

Relatório Desterritorialização

I – Exposição do objeto

Em reunião do Colegiado de Representantes da ANAFE, ocorrida em 10.05.2021, tendo por objeto a discussão a respeito do projeto de Regionalização/desterritorialização em processo de implantação na Advocacia-Geral da União, foi deliberada a feitura de relatório por intermédio do qual deveriam ser “[...] consolidadas as medidas de atuação para enfrentamento do tema da desterritorialização tratado na reunião. Ficou decidido, também, que o mencionado relatório abrangerá a questão do ‘trabalho nos finais de semana e feriados’”.

Com vistas a auxiliar os trabalhos da relatoria, foram listados os pontos a serem abordados, sendo:

- 1 – Estudos demonstrativos da eficiência do modelo;
- 2 – Deficiências com a implantação da regionalização;
- 3 – Forma de composição dos núcleos, mediante a fixação de critérios objetivos que permitam aos colegas concorrerem para todas as vagas;
- 4 – Dimensionamento da figura do gerente de contencioso [quando e em que número ele se aplicaria aos diversos núcleos];
- 5 – Distribuição de tarefas nos feriados e finais de semana;
- 6 – Democratização da política institucional: especificação das normas internas e poderes das Chefias, com a motivação específica dos seus atos.
- 7 – Precarização e padronização da atuação;
- 8 – Regulamentação URGENTE, pela PGF, da Portaria Normativa AGU nº 3, de 28 de janeiro de 2021 (remoto na AGU);
- 9 – Utilização dos PAINÉIS DE GESTÃO da CGU/AGU pela PGF.

II – Premissas normativas e conceituais

De início, convém deixar consignadas as balizas normativas existentes na AGU, bem como fixar os conceitos utilizados pelo órgão na estruturação da política administrativa relativa à atuação dos seus membros.

No âmbito da Procuradoria-Geral da União a matéria é regulamentada pela Portaria n. 26, de 14.10.2020, que tem por objeto promover a “*governança da Procuradoria-Geral da União mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências*”, sendo nela consignada, em seu art. 1º, p. único, o objetivo em si dessa política, que é a de servir de instrumento de “*equalização permanente do volume de trabalho*”.

Na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, colhe-se da Portaria 25.598/2020, a definição do que seja trabalho desterritorializado (art. 2º, XI – “*forma de organização do trabalho em que a distribuição do serviço é definida por critérios diversos do exclusivamente territorial*”), sendo nela prevista não apenas as hipóteses de desterritorialização, mas a formatação do teletrabalho.

Na Procuradoria-Geral Federal a matéria não conta com a especificidade havida na PGU e PGFN, pois o que fundamenta a criação em sua estrutura orgânica dos núcleos regionalizados/desterritorializados é a Portaria n. 338/2016, cujo art. 24, III e IV, com redação dada pela Portaria 96/2018, prevê a competência da CGPG (Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão) de analisar “[...] *a viabilidade de criação ou extinção de Equipes de Trabalho Remoto e de Equipes Nacionais, Regionais ou Estaduais de atuação, e desenvolver instrumentos que permitam o seu monitoramento no âmbito da Procuradoria-Geral Federal*”, tendo por objetivo a busca pela “[...] *eficiência nos resultados e a distribuição equitativa da força de trabalho entre as diversas unidades da Procuradoria-Geral Federal*”.

Na Procuradoria-Geral do Banco Central não foi encontrada regulamentação sobre a matéria.

Das disposições normativas citadas pode-se compreender a organização desterritorializada como sendo a *forma de organização do trabalho em que a distribuição do serviço é definida por critérios diversos do exclusivamente territorial*, organização essa que: a) tem por objetivo comum a todas as carreiras a equalização da força de trabalho; b) a pretensão de melhoria na eficiência da atuação dos Advogados Públicos federais, com foco na atuação contenciosa; e c) que não acarreta alteração da lotação ou do local de exercício, pois apenas expande a atuação do Advogado Público federal para

uma área maior do que aquela inicialmente abrangida pelo seu órgão de lotação/exercício (art. 1º, p. único, Portaria PGU 26/2020; art. 9º, § 1º, Portaria PGFN 25.598/2020; na PGF, essa indicação se dá nos projetos criados, mas não por ato normativo precedente).

Desterritorialização, que pode resultar na regionalização (para acompanhar a organização judiciária federal) ou nacionalização da atuação do Advogado Público Federal, não se confunde com teletrabalho, pois, neste, há apenas a desvinculação do membro da AGU do exercício de suas atividades nas unidades físicas da AGU, o que é mais bem exemplificado pela normatização havida na PGFN (Portaria 25.598/2020), conforme abaixo transcrito:

DOS CONCEITOS

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

VII - teletrabalho: modalidade de trabalho em que o cumprimento da jornada regular pelo participante pode ser realizado fora das dependências físicas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, em regime de execução parcial ou integral, de forma remota e com a utilização de recursos tecnológicos, para a execução de atividades que sejam passíveis de controle e que possuam metas, prazos e entregas previamente definidos e, ainda, que não configurem trabalho externo, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Portaria;

VIII - teletrabalho integral ou teletrabalho em regime de execução integral: quando a forma de teletrabalho a que está submetido o participante compreende a totalidade da sua jornada de trabalho, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Portaria;

IX - teletrabalho parcial ou teletrabalho em regime de execução parcial: quando a forma de teletrabalho a que está submetido o participante restringe-se a um cronograma específico, dispensado do controle de frequência exclusivamente nos dias em que a atividade laboral seja executada remotamente, nos termos desta Portaria;

A indicação desse normatização interna indica já de início a ausência de uniformidade institucional quanto à essa específica organização das carreiras que integram a Advocacia-Geral da União, pois ainda que a estruturação deva espelhar as peculiaridades inerentes à cada uma delas em razão das funções que se lhe são atribuídas, isso não impede a existência de uniformidade regulamentadora pertinente aos aspectos gerais, deixando para cada carreira a suplementação naquelas áreas onde as especificidades assim o exigirem. Essa premissa se confirma pela uniformização da matéria relativa ao teletrabalho feita por intermédio da Portaria Normativa AGU n. 3, de 28.01.2021.

