

Ofício-Circular ANAFE n. 001/2018

Brasília, 16 de março de 2018.

Aos Excelentíssimos Senhores  
Advogada-Geral da União  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional  
Procurador-Geral Federal  
Procurador-Geral do Banco Central do Brasil

Assunto: Uniformização do modelo de gestão da Advocacia-Geral da União

Excelentíssimos Senhores,

1. A Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, entidade associativa que congrega 4,2 mil membros de todas as 4 (quatro) carreiras que compõem a AGU, vêm por meio desta solicitar a Vossa Excelência a aplicação a toda a AGU de regras de temporariedade em postos de gestão e representação (cargos e funções comissionadas) e de regras de escolha com critérios objetivos e com participação dos membros da Instituição, a exemplo do que já ocorre na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e na Procuradoria-Geral Federal - PGF.
2. Atualmente, tem-se uma situação desigual que acaba por colocar em xeque a própria integridade institucional da AGU. Isso porque apenas os postos de representação, gestão e coordenação da PGFN e da PGF estão regidos por algum nível de racionalidade e objetividade, deixando-se os Advogados da União e os Procuradores do Banco Central do Brasil em situação de vulnerabilidade institucional frente aos seus pares, de sua própria Instituição. Certamente esse quadro não pode perdurar sob pena de violar o tratamento igualitário entre os Membros da instituição.



61 3037-9441  
61 3326-1729



SHIS QL 24, Conjunto 03, Casa 01  
CEP 71.665-035 | Brasília-DF

3. Não bastassem essas já suficientes razões, não se pode deixar de rememorar a linha de discurso da atual gestão da AGU, sempre no sentido da advocacia de Estado, linha essa que foi exaustivamente abordada durante o Seminário Internacional comemorativo de 25 anos da AGU, realizado entre os dias 7 e 9 de março de 2018. É certo que a racionalização institucional é medida absolutamente necessária para que haja convergência entre discurso e prática no que toca à persecução incansável da advocacia de Estado, razão pela qual a ANAFE confia que o pleito formulado no presente documento será levado adiante com a maior brevidade.

4. Essas são as razões pelas quais a ANAFE vem por meio desta apresentar minuta de Portaria conjunta, que segue anexa. Para melhor esclarecimento da proposta, passa-se a expor cada uma das regras vigentes, para ao final se indicar a regra que se entende adequada à aplicação a toda a AGU.

#### **PSS/PGFN/AGU**

5. A PGFN é o berço da Advocacia Pública como um todo, e não por acaso é dela que se extrai a regra mais amadurecida, aprimorada e consolidada no âmbito da AGU. Trata-se do Processo Seletivo Simplificado, ou simplesmente PSS/PGFN/AGU.

6. Essa sistemática republicana foi inicialmente traçada ainda no ano de 2015, pela Portaria n. 771/PGFN/AGU, de 20 de outubro daquele ano, e já contemplava a temporalidade na ocupação de cargos em comissão, bem como critérios de demonstração de competência gerencial e critérios de escolha participada, mediante a formação de lista tríplice a ser encaminhada ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Ou seja, já desde 2015 a PGFN/AGU já se mostra atenta à necessidade de revisão da governança corporativa.

7. Atualmente, a sistemática foi aprimorada e está em vigor a Portaria n. 435/PGFN, de 12 de abril de 2017, que é nominada de “Novo PSS” e traz regras mais aprimoradas e vanguardistas no seio da AGU. Conforme consta do sítio eletrônico oficial do PSS, disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/pss-processo-simplificado-de-selecao-1>, a regra atual contém a seguinte conformação básica:

- 1) submissão de praticamente todos os postos de representação, coordenação e gestão no âmbito da PGF/AGU, excepcionados apenas o Procurador-Geral e seus adjuntos (art. 1º);
- 2) desvinculação de qualquer aprovação de “superior hierárquico” para liberação do procurador interessado e selecionado (art. 16);



