.

A posse terá que ser efetivada dentro do prazo de 15 dias, contados da data da publicação do ato de nomeação no Diário Oficial do Estado, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, a pedido do interessado.

São competentes para dar posse, no âmbito do Poder Executivo, as seguintes autoridades:

- o Governador do Estado, aos titulares de cargos de sua imediata confiança;
- os Secretários de Estado e os dirigentes de órgão diretamente ligados ao Chefe do Poder Executivo, aos seus subordinados hierárquicos.

A autoridade que tem a incumbência de dar posse deverá, sob pena de ser responsabilizada, observar se foram satisfeitas todas as condições estabelecidas para a investidura no cargo (arts. 18 a 21 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

**Exercício:** O exercício do cargo é decorrência natural da posse. É o que traduz o momento em que o funcionário passa a desempenhar efetivamente as suas funções e adquire direito às vantagens do cargo e à contraprestação pecuniária devida pelo Poder Público.

Com a posse, o cargo fica provido e não pode ser ocupado por outrem, mas o provimento só se completa com a entrada em exercício do nomeado. Se este não o iniciar na data prevista, a nomeação e, conseqüentemente, a posse tornar-se-ão ineficazes, devendo o cargo ser declarado vago pela autoridade competente. O exercício deve ser dado dentro do prazo de 30 dias, contados da posse, sob pena de exoneração, cabendo à chefia imediata da unidade administrativa onde for lotado o servidor efetuar esse ato legal (art. 22 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

Destaque-se, ainda, por oportuno, que há determinadas categorias de servidores que possuem estatutos próprios, os quais podem disciplinar a matéria em pauta de forma diversa da constante no Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado (Lei Complementar Estadual nº 10.098/94). A título exemplificativo, citam-se os policiais civis, cujo prazo para entrar em exercício no cargo é de 15 dias, contados da posse, podendo a autoridade superior determinar que, no interesse do serviço público, o servidor inicie imediatamente o exercício do cargo (Lei Estadual nº 7.366/80, art. 12, parágrafo único).

**Lotação:** a fim de que tenha início o exercício, torna-se necessário lotar o servidor, ou seja, dar-lhe lotação, integrá-lo em um órgão ou entidade para que lá desempenhe suas atividades. O termo “lotação do servidor” compreende a indicação do órgão, da entidade, da repartição ou da unidade administrativa na qual o servidor exercerá as atividades do seu cargo ou emprego.

A indicação do órgão ou da repartição deverá observar, sempre que possível, a relação entre as atribuições do cargo e as tarefas a serem desenvolvidas. E, nos casos de nomeação para cargos em comissão ou designação para funções gratificadas, a lotação estará incluída no próprio ato.

Em suma, a lotação consiste na força de trabalho qualitativa e quantitativa de cargos nos órgãos ou nas entidades em que, efetivamente, devam ter exercício os servidores (art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94).

### 34.7 Estabilidade e Estágio Probatório

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, art. 6º, que deu nova redação ao art. 41 da Constituição Federal de 1988, restou estabelecido que o servidor ocupante de cargo público efetivo será considerado estável somente após três anos de efetivo exercício; nesse período, poderá perder o cargo apenas nos seguintes casos:

- em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- em razão de processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa;

- em consequência de procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Assim, durante esses três anos, o servidor cumprirá o chamado estágio probatório e será avaliado periodicamente para fins de verificação se o seu desempenho é adequado, satisfatório e suficiente para as funções atinentes ao seu cargo.

Em face do dispositivo constitucional supramencionado, o Estado, por meio do Decreto Estadual nº 44.376/06, providenciou a regulamentação do estágio probatório, previsto nos arts. 28 e 29 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94. A norma estadual define que o estágio probatório corresponde ao período de três anos de exercício do servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo, durante o qual será verificada a conveniência ou não da sua confirmação no cargo, mediante a apuração do pleno atendimento de determinados requisitos, a seguir descritos:

**Disciplina:** verificação da integração às regras, às normas e aos procedimentos estabelecidos para o bom andamento do serviço e da forma como o servidor se relaciona no ambiente de trabalho.

**Eficiência:** avaliação do grau de conhecimento e de iniciativa para solucionar problemas, do modo como utiliza e mantém o material e os equipamentos e como executa suas atividades.

**Responsabilidade:** análise da conduta no cumprimento de suas obrigações, do interesse e da disposição na execução de suas atividades.

**Produtividade:** avaliação da qualidade na apresentação do trabalho e da capacidade em assimilar e aplicar os ensinamentos na execução de suas atividades.

**Assiduidade:** avaliação da frequência e do cumprimento do horário de trabalho.

A avaliação do estágio probatório, portanto, constitui-se em uma importante ferramenta de gestão ao administrador público, pois, por seu intermédio, buscam-se identificar os servidores aptos a permanecerem no exercício de um cargo público. Além disso, pelos diversos requisitos avaliados, é possível oportunizar a recuperação de fatores que necessitam ser revistos e aprimorados pelo servidor.

Registre-se que a mencionada estabilidade no serviço público não se estende aos chamados temporários, regidos por regime especial previsto na lei autorizativa da contratação temporária, assim como aos empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos da Súmula nº 390 do TST.

No que diz respeito aos empregados públicos de fundações públicas de direito privado, o tema foi objeto de análise no Parecer nº 16.950/17 da Procuradoria-Geral do Estado. Na oportunidade, manifestou-se sobre o direito destes à estabilidade ordinária, regulada pelo art. 41 da Constituição Federal, assim como à excepcional, constante do art. 19 do ADCT, com as seguintes conclusões:

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO. EXTINÇÃO. LEI ESTADUAL 14.982/2017. EMPREGADOS PÚBLICOS. ESTABILIDADES. INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA. ALTERAÇÃO DA ORIENTAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA VIGENTE. APROVEITAMENTO E DISPONIBILIDADE. GARANTIAS DE EMPREGO. DISTINÇÕES E EFEITOS.

1. Os empregados das fundações elencadas na Lei Estadual 14.982/2017, admitidos até 05.10.1983, sem concurso público, e que estavam em exercício na data da promulgação da Constituição Federal (05.10.1988), pelo período mínimo de cinco anos continuados, são beneficiários da estabilidade prevista no art. 19 do ADCT. Revisão dos Pareceres de números 10.287, 10.668 e 14.317, sendo os dois últimos de modo parcial.

2. A estabilidade prevista no art. 41 da CF alcança os empregados das fundações públicas de direito privado que tenham cumprido o estágio probatório antes do advento da EC 19/98. Revisão do Parecer n° 14.939.<sup>1</sup>

Por fim, especificamente, quanto aos empregados públicos, existem ainda hipóteses de estabilidade previstas na CLT e em legislação especial, como, por exemplo, os casos referentes à empregada gestante e a acidentes de trabalho.

### 34.8 Promoção

A promoção do servidor é a forma de ascensão funcional, constituindo-se em uma espécie de provimento derivado de cargo público, uma vez que se processa com a passagem do servidor de um grau para o imediatamente superior, dentro da respectiva carreira funcional, conforme regulado nos estatutos e regulamentos vigentes e atinentes a cada categoria funcional.

As promoções realizam-se periodicamente, mas o momento da sua efetivação, como regra geral, depende de decisão do gestor, sendo, pois, considerado um ato discricionário. Ocorrem de grau a grau, exclusivamente nos cargos organizados em carreira, e, necessariamente, devem obedecer aos critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente.

As normas reguladoras das promoções devem assegurar critérios objetivos na avaliação do merecimento. Precede, portanto, à promoção a respectiva avaliação do servidor, aplicada de forma periódica e respeitados os critérios estabelecidos em regulamentos próprios e pertinentes às respectivas categorias.

---

<sup>1</sup> PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. **Parecer nº 16.950**. Relator: Procurador do Estado Victor Herzer da Silva, aprovado em 10/03/2017.

No que tange aos empregados públicos, as regras alusivas à promoção encontram-se estabelecidas no respectivo Plano de Cargos e Salários ou Quadro de Pessoal da Entidade Pública e, em alguns casos, em decreto estadual.

### 34.9 Formas de Vacância de Cargo Público

Vacância é o evento oposto ao provimento, do qual resulta a liberação de vaga anteriormente ocupada por alguma das formas de provimento observadas anteriormente. Vários fatos conduzem à chamada vacância, dentre os quais se destacam, a título exemplificativo, os seguintes: o servidor pediu o desligamento (exoneração a pedido); o servidor foi desligado do cargo em comissão ou não iniciou o seu exercício (exoneração *ex officio*); o servidor foi punido com a perda do cargo.

A vacância de cargo público decorre de um rol de situações definidas nos arts. 55 a 57 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, a seguir elencadas:

**Exoneração:** desligamento do servidor, podendo ocorrer de duas formas:

- **a pedido:** por sua iniciativa e interesse do próprio servidor;
- **ex officio:** por ato da própria administração, sendo cabível para o desligamento dos detentores de cargos em comissão e dos servidores não aprovados no estágio probatório, bem como nas situações em que os servidores tomam posse no cargo, mas não entram em exercício;

**Demissão:** ato da administração praticável nas circunstâncias de aplicação de pena disciplinar prevista em lei;

**Readaptação:** investidura do servidor em cargo mais compatível com suas limitações físicas ou psíquicas;

**Aposentadoria:** passagem do servidor ativo para a inatividade;

**Recondução:** retorno do servidor ao cargo ocupado por ele anteriormente, nas hipóteses de resultado insatisfatório em estágio probatório relativo a outro cargo ou de sua reintegração em cargo diverso daquele anteriormente ocupado.

**Falecimento.**

### 34.10 Vencimento, Remuneração, Salário, Provento e Subsídio

No que diz respeito à remuneração, existe uma terminologia própria, nessa matéria, no que tange ao setor público, diferentemente da que vigora no setor privado. Assim, denomina-se vencimento, no singular, a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo ou função pública, com valor fixado em lei. Em geral, o vencimento é simbolizado por letra, por número ou pela combinação de ambos, podendo possuir a denominação de

referência, classe, padrão, ou outra definida em lei, correspondendo um valor a cada uma delas. É o que, comumente, é chamado de vencimento básico.

Os vocábulos “vencimentos” ou “remuneração” designam o conjunto formado pelo vencimento básico (referência) do cargo ou da função acrescido de outras importâncias percebidas, denominadas vantagens pecuniárias, tais como gratificações e adicionais por tempo de serviço, por periculosidade, por risco de morte, dentre outros.

Em todas as esferas de Governo, a regra que tem sido adotada é a de que os estípidios dos servidores públicos compõem-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em razão de condições especiais de prestação do serviço, tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que se denominam, genericamente, de vantagens pecuniárias, as quais compreendem, basicamente, adicionais de tempo de serviço, gratificações e verbas indenizatórias.

No campo dos empregados públicos, utilizam-se as denominações de remuneração e salário (art. 457 e seguintes da CLT). A primeira (a remuneração) englobando o salário propriamente dito, devido e pago diretamente pelo empregador como contraprestação do serviço, e a segunda (o salário) compreendendo as comissões, as percentagens, as gratificações ajustadas, as diárias para viagens e os abonos pagos pelo empregador.

Além do pagamento em dinheiro, incluem-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, a habitação, o vestuário ou outras prestações *in natura* que a empresa, por força de contrato ou de costume, fornecer habitualmente ao empregado.

A EC nº 19/98 trouxe modificações significativas no sistema remuneratório dos servidores públicos, destacando-se a instituição do regime de subsídios para determinadas categorias de agentes públicos, mais especificamente a dos agentes políticos.

Em síntese, com base nas disposições da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, devem ser remunerados por subsídio, mediante lei, os seguintes agentes públicos:

- membros dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União, dos Estados e dos Municípios;
- Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais;
- membros do Ministério Público;
- integrantes da Advocacia-Geral da União, Procuradores da União e do Distrito Federal e Defensores Públicos;
- Ministros do Tribunal de Contas da União e Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do RS;
- servidores públicos das carreiras policiais da União e dos Estados;

- Procuradores e Defensores Públicos do Estado.

Ademais, inclusive os servidores públicos organizados em carreira poderão ser remunerados mediante subsídio, conforme previsto no art. 39, § 8º da CF/88, com a seguinte redação, dada pelo art. 5º da EC nº 19/98: “a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º”. Trata-se, portanto, de opção conferida ao legislador de cada esfera de Governo.

Por fim, cabe referir que o termo “provento” diz respeito à denominação dada à remuneração paga aos servidores públicos inativos ou aposentados.

### 34.11 Indenizações

O servidor faz jus às indenizações referentes a diárias, ajuda de custo e transporte. Dada a relevância, o presente manual possui capítulo específico tratando a respeito de diárias e de ajuda de custo. Cabe, portanto, neste momento, um breve resumo acerca dos referidos institutos.

As diárias compreendem os valores devidos ao servidor que se afastar temporariamente da sede da sua repartição, em objeto de serviço, sendo destinadas à indenização de despesas de alimentação e hospedagem. Frise-se que se constitui em uma verba indenizatória, paga independentemente da remuneração do servidor. É concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite. O valor relativo às diárias deve ser pago antes do deslocamento, sendo calculado sobre o valor básico fixado em norma legal.

No que tange à ajuda de custo, destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, for transferido para outra sede, com mudança de domicílio, em caráter permanente. O valor é calculado sobre a remuneração, na forma prevista em regulamento próprio de cada categoria, não podendo exceder o valor correspondente a três meses de remuneração.

Ressalta-se que não haverá concessão de ajuda de custo quando:

- a transferência ocorrer a pedido do servidor;
- o deslocamento decorrer de mandato eletivo, seja quando se afastar do cargo, seja quando reassumi-lo; e
- nos casos de provimento originário em cargo de provimento efetivo.

Por outro lado, a indenização atinente ao transporte é devida ao servidor que realizar despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, conforme previsto em regulamento específico.

Neste sentido, o Decreto Estadual nº 55.985/2021 dispõe sobre a padronização e a gestão de veículos automotores oficiais da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e de veículos de terceiros utilizados nesta condição.

A gestão da frota estadual está a cargo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, por meio do Departamento de Transportes do Estado – DTERS, que emitirá normas dispondo sobre a aquisição, o cadastro, a alienação, a locação, o controle e o uso dos veículos oficiais.

No que diz respeito à indenização por uso de veículo particular, o art. 18 do referido Decreto dispõe que poderão os órgãos e as entidades celebrar termo de acordo para o uso de veículo particular com seus servidores, sendo a utilização destinada a tarefas externas de caráter permanente ou preponderante, inerentes ao cargo ou função, nos termos da Instrução Normativa nº 04/2021 da SPGG<sup>2</sup>.

A apreciação das propostas de utilização de veículos particulares, a aprovação do pagamento e a fiscalização do uso junto aos servidores compete à autoridade máxima do órgão, devendo ser encaminhado à SPGG relatório mensal, junto de planilhas de controle, com informações gerais e detalhadas acerca dos valores pagos a título de indenização e demais dados necessários para sua comprovação.

## 34.12 Servidores Cedidos

As normas acerca da colocação à disposição (cedência) de servidores e empregados da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo estão reguladas no Decreto Estadual nº 36.603/96, com as alterações posteriores.

A primeira regra estabelecida é de que somente podem ser cedidos servidores para o exercício de cargo ou função de confiança, cujo prazo de cedência deverá ter a duração de um ano, podendo haver prorrogações por igual período, sendo vedada, no entanto, a disposição por prazo indeterminado.

A cedência ou a sua prorrogação depende de autorização expressa do Chefe do Poder Executivo, após a anuência dos dirigentes máximos dos órgãos/entidades cedentes. Ao término do prazo, não havendo sua prorrogação, o servidor ou empregado retornará automaticamente ao órgão de origem.

Com relação ao ônus da remuneração do servidor cedido, apresenta-se, a seguir, um quadro resumo extraído das disposições contidas no Decreto Estadual nº 36.603/96.

---

<sup>2</sup> SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Transportes, 2021**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/legislacao-transportes>. Acesso em: out 2021.

Tabela 14: Quadro resumo do ônus da remuneração de servidor cedido.

Nº	ORGÃO DE ORIGEM	ÓRGÃO DE DESTINO	ÔNUS
01	Adm. Direta e Indireta	Outras esferas da Federação	Órgão de destino ou mediante ressarcimento
02	Adm. Direta	Adm. Direta	Órgão de origem
03	Adm. Ind. com folha própria	Adm. Ind. com folha própria	Livre negociação
04	Adm. Ind. com folha própria	Adm. Ind. com folha pelo Tesouro	Órgão de origem
05	Adm. Ind. com folha pelo Tesouro	Adm. Ind. com folha própria	Órgão de destino
06	Adm. Direta e Indireta	SUS	Órgão de origem
07	Adm. Direta e Indireta	Outros Poderes	Conforme acordo
08	Adm. Direta e Indireta	Ministério Público	Conforme acordo
09	Adm. Direta e Indireta	Tribunal Regional Eleitoral	Conforme acordo
10	Adm. Direta	Adm. Ind. com folha própria	Órgão de destino
11	Adm. Direta	Adm. Ind. com folha pelo Tesouro	Órgão de origem
12	Adm. Ind. com folha própria	Adm. Direta	Órgão de origem
13	Adm. Ind. com folha pelo Tesouro	Adm. Direta	Órgão de origem
14	Adm. Ind. com folha pelo Tesouro	Adm. Ind. com folha pelo Tesouro	Órgão de origem

Fonte: Decreto Estadual 36.603/96.

Com o intuito de disciplinar a operacionalização do ressarcimento pelo órgão ou pela entidade cessionária, assim como o pedido de afastamento do servidor, o Decreto Estadual nº 43.636/05 alterou os arts. 3º e 4º do Decreto Estadual nº 36.603/96.

Cabe ressaltar que as regras previstas no referido Decreto poderão ser modificadas, em determinados casos de cedência, por ato específico do Chefe do Poder Executivo.

Com a revogação do Decreto Estadual nº 36.835/1996, que aprovou o Cadastro Geral dos Servidores e Empregados à Disposição – CAGED, os atos de cedência passaram a ser registrados no Sistema de Recursos Humanos do Estado pelas áreas de Recursos Humanos da origem.

Por fim, deverão ser observados os procedimentos constantes da Instrução Normativa nº 01, de 16 de janeiro de 2012 da SARH<sup>3</sup>, que estabelece normas acerca da colocação à disposição de servidores e empregados da Administração Direta e Indireta.

### 34.13 Servidores Adidos

Define-se o servidor adido como aquele servidor originário de outras esferas de Governo – União, outros Estados ou Municípios – ou de outros Poderes, colocados à disposição, para o exercício de uma função de confiança, em um órgão ou entidade pública do Estado.

O pedido de disposição de servidores de outros Poderes e de outras esferas da Federação junto ao Poder Executivo do Estado – Administração Direta e Indireta – deverá, obrigatoriamente, ser feito pelo Chefe do Poder Executivo, com exceção das permutas de professores estaduais com professores de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

O cadastro e o controle de servidores adidos ao Poder Executivo – Administração Direta e Indireta – estão disciplinados pela Instrução Normativa nº 001/07, da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos – SARH.

