

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DE PESSOAS NA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

**Alexandre Azambuja Cassepp**

**Natália Hallit Moyses**

## 1. INTRODUÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

**A** Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, instituiu a Procuradoria-Geral Federal (PGF) com o propósito de integrar as Procuradorias, as Consultorias, as Assessorias e os Departamentos Jurídicos de todas as autarquias e fundações públicas federais. Essa medida legislativa resultou na transferência da competência da representação judicial e extrajudicial, bem como da consultoria e do assessoramento jurídicos das referidas enti-



dades federais para a PGF, alocada expressamente como órgão da Advocacia-Geral da União, a teor dos artigos 9º e 10 da Lei nº 10.480, de 2002.

Como parte da etapa inicial desse processo, houve a transferência das atividades de representação judicial e extrajudicial para órgãos de execução direta<sup>1</sup> da PGF, com a migração do número necessário de membros da carreira para atuar em tal demanda. Em contrapartida, permaneceram nos órgãos jurídicos dentro da estrutura das autarquias e fundações (órgãos de execução indireta)<sup>2</sup> – que passaram a ser nominados de Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às entidades correspondentes –, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e o quantitativo de procuradores para atender a essas atividades.

Nessa linha, a PGF desenvolveu uma organização de pessoal diferenciada, que comportou essa dualidade de espécies de órgãos de execução e de atividades desempenhadas, criando em sua estrutura de pessoal, de forma destacada, órgãos de lotação e exercício, inclusive em relação ao seu órgão de execução direta sediado na localidade.<sup>3</sup> Em regra, o exercício do servidor público ocorre no próprio órgão de lotação, mais especificamente em algum dos seus núcleos, setores, seções etc.

Essa forma de segmentação permitiu a imediata transferência da lotação de todos os membros da carreira

- 1 Órgãos de execução direta: Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e os extintos Escritórios de Representação.
- 2 Órgãos de execução indireta: Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às autarquias e fundações públicas federais.
- 3 Por exemplo, a Procuradoria Regional Federal da 4ª Região (PRF-4), órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, é um órgão de lotação e, também, órgão de exercício.

para os órgãos de execução direta da PGF e do efetivo exercício daqueles que neles passaram a atuar. Permitiu também, em contrapartida, a manutenção do efetivo exercício daqueles que permaneceram atuando nas entidades assessoradas, junto aos órgãos de execução indireta. Tais medidas materializaram-se na Portaria nº 720/PGF/AGU, de 14 de setembro de 2007, que fixava a lotação e o exercício dos procuradores federais e dos integrantes do quadro suplementar nos órgãos de direção e de execução da PGF e dava outras providências.

A referida Portaria, editada em 2007, cumpriu, por quase 17 (dezesete) anos, um papel estruturante para a organização da PGF, tendo sido objeto de diversas modificações para se adaptar aos novos desafios inevitavelmente impostos ao longo de quase duas décadas. Não obstante, dadas as necessidades evolutivas mais profundas identificadas, no ano de 2024, mostrou-se mais adequada a edição de um novo ato normativo, em um texto que sistematizaria as proposições apresentadas e discutidas com diferentes órgãos de gestão da Procuradoria-Geral Federal.

O trabalho foi desenvolvido por integrantes do Departamento de Administração e Governança e Pessoas, do Departamento de Gestão e Cálculos e de notáveis membros da carreira, com vasta experiência na gestão pública:

- Isabella Maria de Lemos (DAGPES);
- Rodrigo Saito Barreto (DEPGEST);
- Renata de Pinho Machado (DAGPES);
- Luciana Andrade da Luz Fontes (DEPGEST);
- Luciana Campos Malafaia Costa (DAGPES);
- Paula da Rin Souza (DAGPES);



- Stephanie Schnoll (DAGPES);
- Elise Mirisola Maitan (DAGPES);
- Watson Monteiro Oliveira (DAGPES);
- Edson Moura Santos (DAGPES);
- Natália Hallit Moyses;
- Renato Rodrigues Vieira;
- Marcelo da Silva Freitas.

