

O CONTROLE INTERNO DA LEGALIDADE DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO

O papel da Procuradoria- Geral do Estado



Lúcia Léa Guimarães Tavares

Procuradora-Geral do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO: Ao lado das demais funções essenciais à Justiça, a advocacia pública exerce importante posição no contexto constitucional, sendo o controle da legalidade dos atos da administração uma das suas mais relevantes atribuições. No intuito de organizar e facilitar a administração, bem como diminuir a litigiosidade, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE/RJ busca concretizar os princípios da segurança jurídica e da transparência, por intermédio da prévia orientação do gestor e da edição de enunciados, além da padronização de minutas de editais, contratos e convênios, dentre outros instrumentos afins. A utilização dos instrumentos encontrados no Sistema Jurídico do Estado é a melhor contribuição que a PGE/RJ pode dar para a construção de um Estado moderno, democrático e voltado para uma administração de resultados, garantindo assim, com a independência técnica necessária para o exercício da consultoria jurídica, o aperfeiçoamento dos controles internos da legalidade no âmbito do Poder Executivo, de modo a torná-los harmônicos com o controle externo.

ABSTRACT: Together with the other activities which are essential to Justice, public attorneyship plays an important role in the constitutional context and one of its most relevant duties is the control of the legal aspects of managerial deeds. With the intent to organize and make administrative procedures easier, as well as reduce litigation, the Attorney's Office General in the State of Rio de Janeiro aims at materializing the principles of both juridical safety and transparency by means of the administrator's previous guidance and the publishing of enunciations, besides standardizing draughts of edits, contracts, and agreements, among other deeds of the sort. The adequate use of the deeds which are available in the State Juridical System is the best contribution that the Attorney's Office General in the State of Rio de Janeiro can give so as to build a modern State which is also democratic and aims at an administration that shows results. That can ensure, with the help of the technical independence necessary to the exertion of juridical consultancy, the improvement of legal internal controls in the scope of the Executive Power so as to render them compatible with external control.

PALAVRAS-CHAVE:
Advocacia Pública;
Segurança Jurídica;
Transparência; Sistema
Jurídico do Estado.

KEYWORDS: *Public
Attorneyship; Juridical
Safety; Transparency;
State Juridical System.*

A advocacia pública assumiu, após a vigência da Constituição Federal de 1988, enorme importância face à sua indiscutível posição entre as funções essenciais à Justiça, no mesmo patamar constitucional em que se encontram o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública¹.

Uma das suas funções mais relevantes, nesse novo cenário, é a de controle da legalidade dos atos da Administração², eis que, como notório, o Estado Democrático de Direito se fortalece com a valorização da advocacia pública.

Para isto é indispensável que formem os Procuradores do Estado, bem como os Procuradores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa, um corpo permanente, independente, preparado, autônomo e blindado para

que exerçam suas funções técnicas, ajudando o Governo democraticamente eleito a implementar e legitimar as políticas públicas, sempre respeitando a ideia nuclear de que o aconselhamento jurídico deve estar imune às interferências políticas indevidas ou inadequadas.

É nesta área que avulta a importância da consultoria jurídica do Estado, já que se destina a orientar, aconselhar e convencer o administrador do melhor caminho possível a seguir no desenvolvimento de seus projetos. A boa solução jurídica protegerá o gestor contra uma decisão ilegal, precipitada, destituída de razoabilidade (embora, às vezes, aparentemente "confortável") e que não só poderá ser desmontada, de uma penada, por decisões judiciais liminares, como poderá ser contestada, posteriormente, pelos órgãos de controle.

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro tem tentado, a par de trabalhar permanentemente na consultoria do Estado, padronizar minutas e orientar previamente o gestor e, para isto, foi da maior importância a edição, em 19 de março de 2009, da Lei 5.414. Esta lei, que dispõe sobre as atribuições e o funcionamento das Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado, além de deixar claro que elas são órgãos integrantes do Sistema Jurídico do Estado, fixa sua competência e, dentre outros comandos, determina que todas as minutas de editais de concurso público, de licitação, de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive os de natureza trabalhista, devem ser, no âmbito das Secretarias, previamente examinadas e aprovadas pelas Assessorias Jurídicas, observadas as minutas padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado.