### 34.14 Desvio de Função

O problema do desvio de função é uma situação presente nas estruturas funcionais dos entes públicos. Vários fatores têm contribuído para esse quadro, podendo ser enfocados sob os seguintes prismas:

**Legal:** O rigor imposto pelas normas que regem os atos administrativos restringe a velocidade e a racionalização dos fluxos operacionais nos entes públicos, em especial no que se refere à administração dos recursos humanos.

**Político:** As periódicas alternâncias no Poder das autoridades políticas e, por conseguinte, as alterações das concepções, ideologias e metas, modificam as prioridades antes estabelecidas. Como regra geral, a cada nova gestão, os objetivos são repensados, e as estruturas existentes devem adaptar-se ao novo ordenamento político-administrativo a uma velocidade muitas vezes incompatível com as formalidades necessárias.

**Administrativo:** A excessiva morosidade dos processos administrativos (burocracia) aliada à falta de políticas de gerenciamento dos recursos humanos trazem como consequência um quadro que pode influenciar negativamente os casos de desvio de função.

---

<sup>3</sup> SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS - SARH. Diário Oficial do Estado, 2012. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2012-01-16&pg=14>. Acesso em: out 2021.

**Operacional:** Esse é o fator mais difícil de ser combatido quanto aos chamados desvios de função. Constantemente, são levadas ao conhecimento público, pelos meios de comunicação, as falhas do Estado na satisfação das necessidades da sociedade quanto à segurança pública, à educação e à saúde. Uma das causas para essas falhas pode ser identificada no desvio de função, pois muitos servidores das atividades-fim, como policiais civis e militares e professores, para exemplificar, são deslocados para atividades-meio com a finalidade de suprir carências de pessoal nessas áreas.

O desencadeamento desses fatores produz resultados operacionais, julgados benéficos, no curtíssimo prazo, porém criam distorções irreparáveis em médio e longo prazos, tanto do ponto de vista jurídico quanto do operacional.

Registre-se, por oportuno, que existe um expressivo contencioso trabalhista em relação ao Estado, englobando diversos processos judiciais em que servidores postulam direitos atinentes à equiparação de seus vencimentos/remuneração com o de outros servidores em razão de desvios de função.

A relevância do tema referente ao desvio de função foi reconhecida na própria Constituição Estadual de 1989, no art. 47 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que assim dispõe: "No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, o Estado promoverá, no âmbito da Administração Direta e Indireta, concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos cujas atribuições são exercidas por servidor público efetivo em desvio de função".

Ressalte-se que a prática do desvio de função deve ser controlada e corrigida pelo gestor do ente público, sob pena de eventual responsabilização, uma vez que poderá gerar graves e irreparáveis prejuízos ao erário e à prestação de serviços públicos essenciais e relevantes. Além disso, o Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado, Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 (art. 178, X), estabelece como uma das proibições ao servidor "exercer ou permitir que subordinado seu exerça atribuições diferentes das definidas em lei ou regulamento como próprias do cargo ou função, ressalvados os encargos de chefia e as comissões legais".

### 34.15 Acúmulo de Cargo, Emprego e Função

A Constituição Federal de 1988 estabelece a regra da proibição de exercício simultâneo e remunerado de cargos, funções e empregos públicos (art. 37, XVI e XVII). O preceito abrange os agentes da Administração Direta e das Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, suas subsidiárias e sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público.

No mesmo dispositivo, o constituinte federal, reconhecendo a conveniência de melhor aproveitamento da capacidade técnica e científica de determinados profissionais,

fixou algumas exceções à regra da não acumulação, em situações específicas, desde que haja compatibilidade de horários. Assim, o referido acúmulo é admissível nas seguintes hipóteses de exercício de:

- dois cargos de professor;
- um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- dois cargos privativos de médico.

Ainda admite a nossa Carta Magna duas outras hipóteses de acumulação, a saber: um cargo de juiz com um cargo ou função de magistério (art. 95, parágrafo único, I); um cargo no Ministério Público com outro cargo ou função de magistério (art. 128, § 5º, II, “d”).

No âmbito do Poder Executivo do Estado do RS, para efeitos de acumulação, restou estipulada uma carga horária máxima de 60 horas semanais para cada servidor público, nos termos prescritos na Lei Estadual nº 8.112/85, que dispõe precipuamente sobre os regimes de trabalho dos servidores públicos estaduais e estabelece limite de carga horária semanal para efeitos de acumulação.

No que diz respeito à incidência do teto constitucional sobre as remunerações dos cargos cumulados, o Plenário do Supremo Tribunal Federal aprovou tese<sup>4</sup> para efeito de repercussão geral, Tema 377 – Incidência do teto remuneratório no caso de acumulação de cargos públicos, que assim dispõe:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

### 34.16 Afastamentos Legais

Os afastamentos de trabalho autorizados por lei, chamados de licenças, são períodos em que o servidor deixa de exercer as atribuições do seu cargo, função ou emprego, por razões e nos termos fixados em lei, podendo perceber ou não os seus vencimentos. Algumas licenças configuram-se direitos dos servidores; outras dependem de apreciação de mérito e autorização emanada da autoridade administrativa competente.

---

<sup>4</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 612.975 - MT**. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Publicado em 27 de abril de 2017.

Os mencionados afastamentos legais (licenças), de modo geral, estão previstos nos estatutos próprios, nas Constituições Federal e Estadual, na CLT, em acordos ou convenções coletivas, assim como na legislação eleitoral.

A Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, no capítulo VI, do título III – Das Licenças (art. 128), prevê as situações em que o servidor, detentor de cargo público, poderá se afastar de suas atribuições. Assim, as licenças previstas na referida Lei são as seguintes:

- para tratamento de saúde;
- por acidente em serviço;
- por motivo de doença em pessoa da família;
- à gestante, à adotante e à paternidade;
- para prestação de serviço militar;
- para tratar de interesses particulares;
- para acompanhar o cônjuge;
- para desempenho de mandato classista;
- prêmio por assiduidade;
- para concorrer a mandato público eletivo ou para o exercício de mandato eletivo;
- especial, para fins de aposentadoria.

Salvo nos casos de licença para acompanhar cônjuge, para desempenho de mandato classista ou para o exercício de mandato eletivo, o servidor não poderá permanecer em licença por prazo superior a 24 meses, nos termos do § 1º do art. 128 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94.

Além das licenças anteriormente relacionadas, o aludido Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis (art. 64 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94) considera de efetivo exercício os afastamentos por férias, casamento, falecimento de pessoa da família, doação de sangue, desempenho de mandato eletivo, missão ou estudos no País ou no exterior, deslocamento para nova sede, realização de provas, inclusive de concursos, participação em júris, assistência a filho excepcional, participação em programas de treinamento, atividades sindicais e exercício pelo servidor efetivo de outro cargo de provimento em comissão.

Ressalte-se que, para cada afastamento legal, há determinados requisitos que devem ser obedecidos tanto por parte do servidor como pela Administração, pois o pressuposto é de que o interesse público seja preservado.

Cabe destacar, de mais a mais, que, afora os afastamentos decorrentes de licenças e afastamentos previstos em lei (inclusive na CLT), em estatutos próprios, bem como em acordos ou convenções coletivas, também existem afastamentos autorizados na legislação eleitoral (Lei Federal nº 9.504/97), tal como ocorre quando o servidor é convocado pelo Tribunal Regional Eleitoral para trabalhar nas eleições.

### 34.17 Gratificação e Abono de Permanência

A gratificação de permanência está prevista na Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 (art. 114), sendo deferida, se houver interesse da Administração, ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for julgada conveniente e oportuna para o serviço público. A sua concessão e a renovação dar-se-ão por ato do Secretário de Planejamento, Governança e Gestão, por força da delegação de competência disposta no Decreto Estadual nº 53.481/2017, correspondendo a dita gratificação a um percentual de 10% do vencimento básico percebido pelo servidor.

Por outro lado, o chamado abono de permanência, de concessão obrigatória mediante requerimento do servidor, foi instituído pela EC nº 41/03 e consiste no pagamento do valor equivalente à contribuição do servidor para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Nesse caso, ao contrário da isenção instituída pela EC nº 20/98, o servidor continua contribuindo para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS ao qual está vinculado, cabendo ao Tesouro do Estado pagar-lhe o mencionado abono no mesmo valor da contribuição descontada de sua remuneração em folha de pagamento.

Esse abono será devido aos servidores públicos em duas situações distintas:

**Primeira hipótese:** prevista no art. 40, § 19 da CF/88, o servidor que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária, estabelecidas no § 1º, III da CF/88 c/c art. 38 da Constituição Estadual do RS e art. 158, III, a e b da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 (aposentadoria voluntária com proventos integrais), e que opte por permanecer em atividade fará “jus” ao abono de permanência até completar as exigências para a aposentadoria compulsória, contidas no § 1º, II (aposentadoria compulsória), que no Estado ocorre aos 70 anos de idade, conforme art. 158, II da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94. Assim, o servidor que, após a EC nº 41/03, preencher todos os requisitos para aposentar-se voluntariamente com proventos integrais e, mesmo assim, decidir permanecer em atividade fará “jus” ao abono de permanência, até, no máximo, completar 70 anos de idade, quando deverá se aposentar compulsoriamente.

**Segunda hipótese:** prevista no art. 2º, § 5º da EC nº 41/03, o servidor que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade, fará “jus” ao abono de permanência até completar as exigências para a

aposentadoria compulsória, contidas no art. 40, § 1º, II, da CF/88 c/c art. 158, III, a e b da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94. Aqui, é conveniente lembrar que se está tratando da primeira regra de transição da EC nº 41/03. Assim sendo, o servidor que ingressou em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 (data de publicação da EC nº 20/98) e que preencheu os requisitos elencados no *caput* do art. 2º da EC nº 41/03 terá direito a perceber, desde que permaneça na ativa, o abono de permanência, até que complete a idade de 70 anos, quando deverá se aposentar compulsoriamente.

Convém informar, por oportuno, que, no âmbito da Administração Pública Estadual, englobando as Autarquias e as Fundações de direito público, a concessão do abono de permanência, instituído pelo art. 40, § 19, da Constituição Federal de 1988, foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.218/04.

Tanto a gratificação de permanência como o abono de permanência possuem duplo objetivo, a saber:

- incentivar o servidor que preencheu os requisitos para se aposentar a permanecer na ativa, pelo menos até a sua aposentadoria compulsória;
- promover maior economia ao Estado que, com a permanência do servidor na ativa, consegue postergar no tempo a dupla despesa de pagar proventos a este e remuneração ao servidor que o substituirá.

### 34.18 Regras Específicas para Empregados Públicos

Consoante já mencionado, os empregados públicos são regidos pela CLT, possuindo direitos e deveres próprios que diferem, em alguns casos, daqueles fixados para os servidores ocupantes de cargo público, os quais possuem vínculo estatutário (regidos pelo Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis – Lei Complementar Estadual nº 10.098/94) e regras próprias estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (art. 37 e seguintes).

Nesse contexto, aos servidores detentores de emprego público são conferidos, por primeiro, os direitos atribuíveis aos trabalhadores urbanos e rurais, nos termos estatuídos no art. 7º da Constituição Federal de 1988.

Dentre esses direitos, citam-se os seguintes, que não são, em regra, extensivos ao servidor detentor de cargo público:

- relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- fundo de garantia do tempo de serviço;

- piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
- irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
- proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
- participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;
- jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
- aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos de trabalho;
- direito de ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;
- proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
- igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Além dos direitos garantidos constitucionalmente, outros poderão ser conferidos aos empregados públicos, conforme disposições presentes na CLT ou em acordos ou convenções coletivas de trabalho da respectiva categoria profissional, que possuem força de lei.

### **34.19 Atos Administrativos de Pessoal**

A vida funcional dos servidores públicos, ou seja, a evolução de sua situação, desde o ingresso, passando pela progressão e até o encerramento (aposentadoria, exoneração, e outras formas de vacância), deve ser deferida e disciplinada por atos administrativos originários de autoridade com prerrogativas para tal, cujas ações, que norteiam os direitos, as vantagens, as concessões e as obrigações, devem obedecer aos princípios constitucionais, especialmente os da legalidade e da publicidade.

Especificamente, em relação aos atos administrativos referentes a pessoal, há aqueles que nomeiam o candidato, o habilitam à posse e concedem vantagens e direitos, tais como adicionais, avanços, incorporações, designações e dispensas de funções gratificadas, licença-prêmio, promoções, remoções e aposentadoria. Destacam-se,

também, os atos discricionários de competência do Chefe do Poder Executivo, os que são emanados dos Secretários de Estado e dos dirigentes de entidades por delegação de competência e outros praticados por qualquer superior hierárquico.

Importante salientar que qualquer ato administrativo que conceda direitos ou vantagens ao servidor deve, necessariamente, ser publicado no Diário Oficial do Estado, como condição para a sua eficácia, com produção de efeitos, em regra, a contar da data da sua publicação.

### 34.20 Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar

A sindicância é o instrumento utilizado pela Administração Pública para apurar irregularidade no serviço público estadual ou prática de infração funcional, quando os dados forem insuficientes para sua determinação ou para apontar o servidor faltoso ou, ainda, sendo este determinado, não for a falta confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente.

Configura-se como meio de apuração prévia, em relação ao processo administrativo disciplinar, e destina-se a colher elementos informativos para a decisão de instaurá-lo ou não. A sindicância não se instaura contra um servidor; ela visa a apurar possíveis fatos irregulares e seu possível autor. Em geral, observam-se as seguintes fases em seu procedimento: instauração, instrução e relatório.

Toda autoridade estadual é competente para, no âmbito da jurisdição do órgão sob sua chefia, determinar a realização de sindicância, de forma sumária, a qual deverá ser concluída no prazo máximo de 30 dias úteis, podendo ser prorrogado por até igual período (art. 201, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94). A sindicância deverá ser sempre cometida a um servidor de hierarquia igual ou superior ao do implicado, se houver.

Os integrantes da comissão sindicante desenvolverão o encargo em tempo integral, podendo ficar dispensados de suas atribuições normais até a apresentação do relatório final, no prazo estabelecido. Reunidos os elementos coletados, o relatório traduzirá as conclusões gerais, indicando, se possível, o provável responsável, a irregularidade ou transgressão praticada e o seu enquadramento nas disposições da lei reguladora da matéria.

Se a sindicância concluir pela culpabilidade de servidor, este será notificado para apresentar sua defesa, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. À autoridade instauradora, de posse do relatório, cabe decidir pelo arquivamento do processo, pela aplicação da penalidade, ou pela instauração de inquérito administrativo.

No que se refere ao processo administrativo disciplinar, *stricto sensu*, diz-se que é o meio pelo qual se pode apurar a responsabilidade, por infrações funcionais, de servidor identificado. Em geral, os estatutos destinam esse instrumento para condutas ensejadoras

de penas graves, como, por exemplo, as ações que ensejam suspensão superior a 30 dias ou demissão.

Nos termos do art. 205, do Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis, o processo administrativo disciplinar é o instrumento utilizado no Estado para apurar responsabilidade de servidor por irregularidade ou por infração praticadas no exercício de suas atribuições, ou que tenham relação direta com o exercício do cargo em que se encontra efetivamente investido.

Geralmente, os estatutos preveem as seguintes fases do processo administrativo disciplinar: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

Essas etapas estão contempladas no art. 211 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, que estabelece que o processo administrativo disciplinar desenvolver-se-á, necessariamente, nas seguintes fases:

1. de instauração, ocorrendo a partir do ato que constituir a comissão;
2. de processo administrativo disciplinar propriamente dito, compreendendo a instrução, a defesa e o relatório;
3. e de julgamento.

### 34.21 Alterações Legislativas

Entre 2019 e 2020 foram efetuadas alterações legislativas que modificaram o regime jurídico aplicável aos servidores públicos estaduais. Detalhar-se-á as principais:

#### **Emenda à Constituição Estadual nº 75, de 01 março de 2019.**

- Extinguiu a licença-prêmio assiduidade dos servidores estaduais. Entretanto, foram asseguradas aquelas já adquiridas, bem como a em integralização.
- Criou a Licença-Capacitação (art. 33, § 4º e 5º da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul), que assegura aos servidores, após cinco anos de efetivo exercício, o direito de afastamento para participação em curso de capacitação profissional, com a percepção da respectiva remuneração, por até três meses.

#### **Emenda à Constituição Estadual nº 76, de 03 de fevereiro de 2020.**

- Alterou o art. 37 da Constituição Estadual, que determinava que seria computado integralmente o tempo de serviço prestado a outras esferas, assim como a fundações públicas, para fins de gratificações e adicionais por tempo de serviço, aposentadoria e disponibilidade;

- O art. 37 da Constituição Estadual passou a dispor que o tempo de contribuição para a esfera federal, estadual ou municipal será computado para efeito de aposentadoria. O tempo de serviço será contado para efeito de disponibilidade;
- Alterou a redação do parágrafo único, vedando a contagem de tempo de contribuição fictício, ressalvado o direito adquirido;
- Dispôs que, a partir da publicação da emenda, será considerado, para fins de vantagens, apenas o tempo de serviço público estadual.

#### **Emenda Constitucional nº 78, de 03 de fevereiro de 2020.**

- Inseriu o § 3º no art. 27 da Constituição Estadual, assegurando a remuneração do cargo aos representantes de sindicatos e associações dos servidores, sendo vedado o pagamento de vantagens de caráter temporário, assim como aquelas vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.
- Alterou os incisos I e V do art. 29. No primeiro caso, determinou que a remuneração total nunca será inferior ao salário-mínimo fixado pela União, não o vencimento básico, como constava anteriormente. No segundo caso, restringiu o direito de salário-família ou abono familiar para os dependentes do servidor de baixa renda, na forma da lei.
- Inseriu os §§ 6º e 7º ao art. 31. Estes determinaram que as promoções e as progressões ocorrerão em momento definido mediante juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, ressalvando, no caso das progressões, aquelas decorrentes de critérios exclusivamente objetivos.
- Adicionou os §§ 9º e 10º ao art. 33. O § 9º vedou a incidência cumulativa de acréscimos pecuniários pelo servidor. O § 10º vedou a incorporação de vantagens temporárias ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo ou aos proventos de inatividade.
- Alterou o art. 38 da Constituição, dispondo que os servidores públicos aposentar-se-ão aos 62 anos, se mulher, e aos 65 anos, se homem, observado o tempo de contribuição e demais requisitos estabelecidos em lei complementar.
- Alterou a redação do art. 41, que dispõe sobre o caráter contributivo e solidário do Regime Próprio de Previdência Social, financiado por meio da contribuição do Estado e dos servidores (civis e militares), ativos, inativos e pensionistas.
- Extinguiu e vedou a concessão de vantagens por tempo de serviço aos servidores públicos civis e aos militares, ativos e inativos, e aos ocupantes

de cargo em comissão, em decorrência de avanços, anuênios, triênios, quinquênios, adicionais ou gratificações de 15 e de 25 anos, preservados os percentuais implementados até a entrada em vigor da emenda.

