

ENFOQUE SISTÊMICO DA ATIVIDADE JURÍDICA DOS ESTADOS

Ana Maria Landell de Moura (*)
Clarita Galbinski (**)

A partir da edição do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, o setor público brasileiro passa por um processo de renovação, face aos princípios informadores de uma estrutura orgânica compatível com as necessidades e objetivos do Estado moderno.

Estando a Política de Desenvolvimento Nacional afeta grandemente à Administração Pública e, em especial, ao Poder Executivo, instrumento operacional das decisões do Estado e que, direta ou indiretamente, deve propiciar condições que impulsionem esse desenvolvimento, imperiosa se torna a articulação conveniente dessas estruturas e sua compatibilização com as do setor privado, para que todos os elementos constitutivos da equação econômica nacional participem integrados num só objetivo e ao fim último do Estado, a consecução do bem-estar social.

Dessa forma, a filosofia administrativa inserta no regramento normativo citado consubstancia uma nova concepção organizacional, fundamentada em um relacionamento que sobrepassa o nível hierárquico, deslocando-se, de um fluxo de comunicação simplesmente vertical entre órgãos superiores e subordinados, para um entrelaçamento de atividades integradas por uma coordenação-geral, com vistas à normação, execução e controle da ação estatal, objetivando o atendimento das metas e princípios gerais de Governo.

Deslocou-se a ênfase da Administração Pública da hierarquia para a coordenação, passando o problema estrutural a ser

(*) Consultor Jurídico do Estado do Rio Grande do Sul.

(**) Consultor Jurídico do Estado do Rio Grande do Sul.

visualizado dentro do plano que lhe é próprio, meio e instrumento de ação e de políticas. Atribui-se prioridade à normação sobre a execução, à atividade sobre o organismo que a executa.

Esta nova forma de administrar, por via de uma ampla comunicação entre órgãos e agentes do serviço público, oportunizou à Administração — através da institucionalização dos sistemas — um instrumento integrador de atividades com aproveitamento racional de recursos humanos e financeiros à disposição do Estado.

Nesse sentido, propiciam os sistemas a articulação de ações e responsabilidades, dentro de uma só diretriz no exercício de uma atividade estatal definida, o que é essencial para a conquista de uma coordenação que, além de promover economicidade, de somar esforços na área pública com a de outras esferas, evita, de vez, paralelismos e concorre para a desburocratização progressiva da máquina estatal.

Por se tratar de um encontro de Procuradores, reunindo representantes de diversos Estados brasileiros, que já têm adequado à nova ordem administrativa muitas de suas estruturas tradicionais, pretende o presente trabalho sugerir uma sistematização para a atividade jurídica do setor público, voltada a um mesmo objetivo mas carenciada, ainda, de uma coordenação-geral.

A prestação dos serviços jurídicos nos demais Estados da Federação — defesa judicial e assistência jurídica — vem sendo atribuída a órgãos de natureza diversificada. De outra parte, a ausência de uma orientação uniforme no tratamento de temas jurídicos comuns, abordados através dos órgãos que realizam esse serviço especializado na esfera da Administração Direta, se pode evidenciar, mesmo concentrados em organismo único, devido à falta de relacionamento funcional que articule convenientemente as diversas unidades que integram a estrutura hierárquica tradicional. Em ambas as hipóteses não existem condições de padronização e acompanhamento da execução normativa dessa atividade em seu sentido global.

Outra particularidade a anotar é a que se refere à realização da matéria jurídica estatal por entidades que compõem a Administração Indireta e que revelam, ainda, mais, a carência de uma orientação geral e de afinidade com as políticas governamentais sob cuja égide são instituídas e mantidas.

A descentralização institucionalizada do serviço do Estado, através de organismos dotados de gestão administrativa e financeira próprias e, eventualmente, com personalidade jurídica de

RCGERS, Porto Alegre, 3(7): 85-92, 1973

direito privado, não deve compreender o afastamento das diretrizes gerais dirigidas às ações comuns do ente público.

Tão significativo pareceu este entendimento, que o Governo Federal, ao dispor sobre a Reforma Administrativa da União, inseriu o instituto da **supervisão**, como forma jurídica de controle e de adequação desses serviços descentralizados aos planos e programas do setor público.