Determina, ainda, a lei que cabe às Assessorias Jurídicas o opinamento, prévio, sobre os atos

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro tem tentado, a par de trabalhar permanentemente na consultoria do Estado, padronizar minutas e orientar previamente o gestor

1 Artigos 131 e 132 da Constituição Federal.

2 Artigo 176, parágrafo 3º, da Constituição Estadual.



em que se pretenda reconhecer a inexigibilidade ou decidir pela dispensa da licitação, ressalvados, a critério do administrador, os atos de dispensa em razão do valor³. Aqui se fixou a ideia de que se o controle jurídico incide sobre a regra (licitação) com muito mais razão deve incidir na exceção (contratação direta).

A Lei 5.414, de 2009, veio suceder a um decreto que, basicamente, tinha conteúdo semelhante. Sua importância decorre não só do fato de ter sido sancionada em razão do bom resultado que alcançou a determinação de unificação da orientação jurídica das Secretarias de Estado e dos entes da Administração Indireta, mas também porque da clareza de seu texto se verifica que é julgado primordial, pelo Poder Público, o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo⁴. E, neste diapasão, ficou também estabelecido que são privativos de Procuradores do Estado os car-

gos de Chefia das Assessorias das Secretarias de Estado do Rio de Janeiro⁵.

A fim de organizar e facilitar a administração, além de padronizar as minutas de contratos, convênios e editais, ao longo do tempo vêm sendo editados enunciados especialmente nas áreas de contratos, convênios, licitações e concursos. A prática de publicar os enunciados começou no ano de 1996 e existem hoje 23 (vinte e três) em vigor, que podem ser acessados no sítio da Procuradoria, na Internet⁶. Nesse período de Governo, iniciado em janeiro de 2007, já foram publicados 9 (nove) deles.

É curiosa a leitura dos enunciados. Por ali se verifica que, muitas vezes, matéria que se considera absolutamente pacificada demanda a publicação de uma orientação geral, tendo em vista que nem sempre o comando da lei é completamente apreendido, de plano. Um exemplo disso é o enunciado que veda a inclusão de cláusula em concurso público que proíba a

3 Lei citada, art. 2º, incisos VI e VII.

4 Lei citada, art. 2º, inciso I.

5 Lei citada, parágrafo 1º do artigo 2º.

6 www.pge.rj.gov.br

concessão de isenção no pagamento de taxa de inscrição⁷. Na verdade, essa matéria era inteiramente tranquila na jurisprudência, mas foi necessária a edição de um enunciado para espantar qualquer dúvida que porventura ainda pudesse existir a propósito, tendo em vista que nem sempre todos têm acesso às decisões dos tribunais rotineiramente.

Outros enunciados têm relevância indiscutível. Basta ver o de número 20, publicado no dia 7 de maio de 2009, que trata de contratação direta com base em situação de emergência. A emergência é um dos pontos mais sensíveis e mal compreendidos nos processos de contratação direta. Nem sempre o que o gestor imagina ser emergência enquadra-se no conceito legal; daí a necessidade de fixação de parâmetros jurídicos que orientem o limite de atuação do gestor no processo de integração da norma jurídica. Ou, ainda, o de número 21, que trata da impossibilidade de participação de empresas punidas com as sanções previstas nos incisos II e IV do

art. 87 da Lei 8.666, de 1993. O limite dessas sanções ainda é assunto asperamente discutido nos tribunais do país.

A publicação das conhecidas "minutas padrão" também tem sido um instrumento de

muita força no trabalho de controle dos atos do Poder Executivo. Temos hoje publicadas minutas de editais de concorrência (compras, seguro, serviços, obras, técnico de advocacia), pregão presencial e eletrônico (compras e serviços), tomada de preços (compras, serviços, seguros) e carta convite. Temos, também, publicadas as minutas de convênio para transferência de recursos financeiros entre Estados e Municípios e entre Estado e entidades privadas e minutas de contratos (cessão de uso, compras, comodato de bem móvel e de bem imóvel, concessão e permissão de uso, entrega

e recebimento de imóvel, locação de imóvel, prestação de serviço).