- Para as vantagens cujo período aquisitivo estivesse em curso, foram concedidas, em percentual igual ao tempo de serviço em anos, à razão de 1% ao ano, computados até a data de entrada em vigor da emenda, cabendo o pagamento somente ao implemento do tempo de serviço público legalmente previsto para a respectiva aquisição, considerando-se, quando for o caso, para efeitos de percentual de concessão, fração superior a 6 (seis) meses como um ano completo.

### **Lei Complementar Estadual nº 15.450, de 17 de fevereiro de 2020.**

*Alterações efetuadas na Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994*

- Possibilidade de autorização ao servidor estável para participar de programa de pós-graduação “*stricto sensu*”, com a respectiva remuneração ou subsídio (art. 25, § 5º)
- Permissão para a instauração de regime especial de teletrabalho, desde que haja mecanismo de controle de produtividade, cumprimento de metas individuais e coletivas e que as atribuições do cargo não demandem presença física do servidor (art. 32, parágrafo único e incisos)
- Possibilidade de redução voluntária de jornada de trabalho entre 25% e 50%, desde que haja concordância do titular do órgão ou entidade. Nesta hipótese, haverá redução da remuneração proporcionalmente à da jornada (art. 32-A, § 1º)
- Possibilidade de implementação de banco de horas, nos termos de regulamento (art. 33, § 3º)
- Afastamento para participação em assembleias e em atividades sindicais como não efetivo exercício (revogou o inciso XVI do art. 64)
- Gozo de férias em até três períodos (art. 67, § 3º)
- Devolução de valores ao erário terá parcelas mensais não excedentes a 30% nem inferiores a 10% da remuneração, subsídio ou proventos (art. 82)
- Não incorporação das vantagens do art. 85 (indenizações, avanços, gratificações e adicionais e honorários e jetons) à remuneração ou ao provento
- Vedação da incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão. Os art. 2º e

3º da Lei Complementar nº 15.450/2020 estabelecem regra de transição (art. 103)

- Estabelece os graus e percentuais da gratificação de insalubridade (art. 107, § 3º, incisos)
- Determina a base de cálculo (valor da hora normal) do adicional noturno de 20% quando houver serviço extraordinário (art. 112)
- Define os valores a serem pagos a título de abono familiar (art. 118, §1º, incisos)
- Determina que poderá ser dispensada a inspeção médica pela perícia oficial do Estado em casos de licença para tratamento de saúde de até 15 dias, no período de um ano (art. 130, § 8º)
- Exclui da configuração do acidente em serviço o dano sofrido no percurso residência-trabalho-residência quando presente culpa do servidor. Ainda, inclui hipótese de dano causado por doença proveniente de contaminação ocorrida no exercício das atribuições (art. 136, II e III)
- Adoção da mesma regra da licença para tratamento de saúde de servidor para a licença por motivo de doença na família. No caso, poderá ser dispensada a inspeção médica pela perícia oficial do Estado em casos de licença para tratamento de saúde de até 15 dias, no período de um ano (art. 139, § 2º)
- Elimina a necessidade de inspeção médica para concessão de licença à servidora gestante. No caso de natimorto ou do óbito da criança durante o prazo da licença, será concedido à servidora o direito de 30 dias de afastamento, após decorrido o prazo da licença nojo, sem necessidade de inspeção médica prévia. A comprovação do nascimento ou do óbito passa a ser efetuada ao órgão de Recursos Humanos da lotação. Estende ao cônjuge ou companheiro sobrevivente, se servidor público estadual, o gozo da licença atribuída à servidora gestante, em caso de óbito desta quando do parto ou em decorrência deste (art. 141, §§ 1º, 4º e 5º)
- Detalha os direitos dos contratados temporários (art. 261-A e parágrafo único)

*Alteração efetuada na Lei Complementar Estadual nº 15.142/2018*

- Determina a concessão de pensão vitalícia, equivalente à remuneração do cargo, para o cônjuge ou companheiro de servidor civil morto em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função (art. 30, § 10º)

## 34.22 Regime de Previdência Complementar – RPC/RS

Por meio da Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, o Estado do Rio Grande do Sul instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos do Estado, alcançando também as autarquias e as fundações de direito público.

A iniciativa possui como fundamento o disposto nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 40. (...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

O Estado, nos termos do art. 2º da referida lei, estipulou a aplicação do valor máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS às aposentadorias e às pensões a serem concedidas pelo RPPS/RS. A medida alcança os servidores e os membros de Poder, titulares de cargos efetivos que (i) ingressarem no serviço público a partir da data da publicação do ato de instituição do RPC/RS; (ii) tenham ingressado antes da data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, mas que tenham optado pela mudança de regime; (iii) oriundos de outro ente da Federação que já conte com regime de previdência complementar anteriormente ao ingresso dos referidos servidores e que estes venham a vincular-se ao RPPS do RS após o ato de instituição do RPC/RS.

Os servidores e membros de Poder cuja remuneração mensal seja superior ao limite máximo dos benefícios do RGPS serão automaticamente inscritos no Plano de Benefícios da previdência complementar (RS/PREV), com alíquota de contribuição de 7,5% da diferença entre o teto do RGPS e sua respectiva remuneração/subsídio (art. 2º, § 3º).

Uma vez que o referido regime possui caráter facultativo, poderão os servidores e membros solicitar o cancelamento da inscrição automática. Caso o façam dentro de 90

dias da data de entrada em exercício, terão direito à restituição integral das contribuições efetuadas, corrigidas pela rentabilidade obtida pelo plano durante o período, a ser paga em até 60 dias do pedido (art. 2º, § 4º).

A Lei Complementar autorizou a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev, entidade fechada de previdência complementar, que tem como finalidade administrar e executar os planos de benefícios (art. 4º).

A RS-Prev é fundação de natureza pública com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, gozando de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial.

Nos termos do art. 23, as contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a parcela da remuneração que ultrapassar o limite máximo do teto do RGPS. A alíquota de contribuição do patrocinador será igual à do participante, observado o limite máximo de 7,5%. Poderá ainda o participante aportar contribuições extraordinárias, que ultrapassam o limite citado.

Em 2020, por meio da Lei Complementar nº 15.511, de 25 de agosto de 2020, foi inserido o art. 27-A, que assegurou aos servidores e membros de Poder que já ocupavam o cargo antes da instituição do regime e que por ele optaram, o direito a um Benefício Especial, calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime próprio de previdência.

O referido benefício será pago pelo Estado do Rio Grande do Sul por ocasião da concessão de aposentadoria ou da pensão por morte, pelo RPPS/RS durante o prazo de 260 meses, na forma de regulamento.

### **34.23 Contribuições Previdenciárias de Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas**

A Lei Complementar Estadual nº 15.429, de 22 de dezembro de 2019, instituiu alíquotas progressivas para as contribuições previdenciárias ao RPPS dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas, incidindo estas sobre os valores estipulados nas respectivas faixas pelos incisos I a VIII do art. 10-A e do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 13.758, de 15 de julho de 2011.

Os referidos valores serão reajustados anualmente de acordo com o índice de reajuste aplicado aos benefícios do RGPS.

No que diz respeito aos inativos e pensionistas, nos termos dos §§ 4º e 5º dos arts. 10-A e 15 da Lei Complementar nº 13.758/2011, a alíquota de contribuição incidirá sobre “o valor da parcela dos proventos e de pensões que supere o limite máximo

estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis”.

Por sua vez, em caso de ocorrência de déficit atuarial, enquanto este perdurar, a contribuição ordinária dos inativos e dos pensionistas terá sua base de cálculo alterada para incidir sobre o valor do benefício recebido, que supere o salário-mínimo nacional.

Por fim, a alteração da base de cálculo não altera a progressividade das alíquotas, já que estas tomam como base o valor total do benefício a ser recebido.

A atualização das faixas remuneratórias, conforme o índice de reajuste aplicado aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, é efetuada pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPE Prev, mediante publicação de Instrução Normativa<sup>5</sup>.

### 34.24 Contribuições Previdenciárias de Militares

A Lei Complementar Estadual nº 15.602, de 16 de março de 2021, alterou a Lei Complementar Estadual nº 13.757, de 15 de julho de 2011, sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores militares do Estado.

A sistemática aplicada passou a ser a mesma que aquela incidente sobre as contribuições dos servidores civis, ou seja, alíquotas progressivas incidentes conforme faixas de valores.

As regras de redução ou ampliação da base de cálculo e os critérios para definição de alíquotas são os mesmos, podendo a tabela de desconto ser encontrada no site do IPE Prev, por meio de acesso à Instrução Normativa publicada pela referida autarquia.

### 34.25 Legislação

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)
- [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989](#)
- [Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943](#)

*Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.*

- [Lei Complementar Estadual nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*

<sup>5</sup> INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL. **Entenda as alíquotas de contribuição previdenciária, 2021.** Disponível em: <http://ipeprev.rs.gov.br/entenda-as-novas-regras-das-aliquotas-previdenciarias>. Acesso em: out 2021.

– [Decreto Estadual nº 36.603, de 11 de abril de 1996](#)

*Estabelece normas acerca da colocação à disposição de servidores e empregados da Administração Direta e Indireta, cria o Cadastro Geral de Servidores e Empregados à Disposição - CAGED e dá outras providências.*

– [Decreto Estadual nº 43.218, de 12 de julho de 2004](#)

*Dispõe sobre a concessão de abono de permanência, instituído pelo art. 40, § 19, da Constituição Federal.*

– [Decreto Estadual nº 44.376, de 30 de março de 2006](#)

*Aprova o Regulamento do Estágio Probatório previsto nos artigos 28 e 29 da Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994.*

– [Decreto Estadual nº 53.481, de 28 de dezembro de 2017](#)

*Dispõe sobre delegação de competência, no âmbito do Poder Executivo do Estado.*

– [Decreto Estadual nº 55.985, de 07 de julho de 2021](#)

*Dispõe sobre a padronização e a gestão de veículos automotores oficiais da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional e veículos de terceiros utilizados nesta condição.*

– [Instrução Normativa nº 01, de 16 de janeiro de 2012 da SARH](#)

*Dispõe sobre as disposições de servidores ou empregados do Poder Executivo – Administração Direta e Indireta.*

– [Instrução Normativa SPGG nº 04, de 12 de agosto de 2021](#)

*Normatiza o uso do veículo particular dos servidores para desempenho das suas funções nos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.*



## 35. DIÁRIAS

---

**35.1** Definição **35.2** Concessão **35.3** Tipos de Diárias **35.4** Pagamento de Diárias **35.4.1** Formas de Pagamento **35.4.2** Valores **35.4.3** Tabela de Pagamentos **35.5** Ressarcimento de Despesas com Alimentação **35.6** Prestação de Contas **35.6.1** Prazos **35.6.2** Formalização do Processo **35.6.3** Pontos de Controle **35.7** Sanções **35.8** Hóspede Oficial **35.9** Perguntas e Respostas **35.10** Legislação

---

*Atualizado por  
Lorenzo Giacomo Venzon*

### 35.1 Definição

Diária é a indenização pecuniária destinada à cobertura das despesas com hospedagem e alimentação do servidor público quando ocorrer o deslocamento temporário de sua sede, por motivo de serviço ou para participação em eventos ou cursos de capacitação profissional. Considerar-se-á como sede, para efeitos dessa indenização, o local onde o servidor estiver em exercício permanentemente. As diárias são devidas apenas aos servidores detentores de cargos ou empregos públicos, ainda que providos por comissão, que sejam vinculados aos órgãos e às entidades integrantes da Administração Pública Direta e Indireta do Estado.

### 35.2 Concessão

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que o servidor, quando se deslocar de sua sede, temporariamente, em objeto de serviço perceberá somente diárias. A diária, cabe enfatizar, é concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade (art. 7º do Decreto Estadual nº 24.846/76) quando:

- não ocorrer, no dia a que corresponda, pernoite fora da sede, bem como, quando ocorrendo, não for indispensável para o bom desempenho do serviço;
- o deslocamento se der para o interior do próprio município, mas somente no caso de a distância percorrida ser superior a 50 (cinquenta) km;
- as despesas de hospedagem, excluída a alimentação, forem pagas diretamente pelo Estado ou por outra entidade, não correndo à conta do servidor;
- os servidores policiais militares deslocarem-se para frequentar curso ou estágio fora da sua sede, mas dentro do Estado.

Por outro lado, não caberá a concessão de diárias (§ 2º, do art. 6º do Decreto Estadual nº 24.846/76) quando:

- o deslocamento for exigência permanente do exercício do cargo, ou da atribuição;
- o servidor utilizar meio de transporte que já inclua em seu preço alimentação e pousada pelo tempo em que durar essa espécie de transporte;
- o deslocamento for efetuado para atender à convocação da Justiça Civil ou Militar em processo em que o próprio servidor seja indiciado;
- o deslocamento fora da sede não implicar qualquer despesa de alimentação, estadia ou pernoite;
- o deslocamento, por motivo de saúde, não for resultante de acidente em trabalho ou moléstia profissional;
- o deslocamento for para localidades distantes até 50 km da sede e não implicar pernoite. Nesse caso, o servidor será ressarcido das despesas comprovadas com alimentação até o limite máximo de 50% do valor da diária (ressarcimento de despesas com alimentação).

Não sendo possível a comprovação das despesas com alimentação, citada na alínea f, devido à inexistência de estabelecimento habilitado para o fornecimento de refeições no local para onde se deslocar o servidor, fato reconhecido pela chefia imediata, o servidor fará jus à diária reduzida, que corresponde a 1/4 (um quarto) do valor da diária integral.

No que diz respeito aos servidores designados para estudo fora do Estado ou do País por tempo superior a 30 (trinta) dias, as diárias não poderão exceder, em um mês, ao dobro do vencimento, remuneração ou salário, quando dentro do território nacional, nem ao triplo, quando no estrangeiro.

Os servidores de outras esferas administrativas, outros Poderes do Estado, ou da Administração Indireta, que estiverem à disposição do Poder Executivo, com ou sem ônus, perceberão diárias equivalentes à função para a qual foram designados.

O deslocamento do servidor para fora de sua sede deverá ser formalizado mediante processo administrativo, devidamente instruído pela autoridade requisitante e autorizado pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade, contendo a descrição do motivo do deslocamento (objeto de serviço, eventos ou cursos de capacitação), o qual deverá estar em conformidade com as atribuições/atividades do cargo ou da função exercida.

Os afastamentos para fora do País e para outros Estados e Distrito Federal ficam condicionados à prévia autorização de autoridade competente, nos seguintes termos:

- **para o exterior:** o Governador do Estado;
- **para dentro do território nacional:** o Vice-Governador, os Secretários de Estado, o Secretário-Geral de Governo, os Secretários Extraordinários, o Chefe da

Casa Civil, o Chefe da Casa Militar, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público-Geral do Estado, no âmbito de suas respectivas áreas.

Observe-se que os deslocamentos para fora do Estado dos Secretários de Estado, dos Secretários Extraordinários ou de autoridades que tenham idênticas prerrogativas são autorizados pelo Chefe da Casa Civil.

Para as demais hipóteses de afastamento, o Secretário de Estado dará sua anuência por meio de ratificação da relação mensal encaminhada pelo ordenador de despesas.

A solicitação de diárias é feita com o preenchimento de uma requisição de pagamento de diárias, contendo o nome do servidor, a identidade funcional/matricula, o cargo ou a função, a(s) localidade(s) de destino, o período de afastamento, a finalidade da viagem (objeto do serviço), o número e o custo das diárias.

A Ordem de Serviço do Governador nº 007/2019 disciplinou as autorizações dos afastamentos que exigem a compra de passagens aéreas internacionais, devendo o processo administrativo ser instruído com os seguintes elementos, conforme art. 8º:

- definição dos trechos aéreos, justificativa do afastamento e duração da viagem;
- convite e programação do evento ou missão;
- custo individual e total, se mais de um servidor, das despesas com transporte, hospedagem e/ou alimentação; e
- 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.

### 35.3 Tipos de Diárias

Existem dois tipos de diárias: normal e especial.

**Diária normal:** utilizada para os deslocamentos ocorridos no território nacional, podendo assumir diferentes valores de indenização, conforme o cargo ou a função ocupada e o destino do servidor, para fora ou dentro do Estado e, neste, para Capital ou interior.

**Diária especial:** destinada a indenizar as viagens do servidor para o exterior. As diárias especiais são autorizadas por ato específico do Governador do Estado, que também estabelece o seu valor em moeda estrangeira.

## 35.4 Pagamento de Diárias

### 35.4.1 Formas de Pagamento

Em regra, a diária deve ser paga de forma antecipada, conforme requisição devidamente autorizada e formalizada em processo administrativo. Caso o afastamento do servidor prolongue-se por tempo superior ao previsto na requisição, ser-lhe-á devida a indenização correspondente. Ao contrário, na hipótese de sua permanência se dar por período inferior ao previsto, a diferença deverá ser recolhida aos cofres públicos.

Quando, por necessidade do serviço, os deslocamentos ocorrerem em vários períodos dentro do mês, dificultando a prestação de contas por parte do servidor, é permitida a requisição das diárias previamente programadas no mês. Nesse caso, a prestação de contas começará a contar a partir do término do último deslocamento (§ 4º, art. 1º, do Decreto Estadual nº 35.693/94), devendo as diárias serem requisitadas com antecedência e de uma só vez, para posterior prestação de contas em um único processo.

As disposições da Lei Estadual nº 10.282/94, combinadas com as da Circular CAGE nº 01/96, possibilitam a utilização de adiantamento para atender a despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de realização da despesa pública, tais como as urgentes, que não comportem delongas quanto ao pagamento, e as com serviços de presos e internados. Os requisitos para o pagamento de diárias por adiantamento são os seguintes:

- a solicitação do adiantamento será exclusiva para o pagamento de diárias, não se admitindo inclusão de outras despesas;
- o responsável pelo adiantamento deverá informar, para cada pagamento de diária, o nome, a identidade funcional/matricula e o CPF do servidor; o tipo de diária; o motivo da diária; o período de deslocamento; os municípios de origem e de destino do deslocamento; a quantidade de diárias e/ou de meias diárias, e o valor pago;
- o responsável pelo adiantamento fica proibido de indenizar diárias em seu próprio benefício.

### 35.4.2 Valores

O servidor fará jus à diária em seu valor integral, conforme Tabela de Diárias instituída em ato normativo, sempre que necessitar de pernoite quando do deslocamento temporário para fora da sede, em objeto de serviço.

A diária deverá ser paga pela metade nas situações elencadas no art. 7º do Decreto 24.846/76, quais sejam:

- não ocorrer, no dia a que corresponda, pernoite fora da sede, bem como quando, ocorrendo, não for indispensável para o bom desempenho do serviço;
- o deslocamento for para o interior do próprio município;
- as despesas de hospedagem, excluída a alimentação, forem pagas diretamente pelo Estado ou por outra entidade, não correndo a conta do servidor;
- os servidores Policiais-Militares deslocarem-se para frequentar curso ou estágio fora de sua sede, dentro do Estado.

