

# **GOVERNANÇA INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

## **Discrionariedade Excessiva e Oportunidades Assimétricas**

Lademir Gomes da Rocha  
Presidente da ANAFE

Sergio Augusto da Rosa Montardo  
Representante da Carreira de Procurador Federal  
no CSAGU

No dia 13 de janeiro foi publicada a Portaria Normativa nº 1/PGF/AGU, que estabelece o Modelo de Governança Setorial da Procuradoria-Geral Federal e institui o Prêmio de Excelência em Governança da Procuradoria-Geral Federal.

Nenhuma instituição deve deixar de se preocupar com as questões de governança. A separação entre quem titulariza interesses e quem os gerencia, e a interação entre interesses diretamente e indiretamente afetados pelas decisões e atos de gestão está na raiz da própria ideia de governança. O desenvolvimento das estruturas e processos de governança deve ter como principal objetivo minimizar os “problemas de agência” (que resultam da separação entre os titulares dos interesses, chamados de “principais”, e as pessoas encarregadas de sua gestão, os “agentes”), estimulando o alinhamento entre os atos e decisões de gestão e a promoção dos interesses confiados ao gestor.

Nos órgãos e entes estatais a preocupação com a adequada governança do interesse público é ainda mais relevante. Não sendo possível o controle popular direto sobre as escolhas do gestor, a proteção ao interesse público se dá por meio de complexos mecanismos de freios e contrapesos, em que múltiplos “agentes” do interesse público controlam-se mutuamente. Nesse contexto, as estruturas e os processos de governança devem buscar níveis ótimos de “unidade” e “independência”. No âmbito da Advocacia de Estado, a necessária e desejada unidade não pode se realizar em detrimento da independência técnica do advogado público.

Em termos estruturais, a Portaria Normativa nº 1/PGF/AGU apresenta elementos importantes, como a previsão de modelos de governança para os três grandes campos de atuação da PGF (cobrança, consultoria e contencioso) e de planos de ação setoriais. É sabido, porém, que a eficácia da governança depende do envolvimento dos múltiplos atores encarregados da sua implementação. E isso não ocorreu.

A elaboração do normativo sem tenham sido ouvidos os procuradores federais redundou em escolhas que reforçam hierarquias e diferenciações que estiolam a ideia de Advocacia de Estado. A norma não foi discutida no comitê de gestão da PGF; tampouco houve um chamamento aos procuradores federais para que contribuíssem para a sua elaboração. O resultado é um regramento que traduz concretamente a proteção dos interesses de quem participou de sua concepção.

Por conta disso, a Portaria Normativa nº 1/PGF/AGU agrava, em lugar de resolver, problemas de desalinhamento de interesses que comprometem a eficiência, a eficácia e a equidade da gestão, fragilizando a proteção institucional de determinados agentes (os procuradores federais em geral) mediante o reforço correspondente da posição conferida a outros procuradores federais (os que exercem funções consideradas “prioritárias”), numa violação ao princípio da impessoalidade.

Ademais, a Portaria Normativa não enfrenta as desigualdades estruturais que diferenciam a PGF da PGU. É sabido que, comparada à PGU, à PGFN e à PGBC, a estrutura de cargos de confiança e de funções gerenciais da PGF revela-se bastante precária. Ao não enfrentar esse problema estrutural (que exigiria alteração do Decreto de cargos e funções da AGU, com vistas a conferir um mínimo de assimetria entre essas duas esferas de atuação da Advocacia Pública Federal), a Portaria Normativa cumpre a função de consolidar o hiato existente, tornando “regulares” soluções heterodoxas, baseadas na diferenciação de tratamento entre os procuradores, conforme atividades e funções específicas por eles exercidas no âmbito de suas competências gerais.

A Portaria Normativa aposta na obtenção do alinhamento vertical, partindo do equivocado pressuposto de que a participação e o engajamento de seus integrantes deve ser estimulada, não pelo convencimento de que a atuação coordenada em torno de planos setoriais construídos de maneira horizontal e colegiada, mas pelos “incentivos” dados ao engajamento individual e ao exercício de “encargos”. Ademais, o exercício desses encargos não é precedido de qualquer processo seletivo claro e impessoal.

O centro dos incentivos atende quem adere individualmente aos planos obrigatórios de ação setorial, ou seja, os que demonstrarem “proatividade e participação nas atividades da unidade” exercendo atividades de informais e não remuneradas de “gestão”, como “encargos de coordenação ou de gerência”; “supervisão e orientação de servidores, de estagiários ou de colaboradores”; “elaboração ou atualização de peças jurídicas referenciais, de modelos ou de outros documentos passíveis de uso pelos demais integrantes da unidade”; “elaboração, divulgação ou colaboração direta em iniciativas de capacitação”; “desenvolvimento de ferramentas ou tecnologias que auxiliem no desempenho das atividades da unidade”; e “participação em projetos locais e nacionais” (artigo 10).