- 3) prazo máximo de 3 (três) anos para a permanência do procurador no cargo pretendido, ressalvada a exoneração a qualquer tempo, de ofício ou a pedido. A recondução somente será possível caso não haja interessados em novo processo seletivo, ou no caso de recusa da lista de interessados pelo Procurador-Geral da Fazenda (art. 6º, § 7º, e art. 15);
- 4) votação pelos colegas que se encontram abrangidos pelo respectivo cargo em comissão, que faz parte da pontuação final do candidato (art. 10);
- 5) definição do universo de pessoas que podem se candidatar a determinado cargo, o qual varia dependendo da amplitude de sua abrangência;
- 6) obrigatoriedade de publicação de Edital para a abertura de PSS, específico para cada cargo, contendo o prazo para inscrições, as datas das entrevistas, os métodos de votação e as áreas de conhecimento que darão ensejo à pontuação, com ampla divulgação mediante publicação na intranet da PGFN (art. 4º);
- 7) previsão de apresentação facultativa de projeto de gestão, denominado Projeto Estruturante, conforme previsão em edital (art. 9º);
- 8) inclusão do Manual do Entrevistador, de observância para a entrevista pública (§ 1º do art. 8º);
- 9) inclusão do Manual do Avaliador de Projetos, para quando o Edital prevê a apresentação pública de Projeto Estruturante para a Unidade pretendida (art. 9º); e
- 10) pontuação que considera experiência e formação (art. 7º).

Dentre os pontos negativos da sistemática, devem-se apontar os seguintes: 1) a discricionariedade ampla conferida ao Procurador-Geral para recusar a lista e nomear livremente o ocupante do cargo (art. 6º, § 7º, e art. 14); 2) pontuação excessiva para a ocupação prévia de cargos em comissão, bem como ausência de escalonamento conforme o nível de responsabilidade presumida em cada cargo; e 3) pontuação máxima equivalente para entrevista e votação entre os membros da localidade. Os pontos negativos serão melhor desenvolvidos no item da formulação efetiva da proposta em apreço.

**DAS PORTARIAS N. 680/PGF/AGU, de 21 de setembro de 2016, e N. 35/PGF/AGU, de 18 de janeiro de 2018.**

8. Na esteira da mentalidade que já permeava a PGFN/AGU, a Procuradoria-Geral Federal iniciou em 2016 um processo de revisão normativa para aprimoramento dos mecanismos de gestão, de modo a promover a alternância e a constante renovação na



61 3037-9441  
61 3326-1729



SHIS QL 24, Conjunto 03, Casa 01  
CEP 71.665-035 | Brasília-DF

gestão das Procuradorias e também no sentido de valorizar a inovação e participação ampla dos membros da carreira de Procurador Federal na administração da Instituição. Foi esse o espírito da Portaria n. 680/PGF/AGU, de 21 de setembro de 2016, que fixa prazo máximo de permanência nos cargos de Procurador Regional Federal e de Procurador-Chefe na Procuradoria Federal nos Estados, bem como nos encargos de responsável pelas Procuradorias Seccionais Federais. E também nesse sentido foram publicadas as Portarias n. 230 e 237/PGF/AGU, ambas de 2017, que institucionalizaram no âmbito da PGF/AGU a consulta periódica aos membros e a avaliação anual de gestão, como medidas essenciais para a renovação da gestão no âmbito da AGU.

9. O prazo máximo fixado foi de 4 (quatro) anos, prevendo-se a possibilidade de extensão “para evitar prejuízo à continuidade do serviço”, bem como mantendo-se a possibilidade de exoneração de ofício ou a pedido, a qualquer tempo (art. 2º). Outrossim, está prevista uma espécie de quarentena, que obsta nova nomeação ou designação do interessado para o mesmo cargo ou encargo naquele órgão de execução, pelo prazo de 6 (seis) meses (art. 3º).

10. Já no ano de 2018, a mesma PGF/AGU editou a Portaria n. 35/PGF/AGU, de 18 de janeiro, que “estabelece, em conformidade com a política de governança pública federal, critérios e procedimentos que fortaleçam os mecanismos de liderança, estratégia e controle na gestão dos órgãos da Direção Central da Procuradoria-Geral Federal, das Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais”.

11. O procedimento previsto para a PGF contém a seguinte conformação básica:

- 1) editais específicos para cada processo seletivo, com divulgação ampla na lista oficial da PGF, sob a responsabilidade da autoridade imediatamente superior na escala institucional e mediante comissão composta de três procuradores federais. O processo de seleção inclui análise curricular, análise de projeto de gestão e entrevista com o candidato (art. 4º);
- 2) divulgação dos projetos de gestão com antecedência da apresentação pública, abrindo-se inclusive para questionamentos dos membros em exercício na região ou localidade (§§ 2º e 3º do art. 7º). A própria sessão pública também é medida deveras salutar, abrindo-se aos membros da Instituição a possibilidade de conhecer o candidato, pessoal ou remotamente (art. 8º);
- 3) escrutínio dos projetos de gestão, com possibilidade de votação por todos os procuradores federais da localidade (§ 3º do art. 8º); e
- 4) aproveitamento do processo de seleção em caso de vacância do cargo em até 12 meses, cotados da publicação do edital (art. 11).