Será de um quarto (1/4) do valor da diária integral quando não for possível a comprovação da despesa com alimentação a ser ressarcida (em face de deslocamento para localidade distante até 50 km da sede e não implicar pernoite), por inexistência de estabelecimento habilitado para fornecimento de refeições e cuja situação é de conhecimento da chefia imediata.

### 35.4.3 Tabela de Pagamentos

O valor básico das diárias, os multiplicadores de deslocamento, aplicáveis em razão da localidade de destino, e os índices aplicáveis a diferentes cargos da Administração Pública Estadual são previstos na Lei Estadual nº 14.018/2012. A discriminação dos valores estabelecidos na Lei é feita por ato da Secretaria de Estado da Fazenda<sup>1</sup>, conforme art. 6º da mesma Norma e 5º do Decreto Estadual nº 24.846/1976.

Em razão da localidade de destino, os multiplicadores aplicados são os seguintes:

- Para o interior do Estado: **1,80**;
- Para a capital do Estado: **2,20**;
- Para fora do Estado: **3,00**;
- Para Brasília e para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro: **4,40**.

Os índices referentes ao cargo ocupado pelos agentes podem ser conferidos nos arts. 2º a 5º da Lei Estadual 14.018/2012.

O resultado da multiplicação da diária básica pelos índices e coeficientes aplicáveis a cada agente equivale à diária a ser indenizada. Por outro lado, as diárias especiais são fixadas, para cada caso, por ato específico do Governador do Estado.

Os demais Poderes, os órgãos autônomos e os quadros de carreiras com previsão de pagamento desta espécie de indenização em legislação própria são regidos pela lei específica.

---

<sup>1</sup> Portaria do Secretário da Fazenda nº 60/2012, que, em face do disposto na Lei nº 14.018, de 22 de junho de 2012, e no Decreto nº 49.443, de 06 de agosto de 2012, determina a observância dos valores das diárias constantes na tabela anexa, considerados os deslocamentos dentro e fora do Estado, a partir de 1º de julho de 2012.

## 35.5 Ressarcimento de Despesas com Alimentação

Quando o deslocamento ocorrer em distância inferior a 50 (cinquenta) km da sede e não for necessário pernoite, o servidor não terá direito à diária, mas poderá ser ressarcido das despesas comprovadas com alimentação, limitadas, porém, a 50% do valor da diária. E, se não for possível a comprovação das despesas com alimentação, em face da inexistência de fornecedor de refeição no local do deslocamento, a chefia imediata poderá autorizar o pagamento de 25% do valor integral da diária ao servidor que tenha viajado a serviço, conforme §5º do art. 6º do Decreto Estadual nº 24.846/76.

As requisições de pagamento do ressarcimento de despesas com alimentação deverão ser encaminhadas aos servidores detentores de adiantamento de numerário, respeitados os procedimentos de pagamento para essa modalidade.

## 35.6 Prestação de Contas

### 35.6.1 Prazos

O processo de prestação de contas de diárias é regulado, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto Estadual nº 35.693/94, devendo o servidor da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações que receber diárias antecipadas prestar contas à autoridade requisitante, no prazo máximo de 10 (dez) dias contados da data do regresso, mesmo ocorrendo interrupção no deslocamento, sob pena de ser considerado em alcance.

A prestação de contas de diárias concedidas a servidor será submetida à autoridade requisitante que, no prazo de dez dias, deverá encaminhá-la ao ordenador de despesa para homologação. Em caso de homologação, o ordenador de despesa encaminhará essa informação, também no prazo máximo de dez dias, ao órgão contábil para proceder à baixa. Na hipótese de não homologação, no mesmo prazo (dez dias), deverá enviar ao órgão contábil a prestação de contas acompanhada de cópia do ofício de determinação do recolhimento dos valores glosados ou do seu desconto em folha de pagamento do servidor. O detalhamento do procedimento consta da Instrução Normativa CAGE nº 04, de 14 de agosto de 2014.

### 35.6.2 Formalização do Processo

A prestação de contas das diárias deverá ser formalizada em processo administrativo eletrônico, que, ao final, será arquivado pela Unidade de Finanças, permanecendo à disposição dos órgãos de controle interno e externo.

O processo será instruído, consoante disposto no art. 2º do Decreto Estadual nº 35.693/94, com os seguintes documentos:

- requisição para concessão das diárias, contendo nome, identidade funcional/matrícula, cargo e/ou função do servidor, localidade de destino, período de afastamento, finalidade da viagem, número de diárias e de meias diárias e o seu custo total;
- comprovante do deslocamento e do respectivo período, com apresentação de um dos seguintes documentos:
  - notas fiscais referentes a despesas com alimentação e/ou hospedagem efetuadas no destino, identificadas com o nome do servidor;
  - bilhetes de passagens aéreas (ida e volta) devidamente identificados com o nome do servidor;
  - cópias de atas de reuniões realizadas no destino que identifiquem a participação do servidor;
  - atestado de autoridade pública relacionada com o afastamento, confirmando a presença do servidor no local de destino;
  - comprovantes de audiências, perícias ou diligências devidamente identificados;
- comprovante de recolhimento de eventuais saldos não utilizados (diárias solicitadas e não utilizadas).

### 35.6.3 Pontos de Controle

No que se refere principalmente à documentação a ser apresentada na prestação de contas e à instrução do respectivo processo, cabe destacar os seguintes pontos passíveis de controle pelo gestor:

- Exigir a apresentação do *ticket do check-in* que comprova o efetivo embarque, quando a comprovação do deslocamento for unicamente por meio de bilhete de passagem aérea;
- Não aceitar, como comprovantes de despesa com alimentação e/ou hospedagem, as chamadas notas de despesa emitidas por alguns estabelecimentos comerciais, as quais geralmente não possuem numeração, nem indicam o CNPJ do estabelecimento;
- Verificar, para efetuar o pagamento de diária completa, restando comprovada a despesa com hospedagem, a hipótese de o servidor ter-se deslocado de sua sede no início da madrugada e, chegando ao destino, ter-se utilizado de acomodações de um hotel, retornando à sua sede no mesmo dia;

- Analisar os documentos que compõem a prestação de contas, atentando para sua veracidade e idoneidade. Em se tratando de nota fiscal, esta deverá seguir o modelo previsto na legislação fiscal reguladora do respectivo tributo, devendo ser exigida a primeira via, com informações mínimas, tais como a numeração, o CNPJ do estabelecimento, a data de emissão e a identificação do servidor;
- Verificar se as notas fiscais apresentadas na prestação de contas de diárias foram emitidas por estabelecimentos comerciais que desenvolvam atividades de alimentação e hospedagem;
- Utilizar o mesmo processo administrativo eletrônico para a requisição de diárias e a sua correspondente prestação de contas, a fim de facilitar os mecanismos de controle interno e racionalizar o trabalho e os custos administrativos.

### 35.7 Sanções

Ressalte-se que o servidor, quando não efetuar no prazo fixado a prestação de contas das diárias recebidas, será considerado em alcance, não lhe sendo concedidas novas diárias enquanto permanecer nessa situação (§ 3º do art. 1º do Decreto Estadual nº 35.693/94). Ademais, estará sujeito a ter de ressarcir o valor eventualmente glosado relativo às diárias percebidas, sendo admissível, inclusive, o desconto do respectivo valor em sua folha de pagamento.

O ordenador de despesa, a autoridade requisitante e o servidor beneficiário da diária respondem solidariamente por atos praticados em desacordo com a legislação em vigor sobre indenizações de diárias (art. 5º, do Decreto Estadual nº 35.693/94). E, ainda, sujeitar-se-á à punição disciplinar e à glosa o servidor que prolongar indevidamente sua permanência fora da sede para obter um número maior de diárias (art. 3º, do Decreto Estadual nº 24.846/76).

### 35.8 Hóspede Oficial

A Ordem de Serviço do Governador nº 007/2019 determina, em seu art. 6º, que para a atribuição de condição de hóspede oficial convidado ou de integrante de missão oficial de representação do Estado para as pessoas físicas não servidoras públicas estaduais, o pedido deverá ser encaminhado à Secretaria da Casa Civil, sendo observada antecedência de, pelo menos, trinta dias do evento ou da representação.

O pedido deverá conter as seguintes informações, conforme o art. 7º:

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

- justificativa da realização do evento ou da representação;
- nominata dos convidados a serem declarados hóspedes ou representantes do Estado, juntamente com os currículos que comprovem a qualificação do profissional e a correlação desta com o objeto do evento;
- custo individual e total das despesas com transporte, hospedagem e/ou alimentação;
- unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e rubrica pelas quais correrão os recursos para pagamento das despesas com transporte, hospedagem e/ou alimentação, bem como a respectiva Solicitação de Recurso Orçamentário – SRO – liberada pela Secretaria da Fazenda.

Ressalta-se que não serão cobertas as despesas dos convidados e representantes quando estas forem indenizadas pela origem ou quando o Estado tiver que arcar com ônus de qualquer natureza pelos serviços prestados.

## 35.9 Perguntas e Respostas

### 1. O cupom fiscal pode ser utilizado como documento comprobatório do deslocamento do servidor que percebe diárias?

Conforme restou assentado na Informação CAGE/DEO nº 54/02<sup>2</sup>, embora não haja previsão expressa desse tipo de documento no Decreto Estadual nº 35.693/94, que trata da prestação de contas e homologação de diárias, entende-se que tal documento poderá ser admitido. Recomenda-se, contudo, por cautela, a exigência do atestado da autoridade pública relacionada com o afastamento, em consonância com o disposto no art. 2º, § 2º, “d”, do referido decreto estadual.

### 2. É possível a concessão de diárias por um período superior a 30 dias?

Sim, é possível. O Decreto Estadual nº 49.820/12, ao dar nova redação ao *caput* do art. 6º e revogar o seu § 1º, e a alínea “c” do art. 7º do Decreto Estadual nº 24.846/76, estabeleceu que o servidor que se deslocar temporariamente da respectiva sede, em objeto de serviço, perceberá tão-somente diárias, independentemente se o período de afastamento da sede for superior a 30 dias ininterruptos.

---

<sup>2</sup> CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Informação CAGE/DEO nº 54/2002. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=95548&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>. Acesso em: out 2021.

### **3. É admissível o pagamento de diárias a uma pessoa que não detenha a condição de servidor público?**

As diárias são devidas, nos termos da lei, somente aos servidores públicos e visam indenizar as despesas com alimentação e pousada por ocasião de seus afastamentos temporários, em objeto de serviço. Todavia, quando previstas em norma específica ou em convênios, a entidade poderá pagar as despesas referentes à alimentação e/ou hospedagem de pessoas sem vínculo com a Administração Pública Estadual.

### **4. Qual o documento idôneo para a comprovação do deslocamento?**

O rol dos documentos aptos à comprovação do deslocamento consta do art. 2º, § 2º, do Decreto nº 35.693/94. Ressalta-se que poderá ser utilizado qualquer dos documentos indicados nas alíneas.

### **5. Havendo disponibilização de alojamento para pernoite de servidor em afastamento temporário, será devida diária inteira?**

De acordo com o Parecer PGE nº 17.816/19<sup>3</sup>, a resposta ao questionamento é negativa. A diária é destinada a indenizar as despesas de alimentação e pousada. Quando há pernoite, paga-se a diária inteira. Se houver oferecimento de pousada, seja pelo Estado, seja por outra entidade, paga-se meia diária, nos termos do art. 7º, “d”, do Decreto Estadual nº 24.846/76. Importante ressaltar que as condições do alojamento devem estar adequadas ao uso. Não estando, deverá o servidor receber diária integral, para utilização de hospedagem comercial.

### **6. Caso haja fornecimento de alimentação e estadia de forma gratuita, o servidor em deslocamento deverá perceber diária?**

Não. A diária é destinada a indenizar as despesas de alimentação e pousada. Não havendo custos de alimentação e estadia, não caberá a concessão de diárias, conforme disposto no art. 6º, alínea “d”, do Decreto nº 24.846/76.

### **7. Em viagens para o exterior, qual a data a ser considerada para fins de conversão da moeda?**

Conforme restou orientado pela Informação CAGE/DEO nº 51/2003<sup>4</sup>, utiliza-se o câmbio da data da liquidação, caso esta não ocorra no mesmo dia do empenho.

<sup>3</sup> PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. **Parecer nº 17.816**. Relator: Procuradora do Estado Juliana Riegel Bertolucci. Aprovado em 14/08/2019.

<sup>4</sup> CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Informação CAGE/DEO nº 51/2003. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document>.

## 8. Quais os valores das diárias especiais?

O valor das diárias especiais atualmente consta do Ofício Circular CCC/AS nº 124/12, expedido pelo Secretário Chefe da Casa Civil.

## 9. É permitida a utilização de *Airbnb* como hospedagem?

Conforme a Informação CAGE/DEO nº 1/2017, não há vedação para hospedagem utilizando os serviços tipo *Airbnb* e análogos, entretanto os comprovantes da reserva respectiva, fornecidas pela plataforma eletrônica, não são documentos aptos à prestação de contas, devendo a comprovação ser feita por algum dos meios admitidos pelo art. 2º, § 2º do Decreto nº 35.693/94.

## 35.10 Legislação

- [Lei Complementar Estadual nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*

- [Lei Estadual nº 12.034, de 19 de dezembro de 2003](#)

*Dispõe sobre as diárias devidas aos servidores públicos do Estado.*

- [Lei Estadual nº 14.018, de 22 de junho de 2012](#)

*Fixa o valor das diárias dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual.*

- [Decreto Estadual nº 24.846, de 1º de setembro de 1976](#)

*Regulamenta a concessão de ajuda de custo, diárias e transportes aos servidores estaduais.*

- [Decreto Estadual nº 35.693, de 06 de dezembro de 1994](#)

*Dispõe sobre a prestação de contas e homologação de diárias na Administração Direta, nas Autarquias e Fundações e dá outras providências.*

- [Decreto Estadual nº 40.879, de 09 de julho de 2001](#)

*Dispõe sobre o afastamento de servidores da Administração Direta e Indireta do Estado, em objeto de serviço ou no interesse da Administração, sobre a fixação de quotas de diárias destinadas aos deslocamentos, e dá outras providências.*

– [Portaria SEFAZ nº 060, de 09 de agosto de 2012](#)

*Fixa o valor básico das diárias, a contar de 1º de julho de 2012.*

– [Circular CAGE nº 01, de 12 de janeiro de 1996](#)

*Dispõe sobre as despesas com diárias e ajuda de custo na Administração Direta, Autarquias e Fundações.*

– [Instrução Normativa CAGE nº 04, de 14 de agosto de 2014](#)

*Dispõe sobre a prestação de contas e homologação de Diárias de que trata o § 2º do art. 2º e § 2º do art. 3º do Decreto nº 35.693, de 06 de dezembro de 1994, e dá outras providências.*

– [Ordem de Serviço do Governador nº 007/2019](#)

*Determina procedimento para o encaminhamento de processos administrativos, ao conhecimento e deliberação do Governador do Estado.*



## 36. AJUDA DE CUSTO

---

**36.1** Definição **36.2** Valores e Pagamento **36.3** Vedações **36.4** Requisitos **36.5** Prestação de Contas  
**36.6** Responsabilidades e sanções **36.7** Perguntas e respostas **36.8** Legislação

---

*Atualizado por  
Joana Dutra Silva*

### 36.1 Definição

A ajuda de custo consiste em uma vantagem de natureza pecuniária e indenizatória, prevista em lei ou em estatuto específico de uma determinada carreira, destinada a compensar as despesas de instalação do servidor estadual que, no interesse do serviço, passe a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente.

Será devida a concessão dessa vantagem indenizatória também para o servidor efetivo que for designado para o exercício de função gratificada ou nomeado para cargo em comissão, com mudança de domicílio.

### 36.2 Valores e Pagamento

O pagamento da ajuda de custo dar-se-á antecipadamente à mudança de domicílio, devendo o servidor fazer prova de sua efetivação no prazo máximo de trinta dias, a contar da data do pagamento, sob pena de restituição do valor recebido, devidamente atualizado.

A ajuda de custo será calculada sobre a remuneração do servidor, conforme se dispuser em regulamento, não podendo exceder a importância correspondente a 3 (três) meses de remuneração.

Quanto ao valor e as demais condições de concessão da ajuda de custo para o servidor cuja carreira contenha a previsão de pagamento desta indenização em legislação própria serão aquelas nela estabelecidos.

Além dessa parcela paga a título de ajuda de custo, também correm por conta da administração as despesas de transporte do servidor e de sua família, compreendendo passagens, bagagens e bens pessoais.

Há, por fim, um valor de ajuda de custo que é arbitrado pelo Chefe do Poder Executivo e que ocorre em caso de o servidor ser designado para missão ou estudo no exterior.

### 36.3 Vedações

Não caberá concessão de ajuda de custo nas seguintes hipóteses:

- deslocamento a pedido do servidor;
- reassunção de cargo em virtude de mandato eletivo;
- provimento originário;
- remoções sucessivas do servidor;
- remoção para atividades temporárias, pois nesse caso é devido apenas diárias;
- pagamento de ajuda de custo em remoção de servidor para município limítrofe, ou para região que seja servida por transporte regular, quando não ficar comprovada a necessidade de mudança de domicílio em caráter permanente;
- quando no afastamento para exercício de cargo em comissão, em outro órgão ou entidade da União, do Distrito Federal, dos estados ou municípios

### 36.4 Requisitos

Em especial, deverão ser atendidos os seguintes requisitos para que seja devidamente iniciado o procedimento de concessão de ajuda de custo:

- ser formalizada mediante processo administrativo;
- demonstrar a necessidade e o motivo da remoção, em conformidade com as suas atribuições e as atividades de caráter permanente do cargo;
- conter a autorização da autoridade máxima do órgão ou entidade.

### 36.5 Prestação de Contas

O servidor que receber ajuda de custo deverá, por meio de processo administrativo, prestar contas à sua chefia imediata, a qual remeterá o expediente, para fins de homologação, ao ordenador de despesa, observados os seguintes requisitos:

- Ser efetuada em um prazo de 30 (trinta) dias a contar da data inicial do exercício na nova sede, contendo:
  - comprovantes de mudança permanente;
  - demonstrativos de despesas, se pagos pela Administração, relativas a transporte, incluindo passagens, bagagens e bens pessoais, na forma da lei;

- cópia do ato de remoção, devidamente publicado no Diário Oficial do Estado, onde deverá estar manifesto o ônus para o estado;
- atestado de exercício efetivo na nova sede;
- comprovantes do novo endereço (conta de luz, conta de água etc);
- comprovante da existência de dependentes, se for o caso, devidamente registrado em sistema de recursos humanos do Estado.

No prazo de 5 (cinco) dias, a contar do recebimento, o Ordenador de Despesa procederá à homologação, ou não, da prestação de contas e comunicará ao órgão contábil para fins de baixa ou não, da responsabilidade funcional

## 36.6 Responsabilidades e Sanções

A autoridade responsável pela remoção, o ordenador de despesa e o servidor beneficiado respondem solidariamente pelos atos praticados em desacordo com as regras legais e normativas pertinentes à matéria e especificadas neste capítulo.