Com base nessa compreensão, que ignora dificuldades estruturais, como a sobrecarga de trabalho, as restrições de oportunidade, os mecanismos de alocação discricionária da força de trabalho dos procuradores federais e o distanciamento dos colegas dos processos decisórios que “criam as oportunidades”, escolhe-se premiar quem se “destaca”, ou seja, os gestores formais ou informais discricionariamente designados, por meio dos “incentivos” indicados no art. 11, que até então habitavam o reino da informalidade e da “discricionariedade decisória”, por meio da preferência na escolha de núcleo nas movimentações internas (que, por sua vez, resultam em pontos extras para escolhas futuras); da preferência na participação em eventos de capacitação, inclusive gozo de licença capacitação e afastamentos para estudos (mais um benefício escasso, não acessível à maioria dos procuradores federais); da preferência na

substituição de tecnologia, de equipamentos e de mobiliário em geral (consolidando a escassez do que deveria ser básico); da preferência na marcação de férias (tornando mais intensos, em lugar de resolver, conflitos internos nas equipes e a dificuldade de efetivamente entrar no gozo de férias); do direito de uso de vagas em garagem; da atribuição de regime mais favorável na distribuição de processos (a sobrecarga não só não é enfrentada, mas passa a ser tratada como um “merecimento”); da ampliação do período sem distribuição de processos antes de afastamentos legais, para cumprimento dos prazos pendentes (os demais que adentrem em férias e licenças para darem conta dos prazos pendentes); e da preferência nos processos seletivos para composição de Equipes Especializadas (o “locus” que permite ganhar pontos para escolhas futuras, que permitirão, por sua vez, acumular novos pontos, num ciclo que se retroalimenta).

O resultado é uma espiral crescente de desigualdade entre iguais. Uma "meritocracia" desatenta às estruturas que criam oportunidades limitadas, que se retroalimenta, que fomenta a “pessoalidade” da Administração e que transforma a precarização crescente das condições de trabalho dos procuradores federais num tipo de retribuição pelo “demérito”. Assim, quem está alocado em determinadas atividades e funções tenderá a se perpetuar nessa situação, acumulando bônus que lhes darão preferência na movimentação interna, podendo escolher as lotações melhor aquinhoadas com novas oportunidades.

Outro perigo no modelo, que tem se revelado em termos práticos, é a ausência de critérios definidos de seleção àqueles que exercem ou exercerão as “atividades premiadas”, fato que sugere ao gestor, direta ou indiretamente, competir a escolha dos agentes que desenvolverão essas rotinas, ao crivo de que impescindem de um “perfil adequado”, não propriamente definido, circunstância que eleva a subjetividade como elemento balizador e que minimiza a impessoalidade como princípio da Administração Pública.

A questão resta ainda mais grave no sentido de que não há limites na configuração das estruturas no que se relaciona à criação/extinção de gerências ou atuações prioritárias (não se está a sustentar modelo engessado, o dinamismo do trabalho exige a inexistência dessas limitações), de modo que a gestão assume o poder de definir quem será agraciado com determinados direitos, importando no risco conceitual de criação da submissão gratificada, sujeita a obediências que ferem o exercício livre do senso crítico, ao fundamento de “estar alinhado”, e determinam a necessidade de contenção de questionamentos, tudo sob pena de desligamento das funções e perda de vantagens.

Além disso, acarreta, ainda, na divisão entre “procuradores estratégicos” e “procuradores de carga”, em especial desabono aos que estarão nesse último grupo. Ocorre que o dia a dia das Equipes já consolidadas demonstra que o potencial desequilíbrio de valores trazido na norma não corresponde ao cotidiano das unidades, em que há o experimento por parte dos procuradores atuantes na ponta, alguns há muitos anos, de suportar carga de trabalho rigorosamente incompatível com a ideia de que menos contribuem ao resultado final.

Não se desconhece ou se está a sustentar que a proatividade ou que o exercício de atividades especializadas, que importam em nível maior de responsabilidades, não devem ser valorizadas. Porém, a ideia geral deve ser a de que as atividades exercidas por todos procuradores federais devam ser consideradas, em condições equitativas, como importantes no contexto da realização dos planos de ação setoriais. Pressupostos não equitativos e, sobretudo, consequências que agravam assimetrias, em lugar de resolvê-las, minam a legitimidade dos planos de ação e reduzem a adesão dos procuradores federais à busca de melhores resultados.

Como o escopo da Portaria Normativa é a melhoria da governança, alinhando incentivos com vistas a realizar os princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, transparência e eficiência) permitimo-nos sugerir algumas diretrizes:

- a) oportunizar a participação de todos os procuradores federais na elaboração do planejamento estratégico da PGF e dos planos setoriais;
- b) revisar o Decreto de cargos e funções da AGU, de modo a conferir simetria entre a PGF e a PGU;
- c) definir critérios objetivos e divulgados de forma ampla para o exercício de atividades consideradas de importância estratégica, possibilitando que seu exercício seja potencialmente acessível a todos os procuradores federais;
- d) oportunizar a participação dos procuradores federais na escolha dos ocupantes dos cargos e funções de gestão;
- e) revogar dos "incentivos" do artigo 11 da Portaria Normativa;
- f) estabelecer regras equitativas, acessíveis a todos os procuradores federais, independente de sua lotação, exercício e atividade, de acesso a eventos de formação, gozo de licença capacitação e afastamento para estudos;
- g) eliminar qualquer preferência na marcação das férias e estabelecer prazos de desincompatibilização que assegurem o efetivo gozo das férias;
- h) distribuir os equipamentos e mobiliários escassos em razão da necessidade do serviço, aferida com base em informações e dados mensuráveis, mediante o emprego da tecnologia da informação, sem prejuízo da universalização do equipamento básico (desktops ou laptops);
- i) estabelecer rodízio no uso das vagas de garagem, quando escassas;
- j) estabelecer regras objetivas de distribuição de trabalho, equilibrando complexidade e quantidade, apuradas com base em indicadores de volume de trabalho; e
- k) eliminação da possibilidade de pontuação diferenciada por lotação, incluindo as Equipes Especializadas.

A adoção das medidas sugeridas contribuirá, certamente, para eliminar a impressão de que alguns procuradores federais são mais iguais do que outros no contexto da governança da PGF.

Brasília, 20 de janeiro de 2021.