Assim, quanto à desterritorialização, enquanto no âmbito da PGU e PGFN a normatização é de certa forma minuciosa, na PGF decorre de duas disposições normativas que preveem apenas a possibilidade de elaboração de estudos e a avaliação da viabilidade de instituição do modelo, deixando a regulação a ser feita, ao que parece, por cada Regional nos Projetos que à CGPG/PGF são encaminhados, o que não garante consistência ao modelo sequer no âmbito dessa carreira. Essa deficiência regulatória parece ter sido o objeto da instituição, pela PGF, de grupo de trabalho para consolidar as diretrizes da atuação desterritorializada, instituído pela Portaria 264/2021/PGF/AGU (NUP 00407.004649/2021-60).

Antes ainda de cuidar dos pontos destacados na reunião, faz-se imperativo indicar a já existência de ato formal da ANAFE, veiculado por intermédio do Ofício 006/2021/ANAFE, de 14.01.2021, dirigido ao Advogado-Geral da União, por meio do qual se requereu a abertura de interlocução com as carreiras para o debate sobre teletrabalho e desterritorialização. A imperatividade da citação se dá em vista de as questões nele tratadas se intercambiarem com aquelas objeto deste relatório, em especial por: a) requerer maior transparência e democratização do processo de construção do modelo, inclusive quanto às normas balizadoras (o que seria, inclusive, finalidade estabelecida pelo Comitê de Governança da AGU, Resolução 01/2020); b) apontar a criação de rotinas pelas Procuradorias Regionais sem que houvesse o necessário auxílio em favor do Advogado Público federal quanto aos meios materiais e/ou humanos que o permitissem realizar suas funções; c) ressaltar a concentração/aumento dos poderes discricionários nas Regionais relativos à distribuição dos membros da AGU nos núcleos.

III – Análise dos pontos fixados na reunião do colegiado

Fixadas, as premissas, cuidemos de cada um dos pontos acima descritos, deixando desde já consignado que aquele relativo às deficiências da implantação parece estar abarcado pelas considerações a respeito dos demais:

III.1 – Estudos demonstrativos da eficiência do modelo

Da análise das regulamentações existentes na PGU e PGFN, bem como dos projetos aprovados pela PGF, infere-se que o objetivo comum para execução dessa política administrativa é a *equalização da força de trabalho*, sendo sempre indicada a também conjugação com a promoção de eficiência seja na organização em si desta (aspecto instrumental), seja no desempenho das atividades de defesa dos entes públicos (aspecto final). Na Portaria PGU 26/2020, é indicado que essa diretriz de governança tem por foco a entrega de resultados (art. 4º, I), e por orientação evidências empíricas que deem sustentação ao processo decisório e à atuação judicial (art. 4º, IV), o mesmo se podendo inferir da Portaria PGFN 25.598/2020, quando indica que os resultados devem poder ser efetivamente mensurados.

Ocorre que não há a indicação de quais teriam sido as bases fatuais que resultariam na definição do modelo de regionalização como o mais prestante à consecução, pela AGU, dos seus objetivos institucionais, ou seja, quais seriam os indicadores que permitiriam promover a inferência causal entre a implantação do modelo em vista do fim pretendido. Isso em razão de a decisão administrativa de instituição do modelo, ao menos no âmbito da PGF, não ter sido antecedida (ou mesmo se seguiu) da apresentação dos dados que apresentassem eventuais deficiências da forma organizacional antes existente, a demandar, portanto, melhoras, e que estas adviriam de forma mais otimizada desse novo modelo. Aqui peço licença para copiar o que consignei em 28.09.2020, por meio da COTA n. 00001/2020/SEMF/PFRN/PGF/AGU (NUP 00411.079854/2020-39), relativamente à decisão sobre a desterritorialização na 5ª Região:

Ciente do projeto de regionalização pretendido, embora não tenha, pelo menos ainda, como aderir ao seu principal fundamento (ou pelo menos daquele dito como o pano de fundo para sua realização), a racionalização da atuação.

Não que a gestão da organização da procuradoria não deva ou possa sofrer alterações, mas essas deveriam partir da premissa necessária da identificação dos gargalos, principalmente ligados à eficiência da atuação contenciosa, como, por exemplo: “a organização estadual tem levado a **disfunções na distribuição da carga de trabalho**, que tem por consequência a ausência de **uniformização** de teses, além da utilização de **estratégias ineficientes** para garantia da **implementação das políticas de Estado**”.

Ou seja, primeiro se partiria da identificação dos problemas ligados à eficiência na promoção da defesa das entidades representadas, para, apenas depois, apresentar as possíveis soluções, vindo a regionalização a se apresentar, dentre uma variedade de opções, como a mais prestante à consecução da finalidade da procuradoria (eficiência).