O ordenador de despesa é quem tem a responsabilidade de determinar o recolhimento ou o desconto em folha de pagamento do valor da ajuda de custo que tenha sido concedida indevidamente ao servidor, ou cuja documentação apresentada na prestação de contas não seja considerada em conformidade com a legislação reguladora, ou, ainda, nos casos em que o servidor não tenha efetuado a entrega da própria prestação de contas.

Na hipótese de o servidor não prestar contas no prazo estabelecido, ficará impossibilitado de perceber quaisquer valores de mesma natureza até a regularização da pendência, sujeitando-se, além disso, ao ressarcimento, inclusive mediante desconto em folha de pagamento, do valor recebido a título de ajuda de custo. Frise-se que o servidor fica obrigado a restituir o valor da ajuda de custo, devidamente atualizado, quando, injustificadamente, não se apresentar na nova sede, no prazo de 30 dias.

## 36.7 Perguntas e Respostas

**1. As despesas de transporte do servidor removido, no interesse do serviço, devem ser indenizadas pelo órgão ou pela entidade ou estão englobadas no valor pago a título de ajuda de custo?**

As despesas de transporte do servidor e de sua família, compreendendo passagens, bagagens e bens pessoais, deverão ser indenizadas pelo órgão ou pela entidade da sede atual, com base nos demonstrativos e nos comprovantes das referidas despesas pagas, não estando, portanto, englobadas no valor pago a título de ajuda de custo.

**2. Para o pagamento da ajuda de custo, faz-se necessário que o servidor apresente comprovação de despesas realizadas com a sua mudança e instalação?**

Considerando o exposto no art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 não é necessária a comprovação de despesas com instalação na nova sede, sendo necessária apenas a prova da mudança de domicílio em caráter permanente. É exigida do servidor, contudo, a prova de fixação no novo domicílio.

**3. Por quanto tempo o órgão deve armazenar os documentos?**

Os documentos devem permanecer armazenados pelo período de 10 (dez) anos. Após decorrido o referido prazo, os documentos podem ser eliminados (Informação CAGE/DEO nº 21/2021).

**4. A existência de registro no CADIN/RS impede o andamento do processo?**

O registro no CADIN/RS não impede o prosseguimento de processos relacionados a despesas de natureza indenizatória, que possuem regramentos legais específicos de prestação de contas a serem observados, a exemplo de adiantamento, diária, *ajuda de custo*, contrato de veículo e ressarcimento de pessoal (Informação CAGE/DEO nº 14/2009).

## 36.8 Legislação

- [Lei Complementar Estadual nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*

- [Decreto Estadual nº 24.846, de 1º de setembro de 1976](#)

*Regulamenta a concessão de ajuda de custo, diárias e transportes aos servidores estaduais.*

- [Decreto Estadual nº 37.130, de 30 de dezembro de 1996](#)

*Dispõe sobre a concessão e a prestação de contas de ajuda de custo na Administração Direta e Indireta, prevista na Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994 e dá outras providências.*



## 37. AUXÍLIO-FUNERAL

---

**37.1** Considerações Gerais **37.2** Definição do Beneficiário **37.2.1** Cônjuge **37.2.2** Filhos **37.2.3** Família **37.2.4** Dependentes **37.2.5** Herdeiros **37.2.6** Terceiro Custeador **37.3** Definição do Valor do Benefício **37.4** Documentação Necessária **37.4.1** Documentos Para Solicitação **37.4.2** Documentos Para Comprovação de Despesas **37.5** Registro das Informações nos Sistemas Informatizados **37.6** Leis Específicas e Comentários **37.6.1** Servidor Público Civil do Estado **37.6.2** Magistério Público do Estado **37.6.3** Policial Militar do Estado **37.6.4** Policial Civil do Estado **37.6.5** Auditor do Estado **37.6.6** Auditor-Fiscal da Receita Estadual e Equiparados **37.6.7** Auditor de Finanças do Estado **37.6.8** Defensor Público do Estado **37.6.9** Procurador do Estado **37.6.10** Servidor da Extinta Caixa Econômica Estadual **37.6.11** Ferroviário do Estado **37.7** Legislação

---

*Elaborado por  
Armando Costa Canado  
Gabriela Machado dos Santos  
Wander Ataídes Ferreira Júnior*

### 37.1 Considerações Gerais

O auxílio-funeral é um benefício pago em decorrência do falecimento de um servidor. Na Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, o benefício está previsto no art. 256 do Título VI – Da Previdência e Assistência ao Servidor, contudo sua natureza jurídica não está definida de forma única e explícita na legislação estadual.

Por haver diversas carreiras com legislações específicas, há também heterogêneas definições do auxílio-funeral, até mesmo na caracterização de sua titularidade. De modo sintético, pode-se considerar duas possibilidades não-excludentes na definição da natureza deste benefício:

- **Natureza Assistencial** – neste caso deve existir um critério claro para a definição do sujeito a ser assistido. Do contrário, se existirem nenhum ou vários critérios concorrentes, então o aspecto assistencial passa a ser circunstancial, e não integrante da natureza do benefício.
- **Natureza Indenizatória** – neste caso, resta definir se pode haver indenização por valor presumido no caso de pagamento para a família/herdeiros do servidor. Em caso negativo, toda despesa deverá ser comprovada, limitando-se o benefício aos demais tetos instituídos na legislação e devendo ser alterados os diplomas que permitem o pagamento condicionado à mera comprovação do óbito por meio de atestado. Em caso positivo, no entanto, deve-se explicitar como deve ser feita a presunção de gastos, e se essa está de acordo com as regras já existentes para a fixação do valor do auxílio.

Exemplificando, quando analisada a disputa entre a família/herdeiros, financeiramente desamparados em virtude do óbito, e um terceiro que tenha custeado as despesas do funeral - que por este motivo teve um decréscimo financeiro -, a definição de quem deve ser assistido dependerá da caracterização da natureza do benefício.

Para a análise inicial da concessão do benefício, deve-se observar a legislação aplicável ao regime jurídico do servidor falecido e, subsidiariamente, a já citada Lei Complementar Estadual 10.098/94. Com isso, busca-se a definição da titularidade, lembrando que a legislação de cada carreira varia nos termos de designação de um ou mais grupos de pessoas que podem vir a solicitar o benefício. Algumas leis, ainda, não estabelecem a ordem de prioridade entre esses grupos; outras, embora estabeleçam critérios para a definição da titularidade, não deixam clara a documentação necessária para que estes critérios sejam considerados atendidos.

Por fim, nas leis aplicáveis são utilizados diversos conceitos que podem suscitar diferentes interpretações, como herdeiros, pessoa da família, filhos (adotivos), dependentes, entre outros. Sempre que possível, deve ser buscada a definição dada nas próprias leis utilizadas, no entanto os conceitos presentes no Código Civil, Lei Federal nº 10.406/2002, serão frequentemente utilizados.

## 37.2 Definição do Beneficiário

Conforme citado anteriormente, nas leis aplicáveis existem diferentes definições de beneficiário, entretanto de modo geral os conceitos enquadram-se nos seguintes grupos:

### 37.2.1 Cônjuge

Para comprovação da situação de cônjuge, basta que:

- O atestado de óbito apresente o estado civil do falecido como casado; e
- Que o cônjuge seja identificado no histórico do atestado ou por meio de certidão de casamento recente.
- A união estável é considerada equivalente ao casamento se houver:
- Reconhecimento da união estável em vida por iniciativa de ambas as partes;
- Decisão judicial, ainda que o processo judicial se inicie *post mortem*;
- Cadastro do companheiro(a)/convivente no IPE Prev, comprovado conforme tela do Sistema de Administração Financeira do Estado (AFE) ou do Sistema de Recursos Humanos do Estado (RHE).

O registro do casamento religioso não é aceito como comprovação de cônjuge, exceto quando for registrado civilmente, nos termos do Código Civil brasileiro - Lei Federal nº 10.046/2002, nos arts. 1.515 e 1.516.

### 37.2.2 Filhos

Para comprovação da filiação, basta que o atestado de óbito indique que o servidor deixou filhos e que se apresente documento de identificação contendo o nome dos pais.

Guarda x Adoção – Quando o processo de adoção já foi concluído e o nome do adotante já conste no documento de identificação do beneficiário, este já é considerado como filho. Porém, quando o processo de adoção ainda estiver em andamento e o servidor falecido detiver apenas a guarda do beneficiário, não há equivalência com a situação de filiação.

### 37.2.3 Família

A Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, em seu art. 269, conceitua família como "(...) além do cônjuge e filhos, quaisquer pessoas que vivam às suas expensas e constem no seu assentamento individual". Já no parágrafo único do mesmo artigo, "equipara-se ao cônjuge, a companheira ou companheiro que comprove união estável como entidade familiar".

### 37.2.4 Dependentes

São pessoas que vivam às expensas do servidor falecido e que constem no seu assentamento individual, ou pessoa absolutamente incapaz da qual o servidor seja tutor ou curador.

### 37.2.5 Herdeiros

Em virtude da demora no processo de partilha, o herdeiro natural pode ser presumido pela simples comprovação de parentesco e da inexistência de intermediários quando o parentesco for de 2º grau ou maior. Observa-se as disposições do Código Civil, Lei Federal nº 10.406/2002, conforme abaixo:

Art. 1.829. A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte:

I - aos descendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente, salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou no da separação obrigatória de bens (art. 1.640, parágrafo único); ou se, no regime da comunhão parcial, o autor da herança não houver

deixado bens particulares;

II - aos ascendentes, em concorrência com o cônjuge;

III - ao cônjuge sobrevivente;

IV - aos colaterais.

Art. 1.833. Entre os descendentes, os em grau mais próximo excluem os mais remotos, salvo o direito de representação.

Art. 1.845. São herdeiros necessários os descendentes, os ascendentes e o cônjuge.

Os herdeiros colaterais (caso de irmãos) podem ser afastados da partilha por disposição testamentária. Na inexistência de herdeiros necessários e de testamento, conforme certidão de óbito, pode-se presumir a sua condição de herdeiro. Do contrário, deve-se aguardar a conclusão do processo de partilha. Os herdeiros testamentários podem ser considerados desde que o processo de partilha esteja concluído com a sua inclusão no rol de herdeiros.

Ressalta-se que o inventariante não é necessariamente herdeiro. Caso ele não seja representante dos casos anteriormente mencionados, também se deve aguardar a conclusão do processo de partilha.

### 37.2.6 Terceiro custeador

Terceiro custeador é a pessoa que não se enquadra nos casos de titularidade anteriormente mencionados e que tenha efetuado a despesa com o funeral do servidor falecido.

Não existe vedação quanto à habilitação de pessoa jurídica como quem custeou as despesas de funeral, uma vez que os termos “pessoa que custeou” e correlatos foram usados sempre em sentido amplo nos modelos que admitem pagamentos a terceiros.

Existem processos em que a documentação apresentada demonstra a comprovação de despesas em nome de entidade assistencial/seguradora ou ainda terceirizada desta, e que solicitam o pagamento do benefício às pessoas da família ou, em casos mais complicados e raros, a outras pessoas não pertencentes ao grupo familiar do falecido. Dada a proliferação de serviços funerários custeados por planos de assistência funerária, as notas fiscais emitidas em nome de entidades administradoras de planos que caracterizem a despesa principal com o funeral são consideradas como aptas para a habilitação dos beneficiários, desde que estes comprovem, por meio de contrato assinado com a entidade, que são os contratantes do respectivo plano.

### 37.3 Definição do Valor do Benefício

O valor do auxílio-funeral é definido de acordo com a legislação de cada categoria funcional, sendo aplicadas as definições da Lei Federal nº 8.852/1994, conforme abaixo:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União compreende:

I - como vencimento básico:

a) a retribuição a que se refere o art. 40 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, devida pelo efetivo exercício do cargo, para os servidores civis por ela regidos;

b) o soldo definido nos termos do art. 6º da Lei nº 8.237, de 30 de setembro de 1991, para os servidores militares; (Revogado pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31.8.2001)

c) o salário básico estipulado em planos ou tabelas de retribuição ou nos contratos de trabalho, convenções, acordos ou dissídios coletivos, para os empregados de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias, controladas ou coligadas, ou de quaisquer empresas ou entidades de cujo capital ou patrimônio o poder público tenha o controle direto ou indireto, inclusive em virtude de incorporação ao patrimônio público;

II - como vencimentos, a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação;

III - como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas:

a) diárias;

b) ajuda de custo em razão de mudança de sede ou indenização de transporte;

c) auxílio-fardamento;

d) gratificação de compensação orgânica, a que se refere o art. 18 da Lei nº 8.237, de 1991;

e) salário-família;

f) gratificação ou adicional natalino, ou décimo-terceiro salário;

g) abono pecuniário resultante da conversão de até 1/3 (um terço) das férias;

h) adicional ou auxílio natalidade;

i) adicional ou auxílio funeral;

j) adicional de férias, até o limite de 1/3 (um terço) sobre a retribuição habitual;

l) adicional pela prestação de serviço extraordinário, para atender

situações excepcionais e temporárias, obedecidos os limites de duração previstos em lei, contratos, regulamentos, convenções, acordos ou dissídios coletivos e desde que o valor pago não exceda em mais de 50% (cinquenta por cento) o estipulado para a hora de trabalho na jornada normal;

m) adicional noturno, enquanto o serviço permanecer sendo prestado em horário que fundamente sua concessão;

n) adicional por tempo de serviço;

o) conversão de licença-prêmio em pecúnia facultada para os empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista por ato normativo, estatutário ou regulamentar anterior a 1º de fevereiro de 1994;

p) adicional de insalubridade, de periculosidade ou pelo exercício de atividades penosas percebido durante o período em que o beneficiário estiver sujeito às condições ou aos riscos que deram causa à sua concessão;

q) hora repouso e alimentação e adicional de sobreaviso, a que se referem, respectivamente, o inciso II do art. 3º e o inciso II do art. 6º da Lei nº 5.811, de 11 de outubro de 1972;

r) outras parcelas cujo caráter indenizatório esteja definido em lei, ou seja reconhecido, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, por ato do Poder Executivo.

§ 1º O disposto no inciso III abrange adiantamentos desprovidos de natureza indenizatória.

§ 2º As parcelas de retribuição excluídas do alcance do inciso III não poderão ser calculadas sobre base superior ao limite estabelecido no art. 3º.

Em resumo: “Vencimento” é mais restrito que “Vencimentos”, que por sua vez é mais restrito que “Remuneração”. Em termos práticos, a título de exemplo, pagamentos nominados como “Abonos” não compõem o valor do auxílio-funeral. Excluem-se também quaisquer valores recebidos a título de indenização, a exemplo da Gratificação de Permanência. O subsídio, por sua vez, é equivalente tanto a vencimento quanto a vencimentos, de acordo com cada legislação.

Também deve ser observado que a concessão do auxílio se dá pela vinculação do *de cujus* ao quadro de servidores, portanto se há mais de um vínculo, respeitados os limites legais, haverá mais de um pagamento, algo frequente na carreira do Magistério, por exemplo. A competência do benefício é a do mês do falecimento, portanto deve-se atentar a contracheques com vencimentos proporcionais, caso que ocorre quando o falecimento é comunicado a tempo da conclusão dos procedimentos de folha.

Por fim, de acordo com a Informação CAGE/DEO nº 33/2013, não há que se falar na possibilidade de complementação de valores a beneficiário nos casos em que a despesa comprovada tenha sido inferior a um mês de remuneração ou provento

do servidor falecido, salvo nos casos previstos expressamente em lei (a exemplo da legislação dos policiais civis e militares).

## **37.4 Documentação Necessária**

### **37.4.1 Documentos para solicitação**

O processo de concessão de auxílio-funeral deverá conter necessariamente a solicitação de auxílio-funeral, a certidão de óbito do servidor falecido e a documentação completa do beneficiário para fins de habilitação e de cadastro de credor. Qualquer pessoa pode solicitar auxílio-funeral em nome de outrem sem a necessidade de procuração, contanto que seja anexada a documentação completa do beneficiário.

De acordo com a categoria funcional do servidor, pode ser exigida a comprovação da despesa com o funeral. Além disso, dependendo do nível de preferência do beneficiário, pode ser exigida a comprovação de falta de beneficiários aptos em níveis antecedentes. Ainda, apesar das exigências de informações no Atestado de Óbito pela Lei Federal nº 6.015/73, pode haver imprecisão das situações de fato, como “foi me dito que” e “ignorada a existência de testamento”. Nesses casos, costuma-se exigir documentação complementar.

Para fins de contagem de prazo prescricional, considera-se a data constante no documento de solicitação de auxílio-funeral, desde que seu recebimento esteja protocolado sob data e carimbo do servidor público recebedor. Caso contrário, vale a data de abertura do processo no PROA.

Ressalta-se que não há autorização legal para a transferência de titularidade de beneficiário para quaisquer dos modelos de benefício do auxílio-funeral, o que significa que não existe possibilidade de pagamento a pessoa que não seja quem custeou a despesa com o funeral ou pertencente aos grupos de beneficiários.

### **37.4.2 Documentos para comprovação de despesas**

Embora certas leis mencionem recibos em nome da pessoa que tenha custeado o funeral, a legislação é omissa na formalização de quais os tipos de documentos que podem compor a comprovação de despesas e ainda quais são os serviços e materiais aceitos como despesas com o funeral dos servidores.

Em razão disso, pela praxe administrativa adotou-se o entendimento de que a comprovação de despesas envolve documentação apenas de natureza fiscal, em que conste o nome do falecido nas descrições complementares e o nome do beneficiário como tomador do serviço ou como adquirente dos materiais para o funeral.

Quanto aos tipos de serviços ou materiais aceitos na comprovação de despesas do funeral, existem serviços considerados essenciais ao funeral que, se não forem comprovados em nome do pretense beneficiário, impedem a habilitação para recebimento do valor dos demais serviços ou materiais nas situações em que a comprovação de despesas for requisito para a concessão. Nesse sentido considera-se como despesa principal os serviços de sepultamento ou de cremação, ou ainda uma descrição constando um caixão, urna, esquife ou ataúde, já que são peculiares à ocasião do funeral.

Quando as notas fiscais não apresentarem informações adequadas, existe a possibilidade de que sejam retificadas. Também pode haver casos de dispensa de emissão de nota fiscal pela entidade prestadora do serviço. Nessas situações, é necessário observar a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) do Município onde o serviço foi prestado.

Notas fiscais emitidas em nome de entidades administradoras de planos que caracterizem a despesa principal com o funeral devem ser acompanhadas do contrato assinado com a entidade para comprovar que o beneficiário é o contratante do respectivo plano.

## 37.5 Registro das Informações nos Sistemas Informatizados

O auxílio-funeral deverá ser assentado nas pastas funcionais do servidor falecido por ocasião da solicitação de empenho, ressaltando que o óbito já deverá ter sido registrado.