Dentro da sistemática administrativa ainda vigente em alguns Estados brasileiros, outro aspecto a enfatizar diz respeito ao nível hierárquico em que se situam os órgãos que executam a prestação jurídica estatal. Geralmente com subordinação direta a Secretarias de Governo, dificultam, às Administrações — que continuam a concentrar a competência basicamente no princípio da hierarquia, no simples relacionamento vertical, mantido entre órgãos superiores e subordinados —, o estabelecimento de ação normativa dirigida a outras unidades não abrangidas na esfera de comunicação.

Antes, porém, de adentrar no projeto específico de sugestão de um modelo sistêmico para a atividade jurídica estatal, cumpre precisar em termos gerais, sua estrutura básica e seus objetivos a fim de que possa melhor ser explicitada sua funcionalidade.

Considerando que, em qualquer Administração mais ou menos complexa, existem dois níveis, o de direção geral e o de execução, e que o primeiro, presume-se, deva ser normativo, de orientação, fixador de critérios; o segundo, casuístico, sempre em contato com os fatos e diretamente vinculado à execução, à organização, o método sistêmico se apresenta como a forma mais eficiente de coordenação dos diferentes níveis estruturais e de inter-relacionamento de ações, responsabilidades e atividades. No entanto, para que sejam alcançados esses fins e atingidos aqueles níveis administrativos, necessária se faz a existência de estrutura central, apta a promover interação entre os diversos órgãos que executam setorialmente parcela da atividade sistematizada.

Assim, a coordenação do sistema — **central do sistema** — deverá compor-se de estrutura funcional que lhe permita atingir os objetivos gerais da ação sistematizada, cumprindo-lhe identificar alternativas, com vistas ao traçado de diretrizes que estabeleçam orientação normativa e formas de supervisão para os órgãos integrados.

Relacionados por meio de fluxos de comunicação dirigidos à interação de atividades e não considerando a subordinação orgânica e hierárquica sob a qual se acham institucionalmente locali-

RCGERS, Porto Alegre, 3(7): 85-92, 1973

zados, os **órgãos integrados** caracterizam-se, conforme a intensidade de sua participação e vínculo com a atividade sistematizada em:

a) **órgãos operacionais**, incumbidos da execução, no âmbito da Administração Direta e Indireta, da atividade sistematizada;

b) **órgãos de apoio operacional**, os que em razão de suas atribuições específicas, na esfera da Administração Pública do Estado, emprestam apoio permanente ou eventual à atividade sistematizada;

c) **órgãos de intercâmbio**, entidades de outras esferas que não as do setor público estadual, que venham a coparticipar da ação sistematizada de forma institucional;

d) **agente setorial**, incumbido da coordenação executiva da ação sistematizada na área de competência do Gabinete do Governador e das Secretarias com seus respectivos órgãos vinculados e subordinados.

Destacam-se desde logo, dentro da estrutura descrita, dois níveis de atuação: o nível horizontal, composto de órgãos que, exercendo parcela da atividade sistematizada, integram a Administração Direta e Indireta do Estado, e o nível vertical, composto de órgãos localizados em outras esferas, como a municipal e a federal.

No nível horizontal, estariam situados os órgãos normativos de coordenação e articulação e os órgãos integrados da esfera estadual, enquanto, no nível vertical, os órgãos de outros setores de competência aderentes ao sistema mediante convênios, protocolos e demais modalidades de obrigação.

O relacionamento dos órgãos componentes do sistema será apenas **funcional**, guardando cada um deles sua estrutura orgânica própria e os níveis internos de hierarquia aos organismos sob os quais se acham vinculados.

Dessa forma, um modelo organizacional para a atividade jurídica do Estado do Rio Grande do Sul teria por objeto dar uma perspectiva de interação do mecanismo sistêmico entre os diversos organismos executores da prestação jurídica do setor público, bem como demonstrar que à maior eficiência dos serviços corresponderá um menor custo operacional, compreendidas, neste conceito, a rapidez e segurança das decisões administrativas.