O que se tem visto, contudo, pelo menos dos projetos em curso na PGF, é o salto direto para conclusão, em que são apontados objetivos, mas, logo em seguida, já se apresentam as medidas a serem adotadas (desterritorialização), como se elas se justificassem só por si. Ao contrário, deveriam antes indicar: a) quais seriam os ganhos ou melhorias que adviriam; b) as informações indicativas de que a regionalização permitiria uma melhor e maior interlocução entre entidade/consultivo/contencioso; c) quais seriam as práticas contenciosas que melhorariam a partir da regionalização (as defesas, os recursos, todos *etc.*); d) quais os pontos fracos antes existentes que tornavam fraca a atuação das Procuradorias; e) quais as falhas de atuação e ausência de uniformidade percebidas que impactariam as políticas de Estado, e que seriam suprimidas ou reduzidas a partir da desterritorialização; f) quais os indicativos que essas mesmas falhas não teriam com a desterritorialização, mas apenas em maior dimensão *etc.*

Essa conclusão parece aplicar-se também à PGU, tendo em vista o que informado pela representação da carreira, titularizada pela Advogada da União Karina Carla Lopes Garcia, vejamos:

Encontra-se também presente no processo de regionalização da atuação contenciosa dos Advogados da União:

a) a ausência de estudos prévios acerca dos impactos do novo modelo, ou, no mínimo, ausente uma publicização adequada acerca de estudos eventualmente realizados;

b) aceitação do modelo por parte considerável da carreira, especialmente quando associada a uma ideia de possível exercício de teletrabalho “na prática”.

Há, ainda, uma insurgência contra tal modelo formalizada por parte da carreira com a instauração do NUP 00400.000912/2021-10.

A melhor descrição dos problemas ligados à eficiência na promoção da defesa das entidades representadas – para que se permitisse avaliar se o diagnóstico realizado seria correto –, bem como a indicação dos motivos pelos quais a desterritorialização seria o melhor modelo a ser adotado, também não prescindiria da análise dos potenciais problemas que o novo modelo poderia trazer. Isso em razão de a nova formatação de atuação trazer consigo um maior distanciamento das representações em relação às entidades representadas, pois a expansão da área de atuação dos advogados públicos pulveriza o contato que antes se realizaria de forma mais próxima. Maior o espectro de atuação, maior a diluição quanto à percepção sobre os problemas.

Esse maior distanciamento deveria ser objeto de análise, também, em relação ao judiciário, pois a maior proximidade dos centros de decisão permite uma melhor adequação da atuação quanto à forma como apreciadas e julgadas as demandas, por se ter uma maior compreensão sobre quais tipos de proceder gerariam impactos nos julgadores. O trabalho que desenvolvemos, segundo se me parece, não pode se limitar a adequação de teses, como se a uniformidade delas fosse suficiente, pois, se fizermos, é possível ser relegado um componente importante de pragmatismo jurídico.

Faz-se essa indicação da necessidade de serem apontados os riscos potenciais com a implantação do modelo, pois, alterações substanciais de organização deveriam se dar a partir de elementos fatuais demonstradores da racionalidade da medida que se pretende adotar, o que, recobre-se, estaria de acordo até mesmo com a própria definição dos princípios que regeriam o novo modelo (Portaria PGU 26/2020 e Portaria PGFN 25.598/2020). E, observe-se, o fato em si de a decisão competir a quem esteja no exercício de cargo de gestão não retira da administração o dever de apresentar as evidências que indiquem a racionalidade do que pretende ver implantado, mormente a

serem visualizadas por aqueles que serão os executores finais e que constituem a força humana realizadora da função pública.

E é necessário não apenas estudo profundo sobre a medida a ser adotada, com a análise de todas as implicações, o que deveria compreender também a forma de instituição da desterritorialização, pois tem-se visto atropelos administrativos no afã de ver a medida implantada de forma mais célere possível. Olvida-se, ao que parece, que as repercussões negativas da implantação açodada têm recaído sobre os Advogados Públicos federais executores do modelo, que sequer foram chamados a participar do projeto de elaboração, mas terminam sofrendo suas contingências, inclusive com receio de repercussões funcionais por assumirem ao fim e ao cabo a responsabilidade quando do exercício de suas cada vez mais crescentes atribuições.

Se a política há de se basear em evidências relativas à necessidade de alteração e de que aquela apresentada por quem esteja gestor se revela a mais prestante, esse melhor controle somente pode ocorrer a partir da disponibilização de todos os dados e fundamentos técnicos, seja para que se promova a necessária *accountability*, seja para democratizar o processo decisório, a partir da possibilidade de maior participação em sua formulação.

Não se pode, ao que parece, negar haver certa aceitação do modelo de desterritorialização (nacionalização ou regionalização) entre os membros das carreiras, muito em razão de a providência, aliada ao trabalho remoto, permitir suplantam questões relativas à movimentação dos Advogados Públicos federais em razão da ausência de novos concursos para ingresso e, conseqüentemente, de remoções internas. Embora o processo de desterritorialização, como dito, não promova a alteração da lotação ou do local de exercício, nem isente o membro das carreiras de exercerem suas atividades no espaço físico das respectivas Procuradorias (da União, da Fazenda ou Federal – a do Banco Central parece não ter instituído a medida), o que se daria apenas com o teletrabalho, o fato é que tem permitido o exercício remoto.

Ou seja, uma das análises a serem realizadas reporta-se a essa contingência havida, o que repercute, inclusive, na forma de composição dos núcleos (de que se cuidará mais à frente). Contudo, deve-se partir do pressuposto de que o modelo é instrumental e, portanto, não um fim em si mesmo, não estando, pois, isento de sofrer alterações ou mesmo integral reformulação, ao contrário do pensamento externado pela Procuradora-Regional Federal da 5ª Região no GT criado pela PGF, de que a “[...] *desterritorialização*

é uma realidade e que, não deve se discutir no grupo sobre sua necessidade ou não, mas sim sobre a forma como deve ocorrer”.