A solicitação de empenho no sistema FPE deve ser realizada, dando especial atenção à Natureza da Despesa (3.3.90.xx.0803 – sendo o elemento da despesa “xx” 08 ou 92, a depender se a competência é no exercício corrente ou de exercícios anteriores, respectivamente) e ao campo “Matrícula Falecido” na aba “Especiais”. Este campo é de preenchimento obrigatório e evita a duplicidade de pagamento de auxílio-funeral pelo falecimento do mesmo servidor.

## 37.6 Leis Específicas e Comentários

### 37.6.1 Servidor Público Civil do Estado

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 10.098, DE 03 DE FEVEREIRO DE 1994**

Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 256 - Caberá, especialmente ao Estado, a concessão dos seguintes benefícios, na forma prevista nesta lei:

VI - auxílio-funeral;

Art. 257 - O auxílio-funeral é a importância devida à família do servidor falecido, ativo ou inativo, em valor equivalente:

I - a um mês de remuneração ou provento que perceberia na data do óbito, considerados eventuais acúmulos legais;

II - ao montante das despesas realizadas, respeitando o limite fixado no inciso anterior, quando promovido por terceiros.

Parágrafo único - O processo de concessão de auxílio-funeral obedecerá a rito sumário e concluir-se-á no prazo de 48 (quarenta e oito) horas da prova do óbito, subordinando-se o pagamento à apresentação dos comprovantes da despesa.

Art. 269 - Consideram-se da família do servidor, além do cônjuge e filhos, quaisquer pessoas que vivam às suas expensas e constem no seu assentamento individual.

Parágrafo único - Equipara-se ao cônjuge, a companheira ou companheiro que comprove união estável como entidade familiar.

## 37.6.2 Magistério Público do Estado

### **LEI Nº 6.672, DE 22 DE ABRIL DE 1974**

Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul.

Art. 115 - Ao cônjuge, pessoa da família ou, na falta destes, a quem provar ter feito despesas de funeral do membro do Magistério falecido, será paga a importância correspondente a um mês de vencimentos.

Parágrafo único - O pagamento será feito pela repartição pagadora, assim que lhe seja apresentado o atestado de óbito.

Art. 154 - Aplica-se o Estatuto do Funcionário Público Civil do Estado nos casos em que este lhe faz remissão e nos que não se encontrarem expressamente regulados.

## 37.6.3 Policial Militar do Estado

### **LEI Nº 6.196, DE 15 DE JANEIRO DE 1971**

Estabelece o Código de Vencimentos da Brigada Militar do Estado.

Art. 50 - O Estado assegurará sepultamento condigno ao Policial Militar.

Art. 51 - O auxílio funeral destina-se a custear as despesas com o sepultamento do Policial Militar.

Art. 52 - O Auxílio funeral equivale a duas vezes o valor do soldo do Policial Militar falecido, não podendo ser inferior a duas vezes o valor do soldo do Cabo PM.

Art. 53 - Ocorrendo o falecimento do Policial Militar as seguintes providências devem ser tomadas para fins de concessão do auxílio funeral:

1 - Antes da realização do sepultamento, o auxílio funeral será pago a quem de direito pela organização policial militar, independente de qualquer formalidade, exceto, a apresentação do Atestado de óbito;

2 - Após a realização do sepultamento, não se tendo verificado caso do item anterior, deverá a pessoa que o custeou, mediante a apresentação do Atestado de óbito, solicitar o reembolso das despesas, comprovando-as com o recibo em seu nome, dentro de trinta dias, sendo-lhe em seguida reconhecido o crédito e paga a importância correspondente ao recibo, até o valor limite estabelecido no artigo 54 deste código;

3 - Caso a despesa com o sepultamento, paga de acordo com o item anterior, seja inferior ao valor do auxílio funeral estabelecido, a diferença será paga aos herdeiros habilitados legalmente, mediante petição à autoridade competente;

4 - Decorrido o prazo do item 2 deste artigo, sem reclamação do auxílio funeral por quem haja custeado o sepultamento do Policial Militar este será pago aos herdeiros legalmente habilitados, mediante petição à autoridade competente.

Parágrafo único - O direito à percepção do auxílio funeral, por parte dos herdeiros legalmente habilitados, prescreve após o período de doze (12) meses, contados a partir do dia do falecimento do Policial Militar, sendo a importância correspondente recolhida ao Tesouro do Estado.

Art. 54 - Em casos especiais e a critério do Comandante Geral da Brigada Militar, poderá o Estado custear diretamente o sepultamento do Policial Militar.

§ 1º - Verificando-se a hipótese de que trata este artigo não será sacado o auxílio funeral.

§ 2º - Cabe ao Estado transladar o corpo do Policial Militar para a sua localidade de origem, quando, por motivos devidamente justificados, for solicitado pela família.

Art. 98 - Os vencimentos ou proventos devidos ao Policial Militar falecido serão calculados até o dia do óbito, inclusive, e pagos às pessoas constantes da declaração de herdeiros habilitados.

Parágrafo único - Para fins de cálculo do valor do auxílio funeral devido aos elementos da reserva ou reformados, será considerado como posto ou graduação do Policial Militar, na inatividade, o correspondente ao soldo que serviu de referência para o cálculo de seus proventos.

**Comentários:** O terceiro que custear as despesas com o funeral do policial militar poderá reclamar o auxílio no prazo de trinta dias a contar do óbito. Passado este prazo, o direito recai para os herdeiros do servidor falecido. Havendo diferença entre o valor do

auxílio e o valor pago ao terceiro custeador, esta poderá ser reclamada pelos herdeiros do servidor falecido. O prazo prescricional do auxílio-funeral devido pelo óbito de policial militar é limitado a doze meses. Para fins de contagem de prazo, considera-se a data do sepultamento como sendo a data do óbito.

### 37.6.4 Policial Civil do Estado

#### LEI Nº 7.366, DE 29 DE MARÇO DE 1980

Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores da Polícia Civil.

Art. 62 - É assegurada aos servidores da Polícia Civil e seus familiares a percepção das seguintes vantagens:

II - auxílio funerário;

Art. 65 - O auxílio funerário é o quantitativo concedido para custear as despesas com o sepultamento de servidor da Polícia Civil.

§ 1º - O auxílio de que trata este artigo equivale a duas vezes o valor da parte básica dos respectivos vencimentos do policial falecido.

§ 2º - O auxílio será pago pelo Estado a quem de direito, independentemente de qualquer formalidade, exceto a apresentação do atestado de óbito.

§ 3º - Após a realização do sepultamento, não se tendo verificado a hipótese do parágrafo anterior, deverá a pessoa que o custeou, mediante a apresentação do atestado de óbito e de comprovante hábil, solicitar o reembolso das despesas, não podendo o valor destas exceder ao limite estabelecido no parágrafo primeiro deste artigo.

Art. 67 - Se as despesas com o sepultamento forem inferiores ao valor do auxílio funerário, a diferença será entregue aos herdeiros legalmente habilitados.

Art. 68 - Não sendo reclamado dentro de trinta dias, a contar da data do sepultamento, o reembolso das despesas de que trata o § 3º do art. 65, o auxílio funerário será pago aos herdeiros legalmente habilitados.

**Comentários:** O terceiro que custear as despesas com o funeral do policial civil poderá reclamar o auxílio no prazo de trinta dias a contar do óbito. Passado este prazo, o direito recai para os herdeiros do servidor falecido. Havendo diferença entre o valor do auxílio e o valor pago ao terceiro custeador, esta poderá ser reclamada pelos herdeiros do servidor falecido. Para fins de contagem de prazo, considera-se a data do sepultamento como sendo a data do óbito.

Nos casos que o servidor falecido receba por subsídio, observar a orientação da ASJUR/GSF no expediente administrativo 39743/1400/15-8, a qual determina que o valor do auxílio-funeral deve corresponder a duas vezes o subsídio.

### 37.6.5 Auditor do Estado

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 13.451, DE 26 DE ABRIL DE 2010**

Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências.

Art. 84 - Além dos vencimentos, aos Auditores do Estado poderão ser concedidas as seguintes vantagens pecuniárias:

X - auxílio-funeral;

Art. 95 - Ao cônjuge sobrevivente ou companheiro, ou em sua falta, aos herdeiros do Auditor do Estado, ainda que aposentado ou em disponibilidade, será pago auxílio-funeral por ocasião do óbito, equivalente aos vencimentos do cargo titulado ou daquele em que se deu a inativação.

Parágrafo único - Aquele que, na falta das pessoas enumeradas no “caput”, houver custeado o funeral do Auditor do Estado será indenizado da despesa comprovada, limitada ao montante a que se refere este artigo.

### 37.6.6 Auditor-Fiscal da Receita Estadual e equiparados

#### **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 Auditor-Fiscal da Receita Estadual e dá outras providências.

Art. 83 - Além dos vencimentos, aos Auditor-Fiscal da Receita Estadual poderão ser concedidas as seguintes vantagens pecuniárias:

X - auxílio-funeral;

Art. 94 - Ao cônjuge sobrevivente ou companheiro, ou em sua falta, aos herdeiros do Auditor-Fiscal da Receita Estadual, ainda que aposentado ou em disponibilidade, será pago auxílio-funeral por ocasião do óbito, equivalente aos vencimentos do cargo titulado ou daquele em que se deu a inativação.

Parágrafo único - Aquele que, na falta das pessoas enumeradas no “caput”, houver custeado o funeral do Auditor-Fiscal da Receita Estadual será indenizado da despesa comprovada, limitada ao montante a que se refere este artigo.

Art. 157 - São transformados 170 (cento e setenta) cargos vagos de Agente Fiscal do Tesouro do Estado em cargos de Auditor do Estado e 100 (cem) cargos vagos de Agente Fiscal do Tesouro do Estado em cargos de Auditor de Finanças do Estado, conforme definido nas respectivas Leis.

§ 1º - Todos os direitos, as garantias, as prerrogativas e as atribuições inerentes à carreira de Auditor-Fiscal da Receita Estadual, na forma determinada nesta Lei Orgânica, bem como os efeitos remuneratórios, são extensivos aos ocupantes do cargo de Fiscal de Tributos Estaduais, em extinção, abrangidos pela Lei Complementar nº 10.933, de 15 de janeiro de 1997, que originou o Agente Fiscal do Tesouro do Estado, bem como pela Lei nº 8.118, de 30 de dezembro de 1985.

§ 2º - Todos os direitos inerentes à carreira de Auditor-Fiscal da Receita Estadual, na forma determinada nesta Lei Orgânica, bem como os efeitos remuneratórios, são extensivos aos servidores aposentados, abrangidos pela Lei Complementar nº 10.933, de 15 de janeiro de 1997, que originou o Agente Fiscal do Tesouro do Estado, bem como pelas Leis nos 8.116, de 30 de dezembro de 1985, 8.117, de 30 de dezembro de 1985, 8.118, de 30 de dezembro de 1985, 8.123, de 31 de dezembro de 1985, e art. 15 da Lei nº 8.533, de 21 de janeiro de 1988, e pelas Leis que definiam cargos absorvidos pelas precitadas normas, inclusive quanto ao art. 14 da Lei nº 4.470, de 31 de dezembro de 1962, e à Lei nº 4.940, de 26 de fevereiro de 1965.

### 37.6.7 Auditor de Finanças do Estado

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 13.453, DE 26 DE ABRIL DE 2010**

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, órgão responsável pela administração financeira estadual, disciplina o regime jurídico dos cargos da carreira de Auditor de Finanças do Estado e dá outras providências.

Art. 81 - Além dos vencimentos, aos Auditores de Finanças do Estado poderão ser concedidas as seguintes vantagens pecuniárias:

X - auxílio-funeral;

Art. 92 - Ao cônjuge sobrevivente ou companheiro, ou em sua falta, aos herdeiros do Auditor de Finanças do Estado, ainda que aposentado ou em disponibilidade, será pago auxílio-funeral por ocasião do óbito, equivalente aos vencimentos do cargo titulado ou daquele em que se deu a inativação.

Parágrafo único - Aquele que, na falta das pessoas enumeradas no "caput", houver custeado o funeral do Auditor de Finanças do Estado será indenizado da despesa comprovada, limitada ao montante a que se refere este artigo.

### 37.6.8 Defensor Público do Estado

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 11.795, DE 22 DE MAIO DE 2002**

Dispõe sobre o Estatuto dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 68 - Será pago auxílio funeral ao cônjuge sobrevivente e, em sua falta, aos herdeiros ou dependentes de Defensor Público, ainda que aposentado ou em disponibilidade, em importância igual a um mês de vencimento ou proventos percebidos pelo falecido, na data do óbito.

Art. 69 - O processo de concessão da indenização prevista nesta Seção obedecerá a rito sumário, concluído no prazo de 48 (quarenta e oito) horas da prova do óbito, subordinando-se o pagamento à apresentação dos comprovantes das despesas efetuadas com o funeral do Defensor Público.

Art. 70 - Na hipótese de que o Defensor Público venha a falecer no desempenho de suas funções fora de sua sede de atuação, inclusive em outro Estado ou no exterior, as despesas efetuadas com o transporte do corpo serão indenizadas aos seus herdeiros ou dependentes.

### 37.6.9 Procurador do Estado

#### **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.

Art. 84 - Além dos vencimentos, aos Procuradores do Estado poderão ser concedidas as seguintes vantagens pecuniárias:

X - auxílio-funeral;

Art. 96 - Ao cônjuge sobrevivente ou companheiro, ou em sua falta, aos herdeiros do Procurador do Estado, ainda que aposentado ou em disponibilidade, será pago auxílio-funeral por ocasião do óbito, equivalente aos vencimentos do cargo titulado ou daquele em que se deu a inativação.

Parágrafo único - Aquele que, na falta das pessoas enumeradas no caput, houver custeado o funeral do Procurador do Estado será indenizado da despesa comprovada, limitada ao montante a que se refere este artigo.

### 37.6.10 Servidor da Extinta Caixa Econômica Estadual

#### LEI Nº 9.055, DE 20 DE FEVEREIRO DE 1990

Dispõe sobre a criação do Quadro de Carreira da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

Art. 1º - O Quadro de Carreira e Plano de Pagamento dos servidores da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul são regulados pelas disposições constantes do Anexo Único desta Lei.

Art. 38 - AUXÍLIO FUNERAL - Ao cônjuge, pessoas da família ou, na falta destas, a quem provar ter feito as despesas do funeral do servidor, cônjuges e filhos dependentes, será pago pela CEERGS a título de auxílio funeral, a importância correspondente até a remuneração integral do último mês, desde que não esteja sendo concedido pela FCAE com patrocínio da Caixa.

**Comentários:** O anexo único da Lei 9.055/1990, onde consta o Quadro de Carreira e Plano de Pagamento dos servidores da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul, não conceitua família para fins de auxílio-funeral, embora ao tratar da “Licença por motivo de doença em pessoa da família” considere como parte dessa o cônjuge, ascendentes e descendentes. Para evitar a diferenciação entre os modelos, no entanto, utiliza-se o conceito de família apresentado pela Lei Complementar 10.098/1994.

Também é devido auxílio pelo óbito de cônjuge ou filhos dependentes de servidor da extinta CEERGS.

### 37.6.11 Ferroviário do Estado

#### LEI Nº 2.061, DE 13 DE ABRIL DE 1953

Regula o provimento e a vacância dos cargos e das funções públicas ferroviárias, bem como os direitos e as responsabilidades dos servidores públicos ferroviários.

Art. 177 - A Viação Férrea abonará, a título de auxílio para funeral, mediante petição devidamente instruída ao cônjuge, filhos ou pais do servidor falecido, a importância correspondente a um mês de vencimento ou salário do cargo ou função que por este era ocupado.

§ 1º - Na falta das pessoas indicadas neste artigo, o pagamento poderá ser efetuado mediante requerimento instruído com os documentos comprobatórios das despesas realmente feitas, até o limite de um mês de vencimento ou salário, a quem houver realizado, a suas expensas, o funeral do servidor.

§ 2º - O auxílio de que trata este artigo não está sujeito a desconto de qualquer natureza.

**Comentários:** O valor do auxílio não está sujeito a descontos e é dividido entre União e Estado, conforme composição do contracheque. A parte da União é coberta pela receita “519001010015 - DEPOSITOS PARA PAGAMENTO AUXILIO FUNERAL-INATIVOS FERROVIARIOS - RESP DA UNIAO”, convertida da classificação “519001010014 - DEPOSITOS P/ PAGAMENTO PESSOAL INATIVO E PENSIONISTA DA ANTIGA VIACAO FERREA RS”. Deve acompanhar a “Solicitação de pagamento de auxílio-funeral de Inativos Ferroviários – responsabilidade da União” assinada pelo ordenador.

### 37.7 Legislação

- [Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#)

*Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 8.852, de 04 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre a aplicação dos arts. 37, incisos XI e XII, e 39, § 1º, da Constituição Federal, e dá outras providências.*

- [Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#)

*Institui o Código Civil.*

- [Lei Complementar Estadual nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*

- [Lei Complementar Estadual 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 Estadual nº 11.795, de 22 de maio de 2002](#)

*Dispõe sobre o Estatuto dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul.*

- [Lei Complementar Estadual nº 13.451, de 26 de abril de 2010](#)

*Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências.*

- [Lei Complementar Estadual 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 Auditor-Fiscal da Receita Estadual e dá outras providências.*

– [Lei Complementar Estadual nº 13.453, de 26 de abril de 2010](#)

*Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, órgão responsável pela administração financeira estadual, disciplina o regime jurídico dos cargos da carreira de Auditor de Finanças do Estado e dá outras providências.*

– [Lei Estadual nº 2.061, de 13 de abril de 1953](#)

*Regula o provimento e a vacância dos cargos e das funções públicas ferroviárias, bem como os direitos e as responsabilidades dos servidores públicos ferroviários.*

– [Lei Estadual nº 6.196, de 15 de janeiro de 1971](#)

*Estabelece o Código de Vencimentos da Brigada Militar do Estado.*

– [Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974](#)

*Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul.*

– [Lei nº 7.366, de 29 de março de 1980](#)

*Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores da Polícia Civil.*

– [Lei nº 9.055, de 20 de fevereiro de 1990](#)

*Dispõe sobre a criação do Quadro de Carreira da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e dá outras providências.*



## 38. LEI DAS ESTATAIS

---

**38.1** Considerações Iniciais **38.2** A Lei nº 13.303/2016 e Seus Impactos **38.3** Abrangência da Lei **38.4** Adequação das Estatais Existentes e Criação de Novas Estatais **38.5** Auditoria Externa **38.6** Controle Interno e Gestão de Riscos **38.7** Auditoria Interna e Comitê de Auditoria Estatutário **38.8** Código de Conduta e Integridade **38.9** Canal de Denúncias **38.10** Comitê de Elegibilidade Estatutário **38.11** Requisitos Para Ser Administrador de Empresas Estatais **38.12** Conselho Fiscal **38.13** Legislação

---

*Elaborado por  
Luis Felipe Pacheco*

### 38.1 Considerações Iniciais

Promulgada em junho de 2016, a Lei Federal nº 13.303 de 30 de junho de 2016 – ou simplesmente “Lei das Estatais” – trouxe uma série de mudanças relevantes para o dia a dia das empresas estatais brasileiras, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Desde sua discussão no Congresso Nacional, a Lei ganhou destaque - tanto na mídia quanto nos meios empresarial e acadêmico - em função dos notáveis avanços que trouxe com a implementação de práticas de governança, transparência, controle interno e gerenciamento de riscos nas empresas controladas pelo poder público.