Esse trabalho de normatizar previamente, para controlar com mais efetividade, é feito de forma a aceitar todas as contribuições que outros órgãos do Estado queiram adicionar. Assim, antes de aprovar as minutas padrão de editais há prévia submissão à consulta pública, sempre no sítio da Procuradoria-Geral. A experiência tem sido profícua, uma

vez que há tempo suficiente para que as contribuições sejam encaminhadas e possam ser debatidas antes da aprovação final. Diga-se, além do mais, que a qualquer momento é possível, se necessário for, alterar qualquer minu-

Enfim, com a padronização de minutas de editais e contratos e com a edição de enunciados – que refletem o posicionamento jurídico do órgão –, busca a Procuradoria-Geral do Estado concretizar os princípios da segurança jurídica e da transparência

7 Enunciado nº 16 – PGE, publicado no DO de 30.01.07.

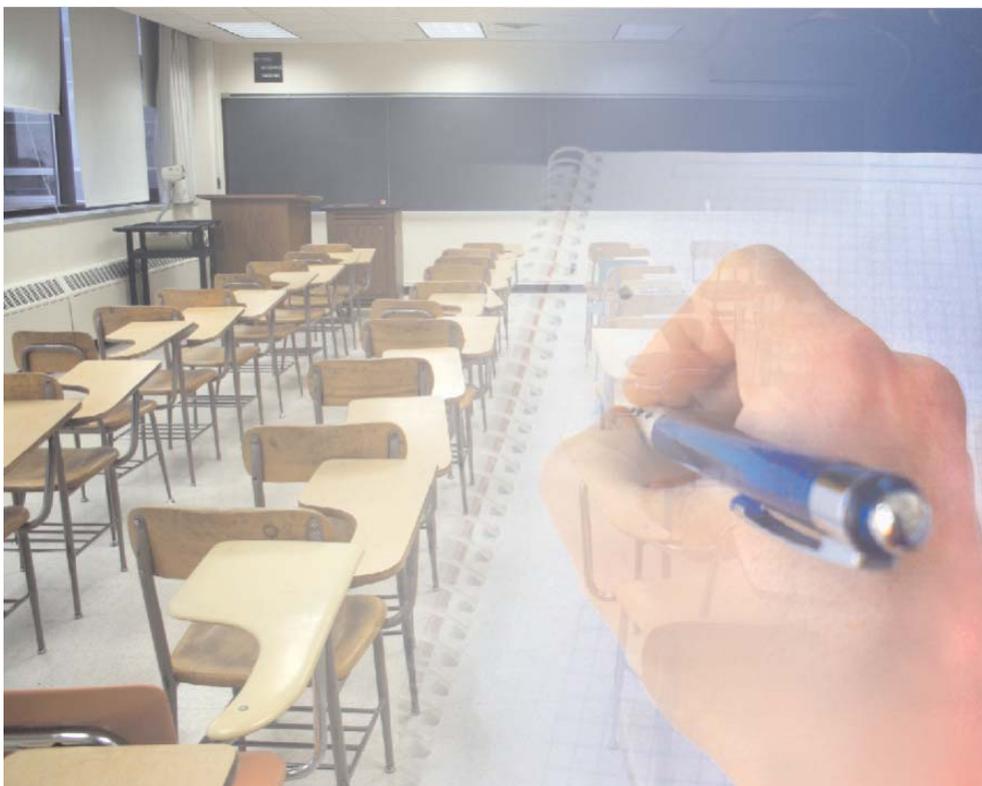
ta que tenha sido aprovada e que, por qualquer razão, na prática, a sua aplicação não tenha revelado ser a solução mais adequada.

Enfim, com a padronização de minutas de editais e contratos e com a edição de enunciados – que refletem o posicionamento jurídico do órgão –, busca a Procuradoria-Geral do Estado concretizar os princípios da segurança jurídica e da transparência, facilitando a compreensão do Sistema Jurídico e dos próprios administrados acerca dos entendimentos fixados nos pareceres e nas próprias minutas.

A atividade de propor novos projetos de leis e decretos é uma das contribuições mais destacadas que se pode dar ao trabalho de organização de um Estado moderno, eficiente, voltado para a criação de um ambiente propício para o desenvolvimento de uma vida plena e

saudável para todas as gerações. As sugestões feitas, durante o presente Governo, pela Procuradoria-Geral têm dado bons resultados.

No que se refere aos concursos e no intuito de facilitar o controle da legalidade dos editais e diminuir a litigiosidade, a Procuradoria-Geral propôs e o Governador aceitou e editou o Decreto nº 41.614, de 24 de dezembro de 2008, que regulamenta os concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal do Poder Executivo e das entidades da Administração Indireta do Estado do Rio de Janeiro. Assim, existindo, hoje, um decreto que incorpora em seu texto não só a legislação e princípios vigentes sobre a matéria, mas também as tendências da jurisprudência dominante, é possível que o trabalho de controle prévio seja bastante eficaz.