A democratização esperada é exatamente o contrário, ou seja, é estar a gestão aberta à discussão do modelo, inclusive para, se for o caso, rejeitá-lo e instituir outro que melhor atenda aos interesse da instituição, seja na defesa do interesse público, seja na melhoria do exercício funcional e de vida dos seus membros.

III.2 – Especificação das normas internas e poderes das Chefias, com a motivação específica dos seus atos

A funcionalidade do modelo pressuporia a junção, anterior à sua execução, do maior quantitativo de informações e a consequente avaliação de todos os benefícios, riscos e arestas a serem aparadas para que o projeto transcorresse com o mínimo de sobressaltos. E isso se daria, inclusive, a partir da viabilização da participação dos membros das carreiras, e a previsão das normas que dirigiriam à tarefa daqueles que estão gestores, inferência que parece se confirmar pela instituição, na PGF, de grupo de trabalho para consolidar as diretrizes da atuação desterritorializada, instituído pela Portaria 264/2021/PGF/AGU (NUP 00407.004649/2021-60).

Contudo, a criação desse grupo em momento posterior à implantação da desterritorialização parece já testificar ter havido atropelos no caminho, pois esse mapeamento das deficiências e análise dos ganhos da nova estruturação administrativa deveria constituir etapa prévia à reformulação criada. Contudo, criado o grupo de discussão, espera-se a efetiva abertura aos membros em sua participação, ainda que na medida do possível, sendo absolutamente necessária a fixação de balizas normativas indicadoras dos limites dos órgãos de gestão, pois, na ausência delas, parece ter havido o solapamento de regras básicas de atuação administrativa.

Isso pode ser visto em um primeiro lance de olhos na ORDEM DE SERVIÇO n. 00024/2020/GAB/PRF5R/PGF/AGU, que no âmbito da PGF instituiu a Equipe Regional em Matéria Administrativa da 5ª Região, pois em seu art. 24 previu, sem qualquer fundamento legal que lhe servisse de base, hipótese de desligamento de Procurador do Núcleo Regionalizado; vejamos:

Art. 21. O integrante da ER-ADM-PRF5 poderá ser desligado da equipe nas seguintes hipóteses:

I - a pedido, a qualquer tempo, desde que seja substituído por outro integrante da mesma unidade;

II - por ato da Procuradora Regional Federal, quando verificadas, a qualquer tempo:

a) a inobservância das orientações emitidas pelo Responsável pela Coordenação Administrativa e dos fluxos de trabalho da equipe;

b) a não participação imotivada nas reuniões para as quais tenha sido convocado;

c) o não atingimento das metas institucionais específicas estabelecidas; ou

d) a necessidade de redimensionamento de pessoal.

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput deste artigo, o encerramento da atuação deve observar os critérios de conveniência e oportunidade da Procuradora Regional Federal, inclusive no que tange à recomposição da vaga, a fim de preservar a continuidade do serviço.

§ 2º Nas hipóteses previstas nas alíneas “a” a “c” do inciso II do caput deste artigo, o procedimento para o desligamento deve possuir justificativa e observar o contraditório, não configurando, por si só, presunção ou indício de infração disciplinar.

§ 3º Em caso de desligamento superveniente de um dos integrantes da ER-ADM-PRF5, poderá ser convocado processo seletivo de reposição, observando os critérios de conveniência e oportunidade da Procuradora Regional Federal.

Veja que sequer é descrita a base normativa que conferiria à Procuradoria-Regional Federal da 5ª Região atribuições para, fora das hipóteses previstas na Lei 8.112/91, estipular sanções aplicáveis ao Procurador federal, inclusive a partir de metas de desempenho não especificadas, sendo demasiadamente claro que a simples remissão à observância ao devido processo legal não legitima ou torna lícita a previsão.

Criticada a medida, dada a ilicitude de sua previsão, a resposta dada pela Procuradoria-Regional Federal da 5ª Região foi a de que não haveria “[...] *qualquer critério irrazoável em ambas as assertivas, já que eventual desligamento da Equipe não*

será feito sem devido processo legal e, tampouco, caracterizará, de plano, infração disciplinar – art.23, parágrafo 2º, da INSTRUÇÃO NORMATIVA n. 00024/2021/GAB/PRF5R/PGF/AGU - ID nº 08”.

Embora não se possa, em uma casa de juristas, indicar que a postura da Procuradoria-Regional Federal da 5ª Região derivaria do vácuo normativo existente em razão da ausência de parâmetros internos alusivos à desterritorialização, viu-se, contudo, que esse estado de coisas deu causa a previsão de sanção sem correspondência em lei formal, criada por agente incompetente, uma vez que, à toda evidência, as Procuradorias-Regionais não têm competência para estipular as hipóteses em que um Advogado Público federal ficará afastado de suas funções, por não se lhes competir, inclusive, o exercício de atividade correcional.

Na mesma Região, no âmbito ainda da PGF, mas em relação à criação do Núcleo Regionalizado de Matéria Finalística, observa-se que a fundamentação quanto à indicação aqueles que iriam exercer os cargos de livre nomeação e/ou exoneração (novidade criada a partido modelo em relação inclusive aos cargos de rotina) somente se deu após a solicitação de sua exibição, sem que tivesse havido ato formal pregresso indicador dos parâmetros que seriam objeto de aferição.