12. Dentre os pontos negativos da sistemática em vigor na PGF/AGU, destacam-se os seguintes: 1) os critérios de análise curricular são muito incipientes e subjetivos, falando-se apenas que “Na análise curricular, entre outros aspectos, será considerada a experiência em atividades de gestão, a exemplo de participação em cursos, comitês, cargos e encargos de gestão” (art. 6º, § 2º; e 2) não está claro o peso da votação entre os membros da localidade. Os pontos negativos serão melhor desenvolvidos no item da formulação efetiva da proposta em apreço.

### **DA ANÁLISE DAS REGRAS EXISTENTES E DA REGRA PROPOSTA PELA ANAFE**

13. Percebe-se que o sistema vigente na PGFN é de vanguarda no seio da AGU, em especial quando se considera que a sua estruturação foi iniciada ainda no ano de 2015. E na mesma esteira vem o processo em vigor na PGF/AGU, com vários pontos de inegável avanço institucional. Portanto, o que se entende adequado é a busca da combinação das duas regras vigentes atualmente na AGU, aproveitando-se os pontos positivos de cada uma para se propor uma regra uniforme para todos os membros da AGU, independentemente da carreira que integrem. Nessa linha, a base da minuta que segue anexa é a Portaria n. 435/PGFN/AGU, de 12 de abril de 2017, sem prejuízo de acréscimos extraídos da Portaria PGF e de outros aprimoramentos propostos com esteio nos fundamentos a seguir delineados.

14. Conforme já referido, a Portaria da PGF/AGU não deixa claro o impacto dos elementos curriculares, e nem sequer que elementos contarão ou não. Já a Portaria da PGFN/AGU deixa claríssimas as pontuações atribuídas, devendo, pois, ser utilizada diretamente nesse particular.

15. Nada obstante, é necessário ponderar que a pontuação atribuída ao exercício prévio de postos comissionados acaba por ser determinante para o resultado final do procedimento, conforme inciso VI do art. 7º da Portaria n. 435/PGFN, de 2017. Com efeito, a portaria atribui 5 (cinco) pontos para cada ano de exercício nomeado como titular em cargo em comissão ou função comissionada de chefia ou de assessoramento, com limitação a 20 (vinte) pontos e exigindo-se que o cargo a ser considerado seja da estrutura da PGFN.

16. Por um lado, a limitação da contagem a 4 (quatro) anos de exercício de cargos em comissão é uma medida muito adequada, na medida em que considera a experiência de gestão sem estimular a perenidade da ocupação de cargos em comissão, sabendo-se que é exatamente essa perenidade que redundava em relevante déficit de republicanismo no âmbito da AGU. No entanto, a pontuação atribuída acaba por trazer um peso ao cargo em comissão que tem elevado potencial de se tornar determinante para a continuidade das mesmas



peças na ocupação dos postos de gestão. E no mesmo sentido, o impacto conferido à entrevista também se mostra demasiado e potencialmente determinante, em detrimento da votação dos membros em exercício na unidade.

17. Para demonstrar o que aqui se fala, pensemos numa comparação concreta, entre alguém com 6 anos de carreira em Brasília, sendo 4 anos de ocupação de cargo comissionado no órgão central, e alguém com 12 anos de carreira, sendo 10 deles de exercício na própria unidade para a qual o PSS esteja aberto. E firmemos que ambos não têm qualquer outra pontuação e ambos obtenham 50% dos votos dos membros em exercício na unidade. Nesse exemplo concreto, o ocupante de cargo em comissão de Brasília que nunca esteve na unidade pretendida formará 52 pontos, sendo 12 pelos seis anos de carreira (inciso I do art. 7º) e 20 pelo cargo em comissão ocupado (inciso VI), acrescidos de 25 pontos da votação. Já o procurador da Fazenda com 12 anos de carreira e que está há 10 anos na unidade a ser gerenciada formará 55 pontos, sendo 18 pelos 12 anos de carreira, 10 por estar há 10 anos na unidade que pretende agora gerenciar e mais 25 da votação recebida.