Como resultado, foi editada a Portaria Normativa nº 62, de 30 de julho de 2024, que, dentre outras providências, passou a dispor sobre a lotação, o exercício e a atuação dos procuradores federais nos órgãos de direção e de execução da PGF. Principal inovação do ato normativo no que tange à gestão de pessoas, o instituto da “atuação” será objeto do presente texto, no qual, além do detalhamento histórico da sua criação, serão reportadas as principais regras, repercussões em outros procedimentos e perspectivas de futuro.

## 2. O INSTITUTO DA ATUAÇÃO NA PORTARIA NORMATIVA Nº 62/2024

No estágio de evolução organizacional alcançado pela PGF, constatou-se que os **conceitos tradicionais de lotação e exercício dos procuradores federais passaram a ser insuficientes**, por si só, para atender a realidade institucional. Isso porque, na prática, a vinculação territorial administrativa (lotação) e o órgão em que executava suas atribuições (exercício) não mais limitavam o desempenho das atribuições funcionais (atuação) do membro da carreira a atividades geograficamente localizadas ou materialmente

ligadas exclusivamente às competências imediatas do órgão de lotação e exercício (competências locais). Desempenho este que poderia se estender a competências regionais ou mesmo nacionais do órgão superior de que era integrante, considerando as possibilidades tecnológicas disponíveis.

Ao longo dos últimos anos, o desempenho das atribuições dos membros da PGF passou de uma realidade eminentemente territorial para um cenário quase inteiramente digital, em razão da ampliação do processo eletrônico, que se revelou uma transformação digital experimentada não apenas pelos órgãos da Administração Pública federal, mas também pelo Poder Judiciário e demais Funções Essenciais à Justiça.

Tais aspectos foram objetos de intensos debates em distintas ocasiões no Comitê de Governança da PGF, contexto que não apenas reforçou a sua importância, como também explicitou a preocupação institucional em aperfeiçoar e adequar a distribuição e organização de trabalho na carreira de Procurador Federal.

Como consequência, as disposições sobre lotação, exercício e remoção da Portaria Normativa nº 62, de 2024, permaneceram quase inalteradas em relação à Portaria PGF nº 720, de 2007; apenas atualizadas com as modificações estruturais ocorridas desde a sua edição. A maior novidade esteve efetivamente na formalização do instituto da atuação e de suas regras.

Nessa linha, a regulamentação da atuação foi imposta pela necessidade de atendimento à **demandas crescente, de especialização e de intervenção estratégica e coordenada**, explicitada nos métodos de organização do trabalho, permitindo que os procuradores federais trabalhassem em



**diversas unidades ou em órgão diverso da sua lotação ou exercício**, sem necessariamente estarem em regime de teletrabalho. Seu objetivo primordial foi facilitar e flexibilizar a organização do trabalho, em especial, no ambiente digital do SAPIENS, amplamente disponível na rede mundial de computadores.

Conforme o ato normativo, a definição da atuação envolve a localização de qual equipe o membro da PGF está desempenhando as suas atribuições e qual é o órgão ou equipe responsável pela determinação da sua atividade jurídica, o que **não se confunde com a lotação, nem com o exercício**, que refletem a situação funcional do procurador federal.

Vale destacar, por oportuno, que não houve inovação legislativa em sentido estrito, uma vez que a atuação não se confunde e nem substitui a lotação e o exercício do procurador federal, devidamente previstos na Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Em reforço, o art. 28 da Portaria informa que “a alteração de atuação não implica modificação de lotação ou de exercício do Procurador Federal.”

No que pertine às principais regras instituídas, na parte inicial da Portaria Normativa nº 62, de 2024, o art. 2º traz relevantes conceitos normativos que se relacionam com o instituto até então não formalizados institucionalmente. O inciso III define a “atuação” como a “unidade de vinculação principal no SAPIENS, coincidente ou não com o órgão de lotação e de exercício”; o inciso VI, “alteração da atuação”, “mudança de unidade de vinculação principal no SAPIENS, sem alteração de lotação ou exercício”; inciso VII, “atuação desterritorializada”, “aquela em que o Procurador Federal recebe demandas originárias de uma ou mais

localidades, sem necessária relação com a competência territorial do seu órgão de exercício”; inciso VIII, “atuação territorializada”, “aquela em que o Procurador Federal recebe demandas originárias de uma ou mais localidades, necessariamente vinculadas à competência territorial do seu órgão de exercício”; e IX – “equipe desterritorializada”, “equipe criada pela Procuradoria-Geral Federal, com especialização temática e composta por Procuradores Federais que recebem demandas originárias de uma ou mais localidades, sem necessária relação com a competência territorial do seu órgão de exercício”.