Até os dias de hoje, o texto legal segue sendo notícia, ora gerando elogios, ora proporcionando críticas ou, até mesmo, causando dúvidas. Não obstante, tornou-se inquestionável a importância do advento da Lei e da sua correta observação para o aprimoramento da gestão e dos resultados das empresas estatais.

De abrangência nacional, a Lei teve vários aspectos posteriormente regulamentados, no âmbito de diferentes entes estatais, por meio de decretos. Na União, surgiu o Decreto Federal nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. No Rio Grande do Sul, foram editados os Decretos Estaduais nº 53.364, de 23 de dezembro de 2016, e nº 54.110, de 15 de junho de 2018.

As inovações trazidas pelo texto legal incluíram aspectos relacionados a conteúdos obrigatórios dos estatutos sociais, à adoção de regras de governança corporativa e de transparência, bem como a adequação de estruturas e práticas de gestão de riscos e de controle interno, além da adoção de critérios para a composição da administração. Ademais, havendo acionistas minoritários, a referida Lei previu a existência de mecanismos para sua proteção. Além disso, a Lei das Estatais trouxe disposições sobre licitações e contratos, temas que não serão abordados nesse manual.

## 38.2 A Lei Federal nº 13.303/2016 e seus Impactos

Em linhas gerais, as modificações trazidas pela Lei Federal nº 13.303/2016 tiveram por objetivo fortalecer estruturas de governança e *accountability* das empresas estatais e promover o incremento de seus mecanismos de controle, gestão de riscos, transparência e prestação de contas à sociedade e aos órgãos reguladores.

Boa parte das definições legais estão alinhadas às boas práticas de governança corporativa já consagradas em empresas privadas, e trazem perspectivas otimistas para o fortalecimento da governança das empresas estatais, ampliando sua autonomia e a profissionalização de sua administração, além de explicitar os compromissos assumidos com o cumprimento de objetivos estabelecidos em políticas públicas.

Nesse ponto, a Lei mostra-se valiosa ao incentivar e criar mecanismos que permitam a verificação - pelos órgãos de controle e pela sociedade - das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo, na busca de tornar essas empresas mais orientadas a demandas do Estado em detrimento a demandas de grupos políticos.

Como observa Fontes Filho (2018)<sup>1</sup>, no Brasil, seja pelo volume dos ativos e sua importância econômica, nos vários níveis federativos, seja por sua influência histórica na construção do modelo de desenvolvimento nacional, as empresas estatais têm tido uma expressiva influência nas dimensões sociais, econômicas e políticas. Sociais, pela geração de empregos e políticas de pessoal, em geral oferecendo condições acima dos padrões do mercado privado, funcionando como um direcionador para a iniciativa privada; econômicas, pois representam fontes importantes de receitas para os governos pelos dividendos distribuídos, pelo poder de apoiar setores e programas de desenvolvimento, e pelos próprios investimentos que realizam; e políticas, por se qualificarem como atores de destaque das composições políticas e da formação de coalizões de poder.

Além da sujeição ao ciclo político, as empresas estatais também estão mais expostas às pressões de grupos econômicos e outros interesses diversos, como os de fornecedores, empregados, sindicatos, grupos sociais etc.

A plena implementação das boas práticas trazidas pela Lei Federal nº 13.303/2016 mitiga consideravelmente diferentes riscos que, em que pese estarem presentes em qualquer atividade de capital privado, demonstram-se expressivamente mais presentes nas empresas de capital público.

---

<sup>1</sup> FONTES-FILHO, J. R. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Revista Servidor Público*, Brasília, v. 69, p. 209 - 238, dez. 2018.

### 38.3 Abrangência da Lei

A Lei Federal nº 13.303/16 se aplica a todas as empresas estatais do Brasil, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, bem como a suas subsidiárias, sem nenhuma exceção, seja em nível federal, estadual, distrital ou municipal, independentemente de sua atividade ou natureza. Considera-se empresa estatal toda empresa cuja maioria do capital votante (50% + 1 ação) pertença direta ou indiretamente a um Ente Público.

Contudo, a própria Lei admite flexibilização de algumas de suas imposições para as empresas estatais de menor porte. Empresa estatal de menor porte é aquela que apresentar receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) no exercício anterior.

Importante ressaltar que, para fins da definição como empresa estatal de menor porte, o valor da receita operacional bruta das subsidiárias é considerado para definição do enquadramento da controladora. Por outro lado, o valor da receita operacional bruta da controladora e das demais subsidiárias não é considerado para definição da classificação de cada uma das subsidiárias.

No Rio Grande do Sul, a empresa pública e a sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), observará as regras de governança corporativa previstas no Decreto Estadual nº 53.364/2016, sem prejuízo da observância das normas constantes dos arts. 5º e 9º do Decreto Estadual nº 54.110/2018.

Destaque-se, ainda, que uma Sociedade de Propósito Específico – SPE poderá ser uma empresa estatal se a maioria do capital votante (50% + 1 ação) for detido por uma empresa estatal. Assim, caso uma estatal estadual detenha a maioria do capital votante (50% + 1 ação) de uma SPE, esta Sociedade será considerada uma empresa estatal, e terá que, obrigatoriamente, atender aos preceitos da Lei Federal nº 13.303/2016 e dos Decretos Estaduais nº 53.364/2016 e nº 54.110/2018.

### 38.4 Adequação das Estatais Existentes e Criação de Novas Estatais

Antes de ser constituída e registrada na Junta Comercial, toda empresa estatal precisa ter sua existência autorizada em lei, ainda que de forma genérica no caso de uma subsidiária.

No caso das estatais já existentes, a lei de criação da empresa estatal não precisa ser alterada para se adequar à Lei Federal nº 13.303/2016, que é o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais e, como tal, possui prerrogativa constitucional e prevalece sobre a lei de criação de cada estatal.

Assim, o detalhamento exigido pela Lei das Estatais deverá ser ajustado diretamente no Estatuto Social da empresa, prescindindo de qualquer alteração na Lei de criação.

### **38.5 Auditoria Externa**

A Auditoria Externa é obrigatória em todas as empresas estatais estaduais, por força do disposto no art. 7º da Lei Federal nº 13.303/2016 e no art. 4º do Decreto Estadual nº 53.364/2016. Desde que observadas as legislações específicas existentes em função da área de atuação, empresas subsidiárias podem compartilhar custos com a empresa controladora, sendo auditadas pelos mesmos auditores externos.

### **38.6 Controle Interno e Gestão de Riscos**

Por força do art. 9º da Lei Federal nº 13.303/2016, nas empresas estatais com receita operacional bruta superior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), é obrigatória a existência de área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos. Desde que observadas as legislações específicas existentes em função da área de atuação, as subsidiárias podem compartilhar estruturas com a empresa controladora.

Da mesma forma, desde que observadas as legislações específicas existentes em função da área de atuação, não é necessária a criação de diretoria exclusiva. A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos pode ser subordinada à diretoria que já exerça outras funções.

### **38.7 Auditoria Interna e Comitê de Auditoria Estatutário**

Por força do art. 9º da Lei Federal nº 13.303/2016, a existência de Auditoria Interna e de Comitê de Auditoria Estatutário é obrigatória para empresas estatais com receita operacional bruta superior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

As empresas subsidiárias podem compartilhar estruturas com a empresa controladora, aderindo ao Comitê de Auditoria e utilizando a mesma auditoria interna.

### **38.8 Código de Conduta e Integridade**

O Código de Conduta e Integridade é obrigatório para todas as empresas estatais estaduais, por força do disposto no § 1º do art. 9º da Lei Federal nº 13.303/2016 e no art. 3º do Decreto Estadual nº 53.364/2016.

O Código de Conduta e Integridade deve dispor, no mínimo, sobre:

I - princípios, valores e missão da empresa, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

(...)

V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade; e

VI - previsão de treinamento sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores.

A empresa estatal deve adequar constantemente suas práticas ao Código de Conduta e Integridade e a outras regras de governança, assim como zelar pela sua divulgação de forma permanente.

Para maiores detalhes sobre o assunto Programas de Integridade, consultar capítulo específico sobre o tema.

### 38.9 Canal de Denúncias

O canal de denúncias é obrigatório para todas as empresas estatais estaduais, por força do disposto no § 1º do art. 9º da Lei Federal nº 13.303/2016 e no art. 3º do Decreto Estadual nº 53.364/2016, conforme inciso III § 1º do art. 9º da Lei Federal nº 13.303/2016:

O Código de Conduta e Integridade deve dispor, no mínimo, sobre:

(...)

IV - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

### 38.10 Comitê de Elegibilidade Estatutário

O Comitê de Elegibilidade Estatutário é obrigatório em todas as empresas estatais estaduais. Empresas subsidiárias podem compartilhar estruturas com a empresa controladora.

Cabe ao Comitê de Elegibilidade Estatutário verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de administradores e de membros do Conselho Fiscal.

Consideram-se administradores das empresas estatais os membros do Conselho de Administração e da Diretoria.

O Comitê de Elegibilidade Estatutário tem competência para:

- opinar, de modo a auxiliar o acionista controlador na indicação de administradores e de Conselheiros Fiscais, sobre o preenchimento dos requisitos e a ausência de vedações para as respectivas eleições; e
- verificar a conformidade do processo de avaliação dos administradores e dos Conselheiros Fiscais.

O Comitê de Elegibilidade Estatutário deliberará por maioria de votos, com registro em ata. As atas das reuniões do Comitê devem ser divulgadas, com o fim de verificar o cumprimento, pelos membros indicados, dos requisitos definidos na política de indicação, devendo ser registradas as eventuais manifestações divergentes de conselheiros.

As indicações de administradores e de conselheiros fiscais serão inicialmente submetidas à Secretaria da Casa Civil, para fins de aprovação prévia.

Ocorrendo a aprovação prévia pela Secretaria da Casa Civil, o nome e os dados da indicação serão encaminhados à Secretaria de Estado incumbida da supervisão da estatal, para a abertura de processo administrativo e a respectiva instrução, com o formulário padronizado devidamente preenchido pelo candidato selecionado e os documentos comprobatórios pertinentes.

Instruído o processo, o titular da Secretaria de Estado supervisora, mediante despacho, remeterá o processo à empresa estatal, para que a indicação seja submetida ao Comitê de Elegibilidade Estatutário, que deverá opinar, no prazo de oito dias úteis, contado da data de recebimento do processo, sob pena de aprovação tácita e responsabilização dos seus membros caso se comprove o descumprimento de algum requisito.

Após a manifestação do comitê de elegibilidade estatutário, o processo administrativo deverá ser encaminhado à Procuradoria-Geral do Estado, para decisão final acerca do preenchimento dos requisitos e da ausência de vedações.

Aprovada a indicação nos aspectos analisados pela Procuradoria-Geral do Estado, o processo retornará à empresa estatal, para que se proceda a eleição perante o órgão competente. Caso reprovada a indicação, o processo será encaminhado à Secretaria da Casa Civil, para que seja avaliada a substituição da indicação.

### **38.11 Requisitos para ser Administrador de Empresas Estatais**

Os administradores das empresas estatais deverão atender os requisitos obrigatórios previstos no art. 7º do Decreto Estadual nº 54.110/2018:

- I - ser cidadão de reputação ilibada;
- II - ter notório conhecimento compatível com o cargo para o qual foi indicado;

III - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

IV - ter, no mínimo, uma das experiências profissionais abaixo:

- a) dez anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa estatal ou em área conexas àquela para a qual forem indicados, em função de direção superior;
- b) quatro anos em cargo de Diretor, de Conselheiro de Administração, de membro de comitê de auditoria ou de chefia superior em empresa de porte ou de objeto social semelhante ao da empresa estatal, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos dois níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;
- c) quatro anos em cargo em comissão ou em função de confiança equivalente ao nível de direção ou de assessoramento superior em pessoa jurídica de direito público interno;
- d) quatro anos em cargo de docente ou de pesquisador, de nível superior na área de atuação da empresa estatal; ou
- e) quatro anos como profissional liberal em atividade vinculada à área de atuação da empresa estatal.

A formação acadêmica deverá contemplar curso de graduação ou de pós-graduação reconhecido ou credenciado pelo Ministério da Educação.

As experiências profissionais mencionadas não poderão ser somadas para a apuração do tempo requerido, e os requisitos deverão ser comprovados documentalmente.

De acordo com o art. 8º do Decreto Estadual nº 54.110/2018, é vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria:

- I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa estatal está sujeita;
- II - de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e de Secretário Municipal;
- III - de titular de cargo em comissão na Administração Pública, direta ou indireta, sem vínculo permanente com o serviço público;
- IV - de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciado;
- V - de parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas mencionadas nos incisos I a IV;
- VI - de pessoa que atuou, nos últimos trinta e seis meses, como participante de estrutura decisória de partido político;
- VII - de pessoa que atuou, nos últimos trinta e seis meses, em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

VIII - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IX - de pessoa física que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com o Estado, com a própria estatal ou com empresa estatal do seu conglomerado estatal, nos três anos anteriores à data de sua nomeação;

X - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa estatal ou com a própria estatal; e

XI - de pessoa que se enquadre em qualquer uma das hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do *caput* do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990.

### 38.12 Conselho Fiscal

Para ser membro do Conselho Fiscal, a pessoa natural precisa residir no País, além de ter formação acadêmica compatível com o exercício da função e ter exercido, por prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa.

Ademais, este Conselho deve contar com pelo menos 1 (um) membro indicado pelo ente controlador da empresa estatal, o qual deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública.

Além das disposições previstas na Lei das Estatais, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal as normas da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

### 38.13 Legislação

– [Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)

*Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

– [Decreto Federal nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016](#)

*Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

– [Decreto Estadual nº 53.364/2016 e nº 54.110/2018](#)

*Dispõe sobre regras de governança aplicáveis à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).*

– [Decreto Estadual nº 54.110, de 15 de junho de 2018](#)

*Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, no que pertine às regras de governança aplicáveis às indicações de administradores e conselheiros fiscais, à Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.*



## 39. PRESCRIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**39.1** *Definição e Considerações Gerais* **39.2** *Prescrição na Administração Pública Direta e Indireta*  
**39.3** *Suspensão e interrupção da prescrição* **39.4** *Prescrição do direito da Administração Pública*  
**39.4.1** *Créditos Não-Tributários* **39.4.2** *Ressarcimento de danos causados ao erário* **39.4.3** *Sanções disciplinares aos servidores* **39.4.4** *Anulação/revogação dos atos administrativos que produziram efeitos favoráveis aos administrados* **39.4.5** *Créditos tributários* **39.4.6** *Prestações de Contas* **39.5** *Prescrição do direito do Administrado* **39.5.1** *Regra geral* **39.5.2** *Ações Indenizatórias Contra a Administração Pública* **39.6** *Legislação*

---

*Atualizado por  
Hugo Alberto Simões Penha*

### 39.1 Definição e Considerações Gerais

A decadência e a prescrição existem em razão do interesse social em que as relações jurídicas não permaneçam indefinidamente incertas. A incerteza atenta contra o princípio da segurança jurídica, do qual não se pode prescindir no Estado Democrático de Direito.

Conceitualmente, pode-se dizer que a prescrição é a perda do direito de ação para a proteção de um direito em razão da inércia do seu titular durante um determinado espaço de tempo, perda essa que alcança também a possibilidade de sua alegação como matéria de defesa. A decadência, por sua vez, é o prazo fixado para o exercício do direito por parte de seu titular. Diversamente da prescrição, que fulmina o direito de ação, a decadência resulta a perda do próprio direito.

A prescrição e a decadência, ainda que decorrentes do princípio da segurança jurídica, apresentam distinções que merecem ser referidas. No que diz respeito à natureza do direito, a prescrição supõe um direito nascido e efetivo, mas cuja possibilidade de ação não mais existe pela inércia do seu titular. De outro lado, o decurso do prazo decadencial fulmina o próprio direito que não se tornou efetivo pela falta de exercício. Além disso, a contagem do prazo prescricional somente se inicia quando o direito é violado, ao passo que o prazo decadencial começa a partir do momento em que o direito nasce. O prazo prescricional estará sempre previsto na lei, enquanto os prazos decadenciais podem ser encontrados na lei ou fixados pela vontade das partes.

### 39.2 Prescrição na Administração Pública Direta e Indireta

A Administração Pública pode desempenhar as suas funções de forma centralizada e descentralizada, o que dá origem à Administração Pública Direta e Indireta.

Sobre o tema, deve-se consultar capítulo específico do presente Manual, evitando-se, assim, desnecessária repetição.

A Administração Pública Indireta é formada por pessoas jurídicas regidas pelo direito público e por pessoas jurídicas regidas pelo direito privado. Essa distinção é essencial para a definição do prazo prescricional a ser observado. Às pessoas jurídicas de direito privado que compõem a Administração Pública Indireta aplicam-se as disposições do Código Civil. De outro lado, às pessoas jurídicas da Administração Pública Direta e as pessoas jurídicas da Administração Pública indireta regidas pelo direito público terão uma disciplina específica, a qual é o objeto do presente capítulo.

### **39.3 Suspensão e Interrupção da Prescrição**

A suspensão e a interrupção são situações que alteram o fluxo do prazo prescricional. Em síntese, ocorrendo alguma causa de suspensão do prazo prescricional, o curso da contagem fica temporariamente paralisado, voltando a correr pelo tempo restante quando cessada a causa suspensiva. De outro lado, ocorrendo uma causa interruptiva, além da ausência de contagem do prazo durante a sua manutenção, o reinício desprezará o tempo até então verificado, recomeçando pela sua integralidade, ressalvados os casos previstos em lei específica, como ocorre com o Decreto Federal nº 20.910/32. Tal regra legal prevê que, uma vez interrompida a prescrição que favorece a Fazenda Pública, o prazo recomeça a contar ao interessado pela metade, e não integralmente como se dá nos casos de prescrição ordinária. No entanto, a regra da nova contagem pela metade deve ser adequadamente interpretada, observados para tanto os ditames do enunciado da Súmula nº 383 do STF.

Como exemplo de interrupção, que com o advento do Código Civil de 2002 somente pode ocorrer uma única vez (art. 202), tem-se a prática de qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor. Exemplo de causa suspensiva do prazo prescricional encontra-se no art. 4º do Decreto nº 20.910/32, segundo o qual não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la. Nesta hipótese, a suspensão da prescrição ocorre com a entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

## **39.4 Prescrição do Direito da Administração Pública**

### **39.4.1 Créditos Não-Tributários**

A necessidade de segurança nas relações jurídicas é o fundamento constitucional para que se conclua que as ações da Fazenda Pública em face do particular também estão

sujeitas a prazo prescricional. No entanto, não há referência legal ao prazo prescricional aplicável às dívidas ativas da Administração quanto aos créditos não-tributários, na medida em que o Decreto nº 20.910/32 se refere apenas à cobrança das dívidas passivas.