18. Veja-se que apenas no comparativo básico a ocupação de cargo comissionado por 4 anos acaba por prestigiar de modo determinante um membro que tem metade do tempo de carreira e que nunca esteve em exercício no órgão de execução que pretende gerenciar. Isso porque a pontuação pela entrevista, de até 50 pontos, tem potencial direto para definir a escolha, já que são apenas três pontos de diferença.

19. Ainda no que toca à pontuação da entrevista, ela se mostra objetivamente demasiada, pois conta o dobro de pontos da pontuação da votação. Isso porque a votação vale no máximo 50 pontos, para quem obtenha 100% dos votos (100/2), de modo que naturalmente ninguém obterá 50 pontos, afigurando-se razoável presumir que dificilmente serão obtidos mais do que 35 pontos, que equivalem a uma expressiva votação de 70%. Já a entrevista poderá atingir esses mesmos 35 pontos com muita facilidade, superando-os também sem grandes dificuldades. De modo que a entrevista, conduzida por um ocupante de cargo em comissão e mais um membro da carreira, acaba por contar uma pontuação maior do que a legitimidade entre todos os pares com legitimidade de voto, o que não parece a melhor solução.

20. O quadro acima descrito fica potencializado pelo fato de que o projeto estruturante, que é um nome atribuído a uma espécie de projeto de gestão, é facultativo, conforme art. 9º. Ou seja, há ainda 50 pontos possíveis (100/2) para a análise do projeto de gestão, que também será de responsabilidade exclusiva dos avaliadores já responsáveis pela entrevista. Ganha força aqui a ideia já contida na Portaria PGF, de prévia divulgação do projeto para avaliação dos pares com legitimidade para posterior votação, de modo que possam apresentar apontamentos a serem necessariamente avaliados quando da análise do projeto.



61 3037-9441  
61 3326-1729



SHIS QL 24, Conjunto 03, Casa 01  
CEP 71.665-035 | Brasília-DF

21. Portanto, faz-se necessário ponderar novamente os pesos atribuídos a cada um dos critérios que, combinados, formam o critério de escolha do membro que irá gerenciar o órgão de execução da AGU. E, além disso, faz-se necessário ainda considerar a necessidade de se graduar os postos comissionados anteriormente ocupados, uma vez que os níveis de responsabilidade presumida – única possível de se considerar objetivamente – são necessariamente diversos. Mas esse ponto merece uma consideração à parte, na medida em que a quantidade de cargos em comissão e funções comissionadas nos demais órgãos da AGU é bastante superior àquela existente na PGFN, e, em especial, há inúmeros cargos em comissão naqueles órgãos que não ostentam qualquer função real de gestão ou coordenação do serviço, o que não ocorre com a PGFN. Portanto, de plano é possível afirmar que a ausência de gradação na Portaria atual da PGFN não é prejudicial na mesma proporção em que o seria se aplicada na AGU como um todo.

22. Com efeito, os cargos e funções comissionados da PGFN são reduzidos e limitados ao que realmente depende de gestão e coordenação do serviço. Não há excessos, salvo eventuais exceções pontuais que apenas confirmarão a regra. Já no âmbito dos órgãos de lotação de Advogados da União e Procuradores Federais a coisa é bastante diversa, na medida em que Consultorias Jurídicas junto a Ministérios (CONJUR) e Procuradorias Federais Especializadas junto a Autarquias (PFE) apresentam distorções absolutamente relevantes no que toca aos inúmeros, quase incontáveis, cargos em comissão e funções comissionadas que ostentam, muitos deles sem qualquer função real de gestão e/ou coordenação do serviço.

23. Não bastasse isso, há ainda distorções causadas pela presença potencial de encargos em todas as carreiras, ou seja, de postos que efetivamente representam atuação diferenciada, por vezes superior àquelas remuneradas por DAS ou FCPE. Na PGF é algo bastante comum, considerando-se a ausência de postos em comissão na estrutura regimental. E na carreira de Advogado da União ocorre nos chamados escritórios de representação. Esses casos também precisam ser considerados para a pontuação objetiva a ser prevista na regra que se irá propor.

24. Já com relação ao projeto de gestão, percebe-se que esse tema é incipiente na Portaria PGFN, que tem nele algo facultativo, mas está melhor desenvolvido na Portaria PGF/AGU. Portanto, a linha nesse caso será de incorporar os avanços da Portaria PGF à proposta apresentada anexa.

