

A organização do trabalho dos juristas na administração pública

FRANCISCO PAULO MARQUES DOS SANTOS.
Assistente de Organização

SE atentarmos para o trabalho que os juristas executam na administração pública, veremos que se apresenta sob aspecto variado.

E se adotarmos a sua natureza como critério para diferenciá-lo, poderemos assim analisá-lo:

a) *elaboração legislativa*, que abrange os estudos para a formulação das leis, sua redação e revisão;

b) *aconselhamento*, que consiste na assistência prestada aos chefes, a fim de orientá-los em suas decisões;

c) *informação*, que resulta do exame das solicitações feitas ao governo, sem outro fim que o de verificar se as mesmas se justificam perante a lei e dela possuem os requisitos;

d) *representação*, que compreende os trabalhos de procuradoria, inclusive a defesa em juízo.

A elaboração legislativa e o aconselhamento podem ser considerados como atividades de "staff", a informação e a representação como atividades de "linha".

O trabalho destas últimas tem grande parte de rotina, principalmente o da informação, que, por esta razão, a não ser em casos especiais, pode ser confiada a pessoal que não seja técnico e que pertença ao próprio órgão específico, evitando-se, assim, interrupção na execução do trabalho do órgão.

Já em seus outros aspectos — elaboração legislativa, aconselhamento e representação — os serviços jurídicos carecem de organização própria, a qual é, na administração pública, a mais variada. Ora é adotada a descentralização, ora a centralização; algumas vezes os trabalhos de elaboração legislativa, aconselhamento e repre-

sentação são executados por órgãos distintos, outras por um único.

A descentralização é mais freqüentemente observada na administração federal. A experiência, porém, tem evidenciado que oferece o inconveniente de permitir que sejam emitidas diferentes opiniões sobre o mesmo assunto, o que é grandemente prejudicial aos interesses do Estado.

ALBERT LANGELUTTIG, nos estudos que fez sobre o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (1), ressalta o inconveniente da diversidade de opinião e refere as tentativas que se fizeram para uniformizá-la, centralizando o trabalho jurídico, no âmbito federal.

Quando da criação do aconselhamento e representação do governo federal americano ficaram evidenciados os inconvenientes da descentralização. O *Judiciary Act* de 1789 incumbiu ao Procurador Geral a prestação de aconselhamento ao Presidente da República e aos Secretários de Estado; e, também, a defesa da União Federal junto à Corte Suprema, ficando a defesa da União Federal nas Cortes Federais de Distrito, a cargo dos Procuradores Distritais. Como não havia relação de subordinação entre o Procurador Geral e os Procuradores Distritais, resultava improficuo, senão nocivo, o trabalho de defesa da União Federal. Propôs, então, o primeiro Procurador Geral, Edmund Randolph, ao Presidente Washington, que submetesse os Procuradores Distritais à sua autoridade, o que só se realizou 70 anos mais tarde.

Nesse ínterim, embora a experiência tivesse demonstrado ser a descentralização do trabalho jurídico prejudicial aos interesses da União Fe-

(1) ALBERT LANGELUTTIG, *The Department of Justice of the United States*.

deral, a conveniência política fêz com que fôsse criado o cargo de Procurador do Departamento do Tesouro, com atribuições semelhantes às do Procurador Geral, quanto ao campo específico daquele Departamento.

A criação do cargo de Procurador do Departamento do Tesouro serviu de precedente para que cada Departamento tivesse o seu Procurador, originando-se, assim, a descentralização do aconselhamento jurídico na administração federal.

Ainda uma vez a experiência demonstrou quão prejudicial é a descentralização à eficiência do trabalho jurídico. E, assim, em 1870 foi criado o Departamento da Justiça com o fim de nêle centralizarem-se as atividades jurídicas.

Salientando a necessidade de criar a nova Secretaria de Estado, dizia o projeto de lei:

"We find one interpretation of the laws of the United States in one Department and another interpretation in another Department. In fact, we had brought to our notice here early in the session an instance of different opinions upon the same subject, where the Paymaster General of the Army obtained one opinion from one law officer and another officer of the Government obtained from another law officer a different opinion upon the same subject, neither obtaining the opinion of the Attorney General, who ought to have been consulted. The consequence is a difference of opinion and a difference of advice in each case upon the same statute".

Na realidade, porém, a centralização não se verificou, pois os Procuradores, por motivos que certamente não foram de ordem técnica, permaneceram nos Departamentos.

Passando agora à centralização, vemos que ela predomina na administração municipal, onde, comumente, tôdas as funções de natureza jurídica são exercidas por um único órgão.