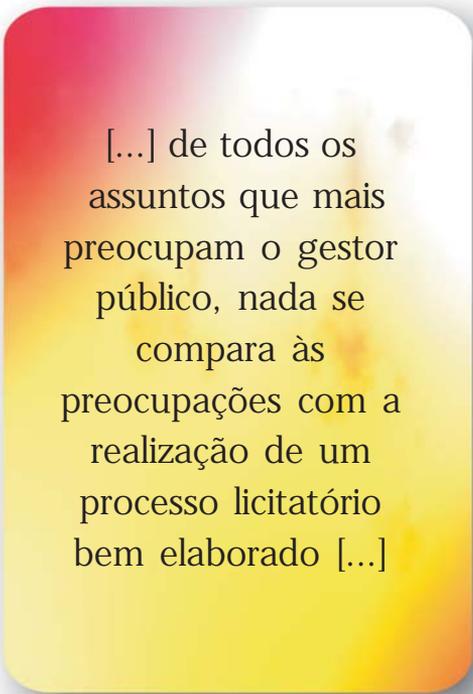
Além da Lei sobre o Sistema Jurídico do Estado e do Decreto sobre Concursos Públicos, a Lei 5.427, de 1º de abril de 2009, que estabelece normas sobre atos e processos administrativos no Estado do Rio de Janeiro é muito relevante. Trata-se de lei moderna, que, mais uma vez, incorpora as novas tendências doutrinárias e jurisprudenciais do

Direito Administrativo, contribuindo para uma melhor gestão e controle dos processos, conferindo parâmetros e limites para o administrador; afinal, hoje no moderno Direito Administrativo, cada vez mais o processo substitui o ato, concretizando o direito de participação do administrado pela via do consenso, o que legitima as políticas públicas. Por fim, talvez a mais importante das propostas que foram encaminhadas à con-

sideração da Chefia do Poder Executivo traduz-se em um anteprojeto sobre as licitações, contratos administrativos e convênios, inspirado na Lei 9.433/2005 do Estado da Bahia e que recebeu uma série de aperfeiçoamentos e inovações que, ao que tudo indica, facilitarão a vida dos gestores públicos. Depois de mais de um ano de trabalho e aproveitando as sugestões de anteprojetos que foram desenvolvidas na Procuradoria-Geral do Estado nos últimos anos, foi encaminhada uma proposta para a edição de uma lei de importância indiscutível para o setor público. Encon-

tra-se o projeto na Casa Civil, recebendo os retoques finais. Se efetivamente vier a ser votado um projeto dessa envergadura, o Estado terá dado um passo bem avançado no estabelecimento de um regramento moderno nessa área.

O fato é que, de todos os assuntos que mais



[...] de todos os assuntos que mais preocupam o gestor público, nada se compara às preocupações com a realização de um processo licitatório bem elaborado [...]

preocupam o gestor público, nada se compara às preocupações com a realização de um processo licitatório bem elaborado, do edital até a contratação e a execução e fiscalização do contrato.

Não é por outra razão que mais da metade dos enunciados publicados pela Procuradoria-Geral refere-se a contratos e licitação. A verdade é que, até hoje, vem o Estado trabalhando com a Lei 8.666/1993, sem ter uma lei própria, moderna,

que incorpore as novas posições da doutrina e da jurisprudência sobre a matéria, respeitando o espaço do legislador estadual para atuar naquilo que não for norma geral de competência da União.

Parece-me, enfim, que a melhor contribuição que a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro pode dar para aperfeiçoar os controles internos da legalidade no âmbito do Poder Executivo é, mediante a utilização dos instrumentos encontrados no Sistema Jurídico, dirigido por ela, normatizar os documentos legais, exercer a consultoria com independência técnica

necessária e propor as alterações legislativas necessárias à construção de um Estado moderno, democrático, e voltado para uma Administração de resultados.

Daí a necessidade de se investir, cada vez mais, na advocacia preventiva, com vistas a evitar litígios e concretizando o consenso como princi-

pal mecanismo legitimador das políticas públicas. O desafio a ser conquistado envolve a interação e harmonia entre os órgãos de controle interno e externo, tudo para avançarmos em um efetivo Estado Democrático de Direito que viabilize o atendimento dos direitos fundamentais dos cidadãos.