Assim, tem-se um modelo que, por ausência de regulação mais consistente, tem permitido o exercício por vezes arbitrário daqueles que estão no exercício de funções de gestão.

III.3 – Forma de composição dos núcleos, mediante a fixação de critérios objetivos que permitam aos colegas concorrerem para todas as vagas

Firmado o modelo como o que deve ser implantado, deveria ser observada na AGU a fixação de critérios claros e objetivos no preenchimento dos Núcleos Desterritorializados. Isso porque, tomando-se por base a PGF, a ausência de regras terminou por possibilitar a concentração de poderes nas Procuradorias Regionais que, mesclando as disposições de duas Portarias (Portarias PGF 420/2008 e 688/2018), permitiu fixar a forma como se daria a ocupação das funções a serem exercidas para maioria das vagas de cada núcleo.

Exemplificando: com a criação dos núcleos regionais desterritorializados, na organização do formato foram previstas subdivisões, sendo elas: a) gerenciamento, b)

equipe técnica de primeiro, c) equipe técnica de segundo grau/prioritário e d) orientadores técnicos. Nessa arquitetura administrativa, os cargos de gerenciamento, equipe técnica de segunda grau/prioritário e orientadores técnicos foram qualificados como de livre indicação pela Procuradoria Regional, aplicando-se o critério de antiguidade apenas para a atuação técnica de primeiro grau (na Regionalização da matéria finalística da 5ª Região – PGF, esses cargos de livre indicação consubstanciaram 2/3 das vagas existentes).

Essa organização evidencia que não apenas os cargos de gestão passaram a ser de livre indicação, mas até mesmo aqueles ligados à atuação ordinária dos Advogados Públicos federais e para os quais têm a devida habilitação legal em decorrência da aprovação em concurso público, pois a ocupação da maior parte dos postos de trabalho poderia se dar a partir de simples indicação sem que houvesse a especificação dos respectivos motivos ensejadores. E, veja-se, se a indicação se dá de forma livre, a “exoneração” ou reformulação desses núcleos também poderia se dar *ad nutum*, pois, tomando-se a PGF como modelo, não há nos projetos qualquer indicação de quais os aspectos contendeudísticos a servir de parâmetro de seleção.

Tomando por base o Projeto de Regionalização da Matéria Finalística da 5ª Região – PGF, após divulgada a seleção dos ocupantes de cada uma das funções nos novos núcleos regionais desterritorializados (NUP 00411.016685/2021-15), solicitei a apresentação dos “[...] *parâmetros utilizados pela PRF 5ª para aferição do(a) procurador(a) que iria atuar segundo o disposto no art. 6º, III, da Portaria PGF 420/2008 (demandas prioritárias) ou segundo o constante do art. 3º, Portaria PGF 688/2016 (gerenciamento)*”, bem como “[...] *os atos específicos nos quais constem a motivação pertinente à indicação de cada um dos(as) procuradores(as) segundo aquelas balizas, bem como os dados precisos que indicariam a necessidade de determinação de 19, das 28 vagas, como de preenchimento discricionário, tendo em vista a ausência de justificação consistente no Projeto 1/2021/NMF/PRF5R/PGF/AGU*”.

A resposta foi dada por simples remissão às Portarias 420/2008 e 688/2018 quanto à concessão de poderes para tanto, além da especificação de critérios os mais diversos (oito critérios), sem qualquer base metodológica e aplicados de forma não uniforme¹, com o intuito de se querer conferir, *a posteriori*, substância para expedição do ato. Depois foi apresentada a seguinte complementação, *verbis*:

¹ Como consta de recurso apresentado: “Da análise dos motivos ensejadores das escolhas promovidas pela Administração Regional para os cargos de gerenciamento de demanda de massa e atuação prioritária na matéria finalística, constantes da NOTA n. 00007/2021/GAB/PRF5R/PGF/AGU, em específico do item

11. Tal ponto é esclarecido para deixar claro que, conquanto a apresentação de critérios uniformes, objetivos e escalonados de motivação administrativa do resultado do processo seletivo possa ser um procedimento razoável, tal qual pretendido pelo colega Recorrente, Jone Fagner Rafael Maciel, esse escalonamento ou padronização não é exigido em quaisquer dos normativos da PGF, que tratam da seleção de vagas de auxílio à gestão ou de caráter prioritário (Portaria PGF nº 420/2008 e Portaria PGF nº 688/2016, alterada pela Portaria PGF nº 937/2018), não sendo, tampouco, previstos em legislação ordinária ou constitucional, a exigir a sua adoção na esfera administrativa.

12. É que tais vagas têm a mesma natureza da designação de função *stricto sensu* de confiança, para as quais a qualidade técnica é extremamente relevante, mas a escolha não é só pautada em tal critério objetivo exclusivo, sendo realizada, legalmente, também com base em critérios de baixa densidade material, citados pelo membro Recorrente.