O conceito de atuação, constante do citado inciso III do art. 2º, permite organizar a distribuição eletrônica do trabalho na atual realidade de **equipes desterritorializadas** (inciso VII), cujo conjunto de atribuições **perpassam as atribuições ordinárias de mais de uma unidade de lotação ou de exercício**. Ressalte-se que, atualmente, as atribuições de cada órgão de execução são desempenhadas em boa parte pelas equipes desterritorializadas (art. 2º, inciso IX).

Prosseguindo, o **detalhamento das regras da atuação** consta do Capítulo IV do ato normativo, cujo art. 6º arrola, em seus incisos, os órgãos de direção e de execução da PGF em que os membros da carreira podem ter atuação, quais sejam: “I – nos órgãos de direção e nos gabinetes da Procuradoria-Geral Federal, das Procuradorias Regionais Federais e das Procuradorias Federais nos Estados; II - nas Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais, responsáveis pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos; ou III - nas equipes, desterritorializadas ou não, regionais ou nacionais, vinculadas às Procuradorias Regionais Federais ou às



Subprocuradorias Federais, instituídas formalmente pela Procuradoria-Geral Federal.”

Está previsto também que a PGF consolidará a atuação dos procuradores federais, na forma dos incisos do “caput” do artigo 6º, mantendo a respectiva relação atualizada na intranet da AGU (§1º).<sup>4</sup> **A vinculação principal no SAPIENS deve ser coincidente com a atuação para a qual o procurador federal tenha sido designado**, regra que demonstra a íntima relação entre os dados do sistema e o novo instituto. Na hipótese de acumulação de atuações previstas nos incisos do “caput” do artigo 6º, deve ser considerada, para fins do disposto no § 1º, aquela que conste como **vinculação principal no SAPIENS** (§2º).<sup>5</sup> Essas previsões têm por objetivo uniformizar o tratamento e conferir a máxima publicidade interna quanto à unidade de atuação dos membros da carreira.

Outra previsão de destaque do art. 6º é de que os procuradores federais integrantes do Gabinete do Procurador-Geral Federal e das Procuradorias Regionais Federais, da Corregedoria, do Departamento de Administração e Governança de Pessoas, do Departamento de Gestão e

4 “Art. 6º [...] § 1º A Procuradoria-Geral Federal consolidará a atuação dos Procuradores Federais, na forma dos incisos do caput, mantendo a respectiva relação atualizada na intranet da AGU.” BRASIL. *Portaria Normativa nº 62, de 30 de julho de 2024*. Dispõe sobre a lotação, o exercício e a atuação dos Procuradores Federais nos órgãos de direção e de execução da Procuradoria-Geral Federal, bem como disciplina as hipóteses, procedimentos e normas relativas à remoção da lotação e do exercício e da alteração da atuação. Brasília, DF: Procuradoria-Geral Federal, 2024. Disponível em: <https://supersapiens.agu.gov.br/documento/1575014133>. Acesso em: 22 dez. 2025.

5 “Art. 6º [...] § 2º As unidades de atuação de Procuradores Federais são as definidas na forma do Anexo II desta Portaria Normativa e correspondem à vinculação principal no Sistema AGU de Inteligência Jurídica- SAPIENS.” Idem.