25. Por fim, na pontuação por votação, os critérios de abrangência definidos no art. 10 da Portaria PGFN mostram-se muito razoáveis, com a única exceção para o § 6º, que restringe a votação dos cargos do nível central aos procuradores lotados na respectiva unidade. A nosso sentir, a sensação de pertencimento que ainda é restrita na AGU somente se concretizará quando se oportunizar a todos a participação nas definições que sejam nacionais, nelas incluída a escolha dos cargos em comissão dos órgãos de direção superior. Portanto, sugere-se que a abrangência de votação para os cargos nacionais seja nacional,



oportunizando-se a participação a todos os membros em exercício naquele órgão de direção superior.

26. Considerando todas essas questões e a necessidade de se buscar uma regra que atenda ao conjunto da AGU, segue a minuta proposta. E aproveita-se o ensejo para se relevar novamente o pioneirismo da iniciativa da PGFN/AGU e o senso de oportunidade da PGF/AGU, ambas responsáveis por termos hoje um modelo a ser espraído por toda a Instituição.

## **DAS CONCLUSÕES E DO PEDIDO**

27. Por todo o exposto, a ANAFE requer a análise expedita da proposta anexa, de modo a se chegar o quanto antes a um critério objetivo, racional e único de ocupação de cargos comissionados que estejam sob a gestão dos órgãos de direção superior da AGU. A situação atual fere a integridade institucional da AGU e coloca Advogados da União e Procuradores do Banco Central em desconfortável situação de não serem atingidos por qualquer dos critérios vigentes, gerando uma situação de iniquidade entre integrantes de uma mesma Instituição, o que se configura ainda mais gravoso por se tratar de uma Instituição integrante do rol das Funções Essenciais à Justiça.

28. A atuação aqui pretendida é um passo fundamental e que certamente influenciará em posterior atuação junto a Ministérios e Autarquias, de modo a se buscar a mesma lógica para todos os casos. Nesse sentido, é mister trazer à lume iniciativa pioneira da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes (CONJUR-MT/CGU/AGU), que já por duas vezes publicou edital para ocupação de postos de coordenação-geral, tendo sido o último, Edital n. 01, de 5 de dezembro de 2017, divulgado pelo Consultor-Geral da União a todos os membros em exercício na CGU/AGU.

29. A iniciativa da CONJUR-MT/CGU/AGU é ainda única no âmbito das consultorias jurídicas e procuradorias especializadas, mas já evidencia o espaço de aprimoramento que há nesses nichos de atuação, após a solução do tema no âmbito dos cargos em comissão sob gestão exclusiva da AGU. O edital da CONJUR-MT/CGU/AGU também padece de alguns dos mesmos problemas já apontados para as Portarias da PGFN e da PGF, em especial a consideração demasiada da ocupação prévia de cargos em comissão. Não obstante, trata-se de iniciativa pioneira, repita-se, que deve ser louvada e que abre espaço para a necessária atuação da AGU no âmbito das definições institucionais em CONJURs e PFEs.

30. Ressalte-se que o momento é absolutamente oportuno para a discussão ora proposta, uma vez que a estruturação adequada das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos é realidade também na esfera das Procuradorias de Estado. Como



61 3037-9441  
61 3326-1729



SHIS QL 24, Conjunto 03, Casa 01  
CEP 71.665-035 | Brasília-DF



exemplo, segue anexo projeto de lei complementar n. 128, apresentado em 2017 por demanda da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), cujo art. 10 pretende trasladar para a estrutura administrativa da PGDF os postos de chefia das assessorias jurídico-legislativas e dos demais serviços jurídicos dos órgãos, das autarquias e das fundações do DF. É certamente mais um exemplo a ser seguido.

31. Quanto ao mais, mantemo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos e renovamos pedido de retorno breve, considerando-se a urgência da demanda. E informa-se que o presente Ofício Circular foi encaminhado, por cópia, a todos os ocupantes de cargo de Natureza Especial na estrutura da AGU, com vistas à ciência da proposta e à contribuição para sua análise expedita.

Atenciosamente,



**MARCELINO RODRIGUES MENDES FILHO**  
Presidente da ANAFE



61 3037-9441  
61 3326-1729



SHIS QL 24, Conjunto 03, Casa 01  
CEP 71.665-035 | Brasília-DF