Assim, uma análise direta do procedimento jurídico do Estado leva à constatação de que o mesmo tem sua eficácia de ação reduzida em decorrência da localização de três ordens de problemas:

RCGERS, Porto Alegre, 3(7): 85-92, 1973

1 — problemas ligados com o planejamento e implantação de programas e projetos específicos dessa área;

2 — falta de comando central na atividade jurídica preventiva do Estado;

3 — insuficiência de recursos humanos e financeiros.

A inexistência de um planejamento global para a atividade jurídica traz, como consequência, a não-elaboração e execução de projetos e programas específicos. A insuficiência da infra-estrutura dificulta a alocação conveniente de recursos humanos e financeiros, tolhendo a prestação jurídica estatal em sua integralidade.

De outro lado, a falta de coordenação central da atividade jurídica preventiva propicia o aumento da atuação judicial da administração. A ação preventiva deve ser objetivo prioritário da prestação jurídica do Estado, tornando mais seguras as decisões administrativas e oportunizando custos menos onerosos para a Fazenda Pública.

A partir do levantamento dos problemas básicos assinalados e buscando a dinamização do procedimento jurídico do Estado, se impõe o estabelecimento de definição administrativa com vistas ao acionamento racional dessa atividade. Propõe-se para tanto:

1 — Institucionalização do Sistema de Assistência Jurídica e Defesa Judicial.

2 — **Definição dos objetivos operacionais, requisitos e procedimentos para implantação do Sistema.**

3 — Organização de um subsistema de informações específicas para a atividade jurídica.

4 — **Ordenação em orçamento-programa dos recursos que envolvem o Sistema.**

O Estado do Rio Grande do Sul já tem constitucionalmente reunida toda a atividade jurídica na Consultoria-Geral do Estado, órgão integrante do Gabinete do Governador, o que a caracteriza como entidade máxima consultiva e defensiva do Estado. Está dotado, também, com provimento legal próprio, que instituiu a atividade jurídica em sistema e situou o órgão central na Consultoria-Geral do Estado — **Decreto n. 19.801, de 8 de agosto de 1969** — bem como com diploma disciplinador da atividade sistêmica — **Decreto n.º 20.818, de 26 de dezembro de 1970.**

As Secretarias do Governo Estadual, todas adequadas à nova ordem administrativa, contêm em suas estruturas — **unidades de assessoria jurídica** —, todas previstas com o mesmo nível hierárquico.

RCGERS, Porto Alegre, 3(7): 85-92, 1973

rárquico e localizadas, nos diplomas legais de reorganização, como agentes setoriais do Sistema de Assistência Jurídica e Defesa Judicial do Estado.

As Secretarias do Governo e a Consultoria-Geral, embora organicamente já reformuladas, continuam, ainda, atuando setorialmente na atividade jurídica, dada a falta de estruturação de um sistema que integre sob uma diretriz geral todo o procedimento jurídico do Estado.

Necessária se faz a implementação de mecanismos de coordenação nessa área, para que a Administração, definidos os procedimentos adequados, passe a uma ação eficiente também com relação a essa atividade de infra-estrutura básica, possibilitando, assim, ao Estado, a realização plena de suas metas.

Para este fim, propõe-se a seguinte estrutura:

I — Órgão de Coordenação Central

Central do Sistema, situada na Consultoria-Geral do Estado, tendo como chefe o Consultor-Geral e composta por um representante do Gabinete do Governador, representantes das respectivas Secretarias de Governo e pelo dirigente da Comissão de Integração, com as seguintes funções:

- a) formular as diretrizes básicas da política de assistência jurídica do Estado;
- b) coordenar a atividade jurídica da administração estadual;
- c) coordenar a elaboração, implantação, o controle e avaliação dos planos e programas de atividade jurídica;
- d) supervisionar a elaboração de projetos de lei e decretos de interesse da Administração Pública Estadual;
- e) estabelecer os procedimentos técnicos orçamentários e administrativos necessários à realização da atividade sistematizada;
- f) estabelecer fluxos permanentes de informação entre os órgãos integrantes do sistema;
- g) estabelecer, através de recomendações e súmulas, orientação normativa aos órgãos integrados no sistema;
- h) promover estudos e pesquisas, bem como a realização de convênios, contratos ou acordos com entidades públicas ou privadas, estaduais ou extra-estaduais, com vistas ao melhor desempenho da ação sistematizada;
- i) orientar as funções da Comissão de Coordenação.