Cálculos da PGF, assim como os Chefes das Procuradorias Federais nos Estados serão classificados na forma do inciso I do “caput” do artigo 6º (§4º).<sup>6</sup> Os Responsáveis pelas Procuradorias Seccionais Federais, em regra, devem ser classificados na forma do inciso III do “caput” ou, justificadamente, na forma do inciso I do “caput” (§5º).<sup>7</sup> Dessa forma, o ato normativo define **apenas três conjuntos de unidades para designar a atuação de um procurador federal, outro aspecto distintivo do instituto em relação à lotação e ao exercício.**

Ademais, o § 6º do artigo 6º informa que os “setores, núcleos e equipes criados no âmbito interno das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais, de abrangência nacional ou não, independente da nomenclatura a eles atribuída, não são considerados como unidades de atuação de procuradores federais, os quais sempre terão sua atuação diretamente no órgão descrito no inciso II do caput.” Com essa regra, a Portaria Normativa **veda que os órgãos oriundos da descentralização interna das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais sejam considerados unidades de atuação** de Procuradores Federais, de maneira que a atuação do membro da carreira

6 “Art. 6º [...] § 4º Os Procuradores Federais que integram o Gabinete do Procurador-Geral Federal, das Subprocuradorias Federais e das Procuradorias Regionais Federais, da Corregedoria, do Departamento de Gestão de Pessoas, do Departamento de Gestão e Cálculos da Procuradoria-Geral Federal, assim como os Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais nos Estados serão classificados na forma do inciso I do caput.” Idem.

7 “Art. 6º [...] § 5º Os Responsáveis pelas Procuradorias Seccionais Federais, em regra, devem ser classificados na forma do inciso III do caput ou, justificadamente, quando necessário for que exerçam exclusivamente atribuições de gestão, na forma do inciso I do caput.” Idem.



será exclusivamente na Procuradoria Federal junto à entidade correspondente.

Nos Capítulos VI e VII, ainda foram consagradas regras de designação, alteração e revisão dos quantitativos de atuação, de natureza procedimental, que não serão aqui examinadas, mas que merecem uma leitura atenta pelos membros da carreira. Mesmo assim, relevante consignar que a **normatização do instituto da atuação viabilizou a criação do denominado sistema de “transbordo”**, sistematizado no citado Capítulo VII, consistente na alteração provisória da atuação de procuradores federais, baseado em prévio estudo técnico, que busca assegurar a equalização da distribuição do trabalho entre as diferentes Procuradorias Regionais Federais.

Observa-se, por derradeiro, que a regulamentação da atuação **dispensou a utilização do instituto da dedicação exclusiva** e serviu de subsídio para o censo de procuradores federais, revelando-se como um dado gerencial mais fidedigno da distribuição da força de trabalho e de grande importância para a gestão de pessoal.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da atuação, portanto, é uma medida eminentemente gerencial, fundada na necessidade de estabelecer instrumento de alocação ágil e simplificada da força de trabalho, associada à vinculação do procurador federal no sistema SAPIENS, devido à organização desterritorializada de execução das atividades jurídicas. A formalização do instituto confere maior flexibilidade à governança de pessoas, valendo-se dos avanços tecnológicos à disposição, além de densificar um dos

princípios constitucionais da Administração Pública, consagrado no art. 37 da Constituição Federal: a eficiência administrativa, ao organizar, estruturar e disciplinar a execução do trabalho, visando alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Por mais bem sucedida que tenha sido a inovação, como todo instituto e normativos que o amparam, há a exigência de permanente atualização das suas regras, inclusive envolvendo outros aspectos afins, como os relativos ao exercício. Questões de ordem funcional e de meio-ambiente do trabalho dos membros da carreira são desafios que estão sendo enfrentados<sup>8</sup> e que exigirão aperfeiçoamento normativo, o que deverá ocorrer em tempo e modo a fim de que o interesse individual dos procuradores federais seja integrado ao interesse público na prestação de um serviço jurídico de excelência às entidades assistidas, que reverta positiva e concretamente em benefícios para a sociedade.

---

8 A título exemplificativo, é usual a designação de membro da carreira para atuar em determinada Procuradoria Federal junto à entidade (órgão de execução indireta); contudo, o seu efetivo exercício permanece em outro órgão de execução, normalmente no seu órgão de lotação. Em razão disso, aspectos relacionados a direitos e deveres funcionais (como marcação de férias e concorrência ao teletrabalho), assim como a definição do próprio local de trabalho, ficam sem uma resolução adequada.