13. É que, conforme afirma Ronaldo Chadid, "... *É necessário entender que, para determinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento, as convicções e entendimentos pessoais ultrapassam as questões técnicas e devem ser realizadas de*

3 (par. 64 ao 122), observa-se a utilização, em suma, de oito critérios, podendo ser assim resumidos: a) atuação em demandas relativas ao núcleo ou subnúcleo; b) experiência de gestão; c) experiência consultiva; d) titulação acadêmica; e) habilidade nos sistemas da AGU, em especial o SAPIENS; f) atuação de excelência e detalhista; g) docência e h) atuação em contencioso não relacionado a quaisquer das atividades inerentes ao NMF. 2. Vê-se, assim, em suma, critérios que têm sua objetividade reconhecida, v.g.: titulação acadêmica, docência etc., mais outros que possuem baixa densidade significativa, a demandar maiores esclarecimentos de modo a permitir a atuação da Administração dentro das balizas legais, pois, por exemplo, não foi especificado quais requisitos deveriam ser preenchidos pelos candidatos, ou mesmo quais seriam considerados prestantes pela PRF 5ª, para que se pudesse qualificar uma atuação pretérita como de excelência ou detalhista; ou o que seria levado em consideração para se saber a expertise na utilização dos sistemas da AGU etc. Não há também a descrição de qual desses critérios possuiria maior peso, tendo em vista a necessária correlação que deveria haver entre o parâmetro estipulado e a função a ser exercida: no caso, gerenciamento ou atuação prioritária. Ou seja, deveriam ser melhor expostos os fatos a serem motivos de avaliação e o método que viria a ser utilizado, dado o fato de se estar diante de seleção pública, ainda que, para alguns cargos, houvesse uma maior margem de discricção da administração".

acordo com as orientações e ordens do hierárquico superior. Nas funções de confiança stricto sensu as ordens superiores estão direcionadas ao modus operandi, sendo consideradas não ordenamentos, mas instruções que impulsionam o serviço público, tornando-os mais eficientes. ..."

Essa concentração de poderes nas Procuradorias-Regionais na definição do maior número de vagas a serem ocupadas pelos membros da carreira, ao menos no âmbito da PGF, dada a discricionariedade excessiva na definição de quais serão as competências desejadas para o exercício de tal ou qual função, e a eleição do que considerará oportuno para fins de seleção, tem promovido a transformação de cargos públicos em funções de confiança. Um dos efeitos possíveis dessa nova organização interna é a de que percamos, inclusive, liberdade de discordância, dado o fato de a posição em determinado núcleo poder depender do ânimo do “gestor” de plantão. E embora se diga que poderia haver o eventual dever de motivação, não pode ser negado o efeito dissuasório causado (*chilling effect*), podendo inibir eventuais colegas de contestarem medidas administrativas caso não tenham a intenção de sair de sua posição de conforto.

Assim, faz-se necessária uma melhor avaliação quanto a essa transformação de grande parte dos cargos de Advogado Público federal, para o exercício das atividades que já estão habilitados com a aprovação no concurso, posse e ulterior exercício, em cargos de confiança; se juridicamente possível ou recomendável, a necessidade de fixação de eventual quantitativo, de modo a não desvirtuar as atividades de rotina funcional.

Além disso, a criação de critério objetivo para composição dos núcleos (antiguidade, por exemplo, na ausência de regra melhor), com a indicação das competências que se compreende como necessárias para o exercício de cada uma das funções, além do peso que a cada uma delas será dado quando da análise do processo seletivo, de modo a conferir não apenas racionalidade, mas oportunizar o controle da atuação de gestão administrativa (*accountability*) das Procuradorias Regionais (impessoalidade). Ou seja, a especificação da correlação entre os critérios/parâmetros adotados e as funções a serem exercidas, além do eventual cálculo que cada um deles possuirá na decisão a ser tomada, promovendo a análise do preenchimento desses requisitos por todos os integrantes que da seleção participaram. E, veja, isso não retira a margem de atuação discricionária, pois a formatação dos parâmetros permite à

administração conferir, com ampla margem de liberdade, qual peso dará a um ou outro parâmetro em relação ao desempenho da função a ser exercida.

III.4 – Dimensionamento da figura do gerente de contencioso [quando e em que número ele se aplicaria aos diversos núcleos]

Uma outra análise que possibilitaria a avaliação do modelo referir-se-ia a necessidade de indicação dos ganhos de eficiência dos processos de trabalho com a figura dos gerentes de contencioso, expressão que eufemisticamente parece querer dar contornos de refinamento a uma atividade que melhor se destinaria a técnicos administrativos ou, quando muito, analistas processuais, caso houvesse na AGU carreira de apoio. Contudo, por não haver na dimensão necessária, considerou-se por bem retirar Advogados Públicos federais da atuação de rotina, e por meio da qual contribuiriam com sua expertise, e relegá-los ao exercício de funções de importância não correlata à qualificação que possuem, pois passaram a promover a triagem de processos e feitura de atos processuais de baixa ou nenhuma complexidade.

Tirado o eufemismo que o nome traz com a pretensão encobrir a realidade, com o Projeto de Regionalização criou-se a figura, no âmbito da PGF, do “Procurador Assessor de Procurador”, em que fica ele com a atribuição de: triar processos; indicar as questões que **poderão** orientar a atuação do Procurador oficiante; fazer pedidos de subsídios às entidades; elaboração de peças processuais cuja atribuição poderia ser delegada a estagiários de direito *etc.*

A figura do gerente de contencioso parece ter surgido dos núcleos que enfrentam demanda de massa, o que, no âmbito da PGF, é muito bem representado pelos que lidam com a matéria previdenciária, e que poderia ser uma forma de dar solução à crescente e invencível demanda a cargo dos Procuradores federais. Contudo, o modelo não parece ser automaticamente transportado para todos os núcleos sequer da PGF, o que dirá de toda AGU, dadas as especificidades existentes, além de, como dito, ser uma atividade que não apresenta correspondência com a qualificação que os membros da carreira possuem.