RCGERS, Porto Alegre, 3(7): 85-92, 1973

II — Órgão de Integração

Comissão de Coordenação, órgão de integração do sistema, terá seu dirigente designado pelo Chefe da Central do Sistema, dentre consultores jurídicos ou advogados de ofício do Quadro da Consultoria-Geral do Estado e integrada, ainda, por outros membros designados pelo órgão central, em número a ser definido e também componentes do mesmo Quadro, à qual incumbirá:

- a) promover a articulação das unidades participantes do sistema e de outras esferas de intercâmbio através de fluxos permanentes de comunicação;
- b) supervisionar, a nível técnico, a atividade sistematizada;
- c) elaborar programas e projetos específicos, pesquisas e estudos, com vistas ao aprimoramento dos serviços jurídicos;
- d) acompanhar a implantação e exercer o controle e avaliação dos programas e projetos elaborados;
- e) promover a implantação do subsistema de informações.

III — Órgãos Integrados

1 — **Agente Setorial**, incumbido da coordenação executiva da ação sistematizada na área de competência do Gabinete do Governador, das Secretarias e, através destas, nas respectivas entidades subordinadas e vinculadas por intermédio dos Coordenadores das Unidades de Assessoria Jurídica dos órgãos citados.

2 — **Órgãos Operacionais**, incumbidos da execução, no âmbito da Administração Direta e Indireta, da ação sistematizada, através as Unidades de Assistência Jurídica, Defesa Judicial e Assistência Judiciária da Consultoria-Geral e de Unidades de Assessoria Jurídica do Gabinete do Governador, das Secretarias e dos órgãos subordinados e vinculados.

3 — **Órgãos de Apoio Operacional**, aqueles que, em razão de suas atribuições específicas, na esfera da Administração Pública do Estado, venham a emprestar apoio, permanente ou eventual, à atividade sistematizada.

4 — **Órgãos de Intercâmbio**, entidades de outras esferas que não as do setor público estadual, que venham a coparticipar da ação sistematizada de forma institucional.

A instância vertical, onde se situam os órgãos de intercâmbio — pois não se vinculam diretamente à Administração do Estado — reveste-se de importância vital ao funcionamento do sistema, porque nela se concentram organismos federais e munici-

RCGERS, Porto Alegre, 3(7): 85-92, 1973

país que dinamizam e complementam a atividade sistematizada através de interação constante de informações e de infra-estrutura de apoio.

O acesso às mais variadas fontes de informação, em especial, às de origem legislativa e judiciária, constitui-se em suporte técnico de significativa relevância para o acionamento e alimentação contínua do sistema.

Desta forma, o modelo organizacional proposto para a atividade jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, ainda que sucinto, pretendeu acentuar, preponderantemente, a funcionalidade dessa técnica administrativa utilizada já em larga escala pelo Governo Federal, com subsídio para os trabalhos de elaboração sistêmica da atividade jurídica nos demais Estados.

Face ao exposto e buscando a elevação do nível de atuação do Estado no setor jurídico, recomenda-se como proposições ao V CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO:

I — Implantação em sistema da atividade jurídica dos Estados, preferencialmente, atendendo a um modelo uniforme.

II — Concentração da atividade jurídica da Administração Direta em órgão único, vinculado ao Chefe do Poder Executivo.

III — Unificação nacional da nomenclatura e hierarquia dos diversos órgãos prestadores da atividade jurídica nos Estados.

IV — Estabelecimento de Súmulas Administrativas objetivando a orientação sistemática e uniforme de temas jurídicos comuns e de interesse dos órgãos participantes do setor público do Estado.

(*) Tese apresentada ao V Congresso Nacional de Procuradores de Estado, levado a efeito na cidade de Caxias do Sul — RS., nos dias 14, 15, 16, 17 e 18 de outubro de 1973.