Sem dúvida tal centralização é facilitada pelo menor volume e pela menor complexidade do trabalho jurídico que ocorre nas municipalidades; mas não foi somente por isso que a centralização tem sido adotada no âmbito municipal. O que se tem pretendido com a centralização é alcançar a unidade de direção, a fim de ser obtida a uniformidade de opinião.

Não nos parece, mesmo, que a complexidade e um grande volume possam constituir obstáculos irremovíveis à reunião de todo o trabalho jurídico em um órgão central, relevando notar

que a cidade de Chicago, em 1935, tinha a seu serviço 75 advogados.

A centralização ou a descentralização não só do trabalho jurídico, como de outros de qualquer natureza, oferece vantagens e desvantagens. Se a centralização é desejável para assegurar a unidade de direção, poderá ser prejudicial a um rápido andamento do serviço; já a descentralização, que não prejudica o desenvolvimento do trabalho no órgão, pode ocasionar duplicidade ou superposição de funções e diversidade de decisões. Somente o estudo das condições peculiares a cada caso poderá dizer qual a solução aconselhável.

Com o propósito de reunir as vantagens e evitar os inconvenientes proporcionados por ambos os sistemas, têm sido adotadas soluções conciliatórias, tais como: a *revisão*, para a elaboração legislativa, o *conselho* (órgão) e a *subordinação técnica*, para o aconselhamento, e a *centralização*, para a representação, as quais também oferecem vantagens e desvantagens.

Além destas formas de conciliação, merece especial menção a que reúne tôdas as funções de natureza jurídica em um órgão central, cabendo-lhe destacar o pessoal especializado que irá executar o trabalho jurídico nos órgãos que dêle necessitam.

JOHN M. PFIFFNER, (2) salientando as vantagens de tal solução, ao referir-se aos serviços jurídicos das cidades de Chicago e New York, diz:

"The better practice would seem to be to have all of the attorneys under the city attorney.

He can assign specific lawyers under his jurisdiction to the work of certain departments requiring fulltime attorneys... This resulted in immediate economies, the elimination of confusion in the public mind, and the abolition of considerable duplication and overlapping".

Parecerá estranha a reunião de funções de "staff", como a elaboração legislativa e o aconselhamento, e de função de "linha", como a representação, num único órgão. É que há um alto grau de interdependência entre estas funções, servindo o desempenho de uma à realização das outras. O trabalho de elaboração esclarece o de aconselhamento na interpretação da lei, e o dêste

(2) JOHN M. PFIFFNER, *Municipal Administration*, pág. 57.

o procedimento da representação. Por outro lado, a experiência do trabalho de representação é útil ao de aconselhamento, e a de ambos ao de elaboração legislativa. Grupá-las em um mesmo órgão, sob direção comum, assegura melhor coordenação, desta resultando uniformidade nas decisões e eficiência na execução dos serviços.

Ainda outro problema se oferece com a situação do órgão na organização administrativa. Tendo em vista a relevância de suas funções, é geralmente considerado órgão de "staff" (3), diretamente subordinado ao chefe-executivo (4).

Esta solução é a mais consentânea com a natureza e a função do órgão, que se destina a prestar serviços ao chefe-executivo e a todos os órgãos da administração, não sendo, portanto, aconselhável situá-lo em um órgão específico, ainda que seja uma Secretaria de Estado da Justiça, pois a esta cabe executar a atividade-fim: preservação da ordem pública. Reunir atividade-fim e

(3) THOMAS HARRISON REED, *Municipal Management*, pág. 288 :

"Still another service, chiefly to the other departments of the municipality, which clearly belongs among the staff functions, is that of legal advice and representation".

(4) HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, pág. 345.

atividade-meio equivale a prejudicar a realização de uma, senão de ambas.

No Brasil, a criação de órgão semelhante torna-se necessária, por ter a Constituição de 1937 atribuído ao Presidente da República a competência de promover, ou orientar, a política legislativa de interesse nacional.

Face à inelutável necessidade de institucionalizar a função da chefia-executiva, o Chefe do Poder Executivo necessita de um órgão que o esclareça e auxilie no exercício desta prerrogativa; e nenhum outro é mais indicado do que uma consultoria jurídica à qual se atribuam as funções de elaboração legislativa, aconselhamento e representação.

Conseguir-se-ia, assim, uniformidade nas decisões sobre assuntos de natureza jurídica, e, ainda, continuidade na execução do trabalho governamental. Isto porque toda a atividade de governo está condicionada à lei. O seu plano de trabalho é expresso em lei, e de acôrdo com ela deverá ser executado. Se a lei é elaborada, interpretada e executada sob a mesma direção, haverá coincidência do plano com sua realização, pois a orientação que presidiu ao planejamento, presidirá, ainda, à execução.