Diante da ausência de norma regulamentadora, a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Parecer nº 16.315, aprovado em 13 de julho de 2014, reformulou o entendimento exarado no Parecer nº 14.037, aprovado em 30 de agosto de 2004, passando então a adotar o posicionamento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.105.442-RJ, julgado em 09 de dezembro de 2009, sob a sistemática de processamento dos recursos especiais repetitivos.

Nesse sentido, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria do Min. Hamilton Carvalhido, sedimentou o entendimento de que os créditos não-tributários decorrentes de multas administrativas se submetem à regra prevista no art. 1º do Decreto Federal nº 20.910/32, que estabeleceu a prescrição de cinco anos para que a União, os Estados e os Municípios possam ajuizar execução fiscal decorrente de multa administrativa.

Indo além, a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do supramencionado parecer, asseverou que, para o caso de pagamento indevido a servidor, deve-se, para fins de classificação no sistema da Dívida Ativa, também se observar o prazo do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, em razão do atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria; e, por fim, quanto aos créditos não-tributários regidos por lei própria que tenha previsão específica de prazo prescricional, deverá ser observado o prazo prescricional constante no diploma legal próprio.

### **39.4.2 Ressarcimento de danos causados ao erário**

Segundo a doutrina majoritária, a Constituição Federal estabeleceu no art. 37, § 5º, que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis. Apesar de toda a crítica doutrinária sobre a existência desta imprescritibilidade, tanto o STF (MS nº 26.210) quanto o STJ (REsp nº 928.725/DF) já a reconheceram em determinadas decisões.

No entanto, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos causados ao erário ainda é matéria não pacificada, uma vez que o próprio STF já entendeu em sentido contrário, ao julgar o RE 669.069, publicado em 30 de junho de 2016, com repercussão geral reconhecida, por meio do qual firmou o entendimento de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, sujeitando-se ao prazo de 3 anos previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil.

Noutro sentido, ao julgar o REsp nº 1.069.779/SP, publicado em 13 de novembro de 2009, o STJ declarou a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário por improbidade administrativa. Corroborando essa tese, no ano de 2018, o STF confirmou o

entendimento de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de prática de ato de improbidade administrativa, contanto que reste configurada conduta dolosa. Assim, podemos consignar que, inexistente o dolo, ficará afastada a imprescritibilidade da ação de ressarcimento.

### 39.4.3 Sanções disciplinares aos servidores

Os servidores públicos estaduais, no desempenho de suas funções, devem observar os deveres e as proibições que lhe são impostos pela Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, os quais se encontram previstos nos arts. 177 e 178. Quando a conduta do servidor infringir o regime jurídico ao qual está submetido, surge para a Administração Pública o poder-dever de aplicar as sanções disciplinares proporcionais à infração cometida.

No entanto, este poder disciplinar não pode ser exercido a qualquer tempo. De forma a compatibilizar o poder-dever de aplicar sanções disciplinares com a preservação da segurança das relações jurídicas, o legislador estadual estabeleceu no art. 197 da referida Lei Complementar um prazo para que a Administração Pública aplique as sanções aos servidores.

Segundo tal dispositivo, o prazo prescricional irá variar dependendo da espécie de sanção a ser aplicada. Assim, os prazos de prescrição serão os seguintes: a) doze meses, para a pena de repreensão; b) vinte e quatro meses, para as penas de suspensão, de multa, de demissão por abandono de cargo e por ausências sucessivas ao serviço; e c) cinco anos, para as penas de demissão, de cassação de aposentadoria, de cassação de disponibilidade, e de destituição de cargo em comissão ou de função gratificada ou equivalente.

Pode acontecer de a infração administrativa cometida pelo servidor também constituir crime ou contravenção penal. Nesse caso, o prazo a ser considerado será o previsto na legislação penal, nos termos do art. 197, §3º, da citada Lei Complementar. Consoante entendimento do STJ (AgRg no RMS nº 45.618/RS) prescreve o poder disciplinar contra o servidor com base na pena cominada em abstrato, nos prazos do art. 109 do Código Penal, enquanto não houver sentença penal condenatória com trânsito em julgado para acusação, e, após o referido trânsito ou não provimento do recurso da acusação, com base na pena aplicada em concreto.

Merece ser destacado que, até 2019, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ainda que a infração administrativa constituísse crime ou contravenção penal, somente seria feita a contagem do prazo prescricional com base na legislação penal quando os fatos também estivessem sendo efetivamente apurados na esfera criminal. No entanto, esse entendimento foi revisto pelo Tribunal, tornando irrelevante a existência de

ação penal em curso, já que a prescrição é matéria de segurança jurídica, não podendo variar de acordo com as circunstâncias.

Para a contagem desses prazos prescricionais, deve-se considerar como termo inicial a data na qual o fato que constitui a infração chega ao conhecimento do superior hierárquico do servidor faltoso. Entretanto, quando a pena se fundamentar em abandono de cargo ou inassiduidade habitual, a prescrição somente começará a ser contada a partir do dia em que o servidor reassumir as suas funções ou cessarem as faltas ao serviço.

Instaurado o processo administrativo-disciplinar pela autoridade responsável, a prescrição é interrompida, o que significa que, quando do reinício da contagem, será desprezado o prazo até então transcorrido. Igualmente, ocorrerá a interrupção da prescrição no momento da emissão do relatório de que trata o art. 245 da Lei Complementar nº 10.098/94.

Além destas causas de interrupção do prazo prescricional, a referida Lei Complementar prevê duas situações de suspensão da prescrição. A primeira delas ocorre enquanto não resolvida, em outro processo de qualquer natureza, inclusive judicial, questão de que dependa o reconhecimento da transgressão. A segunda hipótese de suspensão ocorre a partir da instauração de sindicância até a data da decisão final exarada pela autoridade competente.

#### **39.4.4 Anulação dos atos administrativos que produziram efeitos favoráveis aos administrados**

Em virtude da sujeição ao princípio da legalidade, não se mostra possível a manutenção de atos administrativos que revelem vícios de legalidade, impondo-se a atuação administrativa no sentido de expungir os atos contrários ao direito. A essa forma de invalidação dos atos administrativos dá-se o nome de anulação, também chamada por parcela da doutrina de invalidação.

A anulação consiste na forma de extinção dos atos administrativos em razão da existência de vício de legalidade. Porém, ainda que não seja desejável a manutenção de atos viciados, de igual forma não se admite que a Administração Pública possa, no uso da autotutela, anular a qualquer tempo os atos que tenha praticado. Se assim fosse, restaria violado o princípio da segurança jurídica, o qual exige a estabilização das relações jurídicas.

Em âmbito federal, foi editada a Lei nº 9.784/99, a qual, em seu art. 54, fixou o prazo de cinco anos para que a Administração Pública anule atos administrativos dos quais tenham resultado efeitos favoráveis aos administrados, salvo nos casos de comprovada má-fé. Após debate doutrinário, entendeu-se que esse prazo de cinco anos é decadencial, e não prescricional, com as consequências decorrentes desta distinção,

tais como a possibilidade de reconhecimento da decadência de ofício pelo juiz, quando estabelecida em lei.

Na esfera estadual, com o recente advento da Lei Estadual nº 15.612/2021, a disposição federal passou a contar com preceito equivalente, de acordo com o seu art. 68, *caput*. O prazo de 5 anos não é suscetível de interrupção ou suspensão e, na esteira do §1º, tem sua aplicação vedada a situações de flagrante inconstitucionalidade.

### 39.4.5 Créditos tributários

No âmbito tributário, a obrigação nasce quando ocorre um fato abstratamente previsto em lei. Porém, não basta a existência da obrigação tributária para que seja viabilizada a cobrança, sendo exigível da autoridade fazendária a realização de um procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível. Este procedimento é conhecido como lançamento, momento a partir do qual se pode falar em constituição do crédito tributário.

De forma a evitar que o contribuinte permaneça indefinidamente à disposição da autoridade fiscal, também na esfera tributária há prazos que devem ser respeitados para a atuação administrativa. No entanto, devem-se distinguir prazos de decadência e de prescrição, observando-se as peculiaridades de cada um deles.

Decadencial é o prazo de que dispõe a Fazenda Pública para promover o lançamento. Já o prazo prescricional é aquele de que dispõe o ente tributante para ajuizar a competente ação de execução fiscal regulada pela Lei Federal nº 6.830/80.

No que tange à decadência do direito de constituir o crédito tributário, a regra geral está disposta no art. 173, I, do Código Tributário Nacional – CTN, que fixa o prazo de cinco anos, contados do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado ou da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

O parágrafo único do mesmo dispositivo, por sua vez, dispõe sobre hipótese de antecipação da contagem do prazo decadencial. Essa antecipação ocorrerá quando a autoridade fazendária adotar alguma medida preparatória ao lançamento. Nesse caso, o início da contagem se dará a partir do ato praticado pela autoridade competente que der início ao procedimento administrativo tendente à imposição tributária.

Nos tributos sujeitos a lançamento por homologação, podem surgir três situações distintas: a) o tributo não ter sido declarado nem pago; b) o tributo ter sido declarado e não ter sido pago; c) o tributo ter sido declarado e pago.

No primeiro caso, o termo inicial do prazo decadencial é o primeiro dia do exercício seguinte (aplicação do art. 173, I, do CTN). Isto porque a homologação incide sobre o pagamento e, não havendo pagamento realizado, nada haverá para ser homologado, fazendo incidir a regra geral.

No segundo caso, não se falará mais em decadência, pois a declaração prestada pelo contribuinte, ainda que sem pagamento, admite a imediata inscrição do débito em dívida ativa, já estando constituído o crédito tributário.

No último caso, a autoridade fiscal terá o prazo de cinco anos para homologar o pagamento ou, caso entenda necessário, realizar lançamento de ofício quanto à eventual diferença apurada. A inércia da Fazenda Pública durante os cinco anos, contados da data do fato gerador, importa em homologação tácita do pagamento efetuado pelo contribuinte.

Uma vez constituído definitivamente o crédito tributário, não há mais que se falar em decadência. A partir deste momento a Administração deve providenciar a cobrança do valor apurado. Esta cobrança deve ser promovida no prazo de cinco anos, findos os quais o direito de ajuizar a ação de execução fiscal estará prescrito, nos termos do que dispõe o art. 174 do CTN.

Há situações que interrompem a fluência do prazo prescricional, as quais estão previstas no parágrafo único do art. 174 do CTN. São elas: o despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; o protesto judicial; qualquer ato judicial que constitua o devedor em mora; e, qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

### **39.4.6 Prestações de Contas**

A recente Lei estadual nº 15.612/2021 passou a prever prazos para que a Administração aprecie as prestações de contas de convênios e outros instrumentos congêneres. Nesse sentido, o art. 69 trouxe um prazo decadencial de 5 anos para que as prestações de contas sejam apreciadas. O início do transcurso desse período ocorre após 6 meses da entrega das contas pelo interessado ou do término do período estabelecido para sua apuração, quando houver.

Ademais, passou a contemplar também, no art. 70, prazo de natureza prescricional de 5 anos para o ajuizamento de execução ou ação de cobrança, contados da definitiva constituição e liquidação do crédito oriundo das prestações de contas. Ocorrendo a prescrição, haverá baixa e arquivamento do crédito, com o consequente cancelamento das medidas administrativas que imponham efeitos restritivos em relação ao administrado.

## 39.5 Prescrição do Direito do Administrado

### 39.5.1 Regra geral

Conforme o art. 1º do Decreto Federal nº 20.910/32, as dívidas passivas, da União, dos Estados e dos Municípios, bem como todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, prescrevem no prazo de cinco anos. Com a edição deste decreto, a União, os Estados e os Municípios passaram a ter em seu favor um prazo prescricional privilegiado, pois houve uma redução do prazo disponível para a cobrança das dívidas passivas da Fazenda Pública em relação ao prazo destinado às demais pessoas naturais e jurídicas, o qual, nos termos do art. 177 do Código Civil de 1916, vigente à época, era de vinte anos.

Na década seguinte, o Decreto-Lei nº 4.597/42 estendeu o favor para as autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos. Além disso, também previu que a prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto nº 20.910/32, somente pode ser interrompida uma vez e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

Deve-se ressaltar que o Decreto nº 20.910/32 alcança somente as ações pessoais contra a Fazenda Pública, não sendo por ele alcançadas as ações reais, as quais possuem regramento específico. Para uma melhor compreensão desta assertiva, deve-se definir o que se entende por ações reais e por ações pessoais.

As ações pessoais são aquelas que decorrem da violação de direitos pessoais, originários de uma relação jurídica entre um sujeito ativo e um sujeito passivo. Em regra, têm origem em obrigações de dar, de fazer ou de não fazer algo. Por isso, diz-se que têm por objeto uma prestação. Nas relações envolvendo a Administração Pública, é comum que a obrigação tenha por origem um contrato administrativo, o qual, havendo controvérsia em face da aplicação das suas cláusulas, sujeitar-se-á à prescrição quinquenal. Também são pessoais as ações ajuizadas por servidores públicos em face do Estado, em decorrência de uma relação jurídico-funcional prevista em lei ou ato normativo.

As ações reais, por sua vez, derivam da violação de um direito real, assim compreendido aquele que se estabelece entre o titular de um bem e a coletividade (não-titulares). A expressão “direito real” origina-se do termo em latim *jus in re*, cuja tradução literal é “direito sobre a coisa”. Dessa forma, a legitimidade para a propositura da ação real é justamente daquele que possui direito sobre uma coisa, seja móvel ou imóvel. Como exemplo dessa classificação está o direito de propriedade. Somente será definido contra quem deve ser dirigida a ação quando o direito for efetivamente violado, pois, inicialmente, todos têm o dever de respeitá-lo.

### 39.5.2 Ações Indenizatórias Contra a Administração Pública

Segundo dispõe o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Uma vez constatada a existência do dano em decorrência da atuação de agentes da Administração, e não havendo o acerto na esfera administrativa, surge para a parte lesada o direito de ajuizar a competente ação indenizatória. No entanto, o ajuizamento dessa ação deverá ocorrer dentro de determinado prazo, sob pena de prescrição.

Seguindo-se a regra geral acerca do prazo de prescrição das dívidas passivas da Fazenda Pública, a ação deveria ser ajuizada no prazo máximo de cinco anos, findos os quais a parte perde o direito de ação. Porém, deve-se ressaltar que existiu divergência jurisprudencial entre a primeira e a segunda turma do STJ acerca do prazo prescricional aplicável às ações de responsabilidade civil contra o Estado. Para a primeira turma, deveriam prevalecer as disposições do Decreto nº 20.910/32, ocorrendo a prescrição após cinco anos (AgRg no REsp nº 1.108.801/RJ). Já para a segunda turma, deveria ser aplicado o Código Civil, que fixa o prazo prescricional de três anos (REsp nº 1.137.354/SP), por ser este mais favorável à Administração Pública.

Diante da aparente antinomia entre o prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto Federal nº 20.910/32), o STJ, sob a sistemática de processamento dos recursos especiais repetitivos, pacificou o seu entendimento no sentido de prevalecer o prazo de prescrição quinquenal para as ações indenizatórias ajuizadas contra o Estado. O principal argumento utilizado na decisão foi a natureza especial do Decreto Federal nº 20.910/32, ao passo que o Código Civil constitui norma geral, devendo, portanto, ceder diante das disposições da norma especial.

## 39.6 Legislação

– [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

– [Decreto-Lei nº 4.597, de 19 de agosto de 1942](#)

*Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#)

*Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.*

– [Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992](#)

*Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*

– [Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#)

*Institui o Código Civil.*

– [Decreto Federal nº 20.910/32](#)

*Regula a prescrição quinquenal.*

– [Lei Complementar Estadual nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994](#)

*Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.*

– [Lei Estadual nº 15.612, de 06 de maio de 2021](#)

*Dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul.*



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **Revista de Informação Legislativa**. v. 18, n. 72. Brasília: Senado Federal, 1981.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. Barueri: Atlas, 2021.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Fundo público meramente contábil ou financeiro**. 1ª ed. Brasília: CNM, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público**. Brasília: CFC, 2016.

\_\_\_\_\_. **Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes**. Brasília: CFC, 2016.

CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. **MANUAL GPS - Órgãos da Administração Direta**. Versão 1.7. Porto Alegre: CAGE, 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DO UNIÃO. **Manual de Acesso da Lei de Acesso à Informações para Estados e Municípios**. 1. ed. Brasília: CGU, 2013.

DA CRUZ, Flávio. **Comentários à Lei N° 4. 320**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista Servidor Público**, Brasília, v. 69, 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016.

GIAMBIAGI, Fabiano. *et al.* **Finanças Públicas**. 6. ed. Brasil: Elsevier, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. Brasil: Atlas, 2017.

GRUBER, Jonathan. **Public finance and public policy**. 1. ed. New York, NY: Macmillan, 2005.

HAGEN, Jürgen Von. **Budgeting institutions for better fiscal performance. Budgeting and budgetary institutions**. Washington: The World Bank, 2007.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Porto Alegre: JusPodivm, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Brasília: IBGC, 2015.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL. **Entenda as alíquotas de contribuição previdenciária, 2021**. Disponível em: <http://ipeprev.rs.gov.br/entenda-as-novas-regras-dasaliquotas-previdenciarias>. Acesso em: out 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **ABNT NBR ISO 26000**. Brasília: INMETRO, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2018.

KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos Teoria e Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Finanças Municipais**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. rev. atual até EC 109/2021 e Lei 14.133/2021. São Paulo: Malheiros, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. Grupo GEN, 2020.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions. Journal of economic perspectives**. v. 5, n. 1, 1991.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público e Administração Financeiras e Orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Parecer nº 16.950**. Relator: Procurador do Estado Victor Herzer da Silva. Aprovado em 10 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 17.816**. Relator: Procuradora do Estado Juliana Riegel Bertolucci. Aprovado em 14 de agosto de 2019.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 18.927/2021**. Autoria: Procurador do Estado Guilherme De Souza Fallavena. Aprovado em 31 de agosto de 2021.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC: Perguntas mais frequentes**. Rio de Janeiro: PGE/RJ.

REALE, Miguel. **Nova Fase do Direito Moderno**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**. v. 27 n. 4, 1993.

SECRETARIA DA CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. **Manual MROSC-DF**. Brasília: SCC, v. 1, 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

SHAH, Anwar. **Public Sector Governance and Accountability**. Washington, DC: World bank publications, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 760.931**. Plenário. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília. Publicado em 30 de março de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 612.975 - MT**. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília. Publicado em 27 de abril de 2017.

TESOURO NACIONAL. **Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. TD nº 29, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula nº 331**. Brasília. 31 de julho de 1993.

ZIMMER JUNIOR, Aloisio. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