No âmbito da PGU, colhe-se da emenda aditiva da representação da carreira o que segue:

A implantação da regionalização no âmbito da PGU em ritmo acelerado e desprovido do devido planejamento também implicou um dimensionamento inadequado da lotação ideal de membros com tal atuação. O que se observou é que, sem o devido planejamento na implantação da regionalização, a padronização das atividades do gestor ficou reduzida à triagem e à realização de manifestações muito simples, sobrecarregando as equipes especializadas que acabaram responsáveis por receber todo o restante do volume de trabalho.

III.5 – Distribuição de tarefas nos feriados e finais de semana. Aumento do número de sistemas a serem acessados

Com a desterritorialização (seja nacionalização ou regionalização), outro impacto sentido reporta-se à supressão de feriados locais e, portanto, incremento da jornada de trabalho, com o conseqüente afastamento do Advogado Público Federal de acontecimentos próprios à sua localidade, seja na comemoração em si de determinadas datas, seja no conagraçamento com amigos e familiares. Isso em razão de a jornada de trabalho apenas se suspender quando da ocorrência de feriados nacionais.

A criação desses núcleos regionais ou nacionais desterritorializados não pode olvidar das questões inerentes à cultura de cada localidade – e há data festivas importantes –, sendo demasiadamente simples a previsão de, pelo menos, suspensão de distribuição de tarefas ou atividades no SAPIENS quando seja feriado no município ou Estado de lotação/exercício do Advogado Público federal. Como a desterritorialização não altera lotação ou local de exercício, devem ser esses os parâmetros de aferição de quando terá o membro da AGU suspensa a distribuição em caso de feriados.

Uma possibilidade de solução proposta seria a de se aumentar o número de dias de férias para que pudesse haver a compensação por esses dias trabalhados. Contudo, embora a medida pareça ser um dos remédios possíveis, o mais indicado se me parece aquele em que se permita ao membro da AGU comemorar o feriado na sua localidade com seus familiares/amigos, mediante a suspensão da distribuição de tarefas/atividade, no dia efetivo em que aquele ocorra.

Outra questão reporta-se à organização em si da agenda de cada Advogado Público federal, pois a distribuição diuturna de tarefas termina por retirar-lhe maior tempo

da organização das atividades segundo a importância e prazo que possuem (esse trabalho tem que ser feito diariamente), mormente quando essa distribuição se dá após o horário de expediente normal ou mesmo nos finais de semana. Embora se possa dizer, quanto ao ponto, que a distribuição nos dias úteis regulares ou nos fins de semana, considerando a contagem dos prazos processuais, não trazer diferenças quanto ao tempo para realização das atividades, é certo haver um componente psicológico importante na medida em que, distribuídas tarefas nos fins de semana, incute-se no membro da AGU a necessidade de estar com sua rotina organizada, de modo a não ser surpreendido no primeiro dia útil imediato.

Com o crescimento do volume de trabalho, a distribuição de tarefas nos fins de semana termina por trazer o aumento da jornada de trabalho, pois alguns membros da AGU tenderão a promover consultas nesses dias de descanso para que possam seguir uma rotina de trabalho mais ou menos adequada quando do início de suas atividades regulares.

Novamente, a regularização da situação não demandaria maiores esforços, bastando a criação de mecanismo no SAPIENS que vedasse a distribuição de tarefas nos fins de semana.

Por fim, de se salientar que, promovida a desterritorialização, com ela vem a reboque a necessidade de acesso a tantos sistemas quantos forem aqueles de atuação contenciosa do Advogado Público federal, o que aumenta as responsabilidades e, conseqüentemente, o tempo necessário ao desempenho das atividades funcionais (aumento da jornada de trabalho). Fora o fato de alguns órgãos do Judiciário terem sistemas próprios de acesso aos processos eletrônicos (v.g. Alagoas), o que dificulta sobremaneira a atuação que se nos compete na medida em que há a dificuldade em si de acesso e de contato com os servidores das referidas localidades, especialmente no contexto atualmente vivido.

III.6 – Precarização e padronização da atuação

A necessidade de equalização da força de trabalho, que tem por um de seus pressupostos o aumento do volume da demanda, parece trazer, com o projeto de desterritorialização, a necessidade aparente de uma maior padronização da atuação da Advocacia Pública, como se fosse ela sinônimo de maior especialização e de eficiência no desempenho das atividades.

Contudo, essa padronização tem servido em certa medida para tolher à atuação técnica do Advogado Público em avaliar a demanda que se lhe chega à apreciação e promover a medida que melhor garanta à defesa dos interesses da entidade representada. Isso não quer dizer autonomia plena para o exercício da atividade final de cada Advogado Público federal, como se quisesse trazer para o seio da Advocacia Pública e nele mal aplicar uma autonomia funcional já conceitualmente deformada em outros órgãos da República. Embora as peculiaridades próprias ao exercício da Advocacia de Estado pressuponham uniformidade de atuação (*v.g.*: a defesa do interesse da União em uma mesma causa não varia a depender do local onde tramite), e haja normatização vinculante e, portanto, de observância obrigatória, isso não resulta que toda atividade assim o seja, como se fosse o membro da AGU um mero protocolizador de petições e/ou difusor de teses prontas.

Especialização e uniformidade não necessariamente trazem consigo a perda da independência técnica dos Advogados Públicos federais e que, inclusive, é o que caracteriza a importância da função exercida, não sendo eles mero reprodutores de defesas mínimas (cada vez maiores), sendo visto, ainda, não raramente, determinações sobre quais as providências processuais que deverão ser pelo membro da AGU adotadas e que nada mais são do que as atividades de rotina que realiza.

III.7 – Regulamentação URGENTE, pela PGF, da Portaria Normativa AGU nº 3, de 28 de janeiro de 2021 (remoto na AGU)

O item já é autoexplicativo.

III.8 – Utilização dos PAINÉIS DE GESTÃO da CGU/AGU pela PGF

O item é autoexplicativo.

IV – Contribuições

Aberto o prazo para eventuais colaborações, apresentou o colega Galdino, após expor questões que em muito se acham abarcadas pelas considerações acima, as seguintes propostas:

- Ouvir os APFs com questionário. São a favor ou contra a desterritorialização?
- Consultar a PGF sobre o planejamento, cronograma, objetivos, respeito à antiguidade, estruturação de chefia compatível com a desterritorialização, diálogo com os Procuradores, lotação real x lotação formal, efeitos colaterais da transição (jornada exaustiva), etc.

Contribuíram ainda os colegas Tércio, representante do Ceará, Celina, representante de São Paulo, Karina Garcia, representante da carreira de Advogados da União, e Aline, representante do Paraná. As colocações dos colegas parecem-me contempladas no corpo do relatório, promovendo, contudo, a anexação daquelas formalmente encaminhadas.

V – Propostas:

A complexidade em si do modelo, tendo em vista as alterações promovidas, indicam a complexidade dos problemas e soluções para equalizar todos os interesses, em especial o bom desempenho da função institucional levada a termo pelos Advogados Públicos federais na defesa do interesse das entidades representadas. Disso decorre que as proposições a serem feitas devem possuir a marca da heterogeneidade dos componentes do colegiado, como forma de se obter uma melhor representatividade dos interesses dos associados.

Contudo, como forma de contribuir para as discussões que poderá haver, seguem as linhas a serem objeto debate, a se transformarem em demandas a serem apresentadas a quem de direito na Administração da AGU:

- a) Como forma de conferir transparência ao modelo, que sejam disponibilizados os dados e atos administrativos que antecederam à implantação do modelo de desterritorialização e indicaram a sua maior presteza para consecução do interesse público na organização da atuação contenciosa e consultiva da AGU, mediante a especificação dos gargalos existentes no modelo pregresso e quais os ganhos antevistos com a desterritorialização criada, pois propiciaria maior

eficiência no desempenho das funções institucionais pelos membros das carreiras;

- b) Indicação de se foram levadas em considerações as deficiências que seriam criadas a partir da desterritorialização, principalmente em relação ao contato com as entidades representadas e o judiciário, bem como se foi instituída medida para se aferir, com certa periodicidade, as incorreções e/ou inconsistências relativas a esses pontos, visando a sua correção;
- c) Democratização do processo de implantação, mediante a criação de instrumentos/canais que permitam, na medida do possível, a participação dos membros das carreiras;
- d) A indicação de que a implantação de modelo que promova a alteração das regras de atuação seja feita a partir da fixação de regras claras relativas aos poderes dos que se encontrem em posição de gestão, com a previsão específica do dever de fundamentação do que decidam, além de previsão, na estrutura interna, de órgão responsável para aferir eventual desbordamento dos poderes administrativos relativos a essas funções gerenciais administrativas;
- e) Avaliação da possibilidade jurídica e oportunidade de criação de cargos da rotina de atuação contenciosa como sendo de confiança, e, positiva a resposta, a necessidade de dimensionamento em razão da estrutura, com vistas a indicar o quantitativo possível em cada núcleo, fixando-se, ainda garantia para o pleno exercício técnico e funcionalmente independente daquele que venha ocupá-lo, de modo a dissipar eventual efeito dissuasório quanto à críticas que possa ter à gestão;
- f) Seja objetivado o máximo possível os critérios de seleção dos que comporão os núcleos desterritorializados, ou, quando seja dada margem de atuação discricionária, o seja quanto à eleição das competências que serão exigidas para o exercício de tal ou qual função, e como se aferirá o seu preenchimento, de modo a conferir não apenas racionalidade, mas oportunizar o controle da atuação de gestão administrativa (*accountability*) das Procuradorias Regionais. Ou seja, a especificação da correlação entre os critérios/parâmetros adotados e

as funções a serem exercidas, além do eventual cálculo que cada um deles possuirá na decisão a ser tomada, promovendo a análise do preenchimento desses requisitos por todos os integrantes que da seleção participaram;

- g) Apresentação de estudo a respeito da viabilidade de transposição da figura do gerente de contencioso para todos os núcleos desterritorializados, dado o fato de parecer ser atribuída ao Advogado Público federal o exercício de atividade incompatível com a qualificação técnica que motivou a sua aprovação em concurso e contratação;
- h) A criação de mecanismo no SAPIENS que promova a suspensão da distribuição de tarefas nas datas de feriados locais e estaduais, de modo a resguardar essas datas ainda quando esteja o Advogado Público federal em atuação desterritorializada, suspendendo-se, ainda, a distribuição de tarefas nos fins de semana;
- i) Garantia do exercício da independência técnica ao Advogado Público federal, ainda que esteja necessariamente vinculada as especificidades próprias à carreira e a função constitucional à Advocacia de Estado reservada;
- j) Regulamentação URGENTE, pela PGF, da Portaria Normativa AGU nº 3, de 28 de janeiro de 2021 (remoto na AGU);
- k) Utilização dos PAINÉIS DE GESTÃO da CGU/AGU pela PGF.

Natal, 11 de agosto de 2021.

JONE MACIEL

Representante do Estado do Rio Grande do Norte