



.....

PRAZO MÁXIMO PARA OCUPAÇÃO DE FUNÇÕES DIRETIVAS NO ÂMBITO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

.....

THE FEDERAL ATTORNEY'S OFFICE AND TERM
LIMITS FOR LEADING POSITIONS

Igor Aragão Brilhante¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Fundamentos; 1.1 Fundamento político-filosófico para a periódica alternância entre comandantes e comandados; 1.2 A perpetuação, concreta ou imaginada, nas chefias; 1.3 Fundamentos práticos em prol da certeza do rápido retorno às atividades ordinárias; 1.4 O prazo fixo como uma espécie de véu da ignorância em prol da boa gestão; 2. Conclusão; Referências.

¹ - Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco.



RESUMO: Em análise crítica do modelo tradicional de organização da Advocacia Pública Federal, o presente estudo visa a demonstrar a necessidade de estabelecer-se uma regra que preveja expressamente prazo máximo para a ocupação continuada de funções diretivas na instituição. Para tanto, além de questões de ordem prática, serão apresentados fundamentos político-filosóficos para a proposta, centrados na noção de justiça e nos benefícios inerentes à alternância de nomes em funções de comando, com especial menção a lições de Aristóteles e John Rawls.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia Pública Federal. Funções de Comando. Aristóteles. Rawls. Véu da ignorância.

ABSTRACT: In a critical analysis of the traditional model of the Federal Attorney's Office, the present study aims to demonstrate the need to establish a rule that expressly foresees a maximum term for the leading positions in the institution. For this, in addition to practical questions, political and philosophical foundations will be presented for the proposal, based on the notion of justice and the benefits inherent in the alternation of names in managerial functions, with particular reference to the lessons of Aristotle and John Rawls.

KEYWORDS: Federal Attorney's Office. Leading Positions. Aristotle. Rawls. Veil of Ignorance.

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa a confirmar, à luz de fundamentos teóricos e de ordem prática, algo que já tende a ser intuitivo à primeira observação da realidade das carreiras da Advocacia Pública Federal. No atual contexto institucional especialmente crítico, em que se avolumam questões múltiplas a exigir solução, há uma medida que teria o potencial de influenciar positivamente quase todos esses pontos hoje problemáticos: a estipulação de um prazo máximo para a ocupação continuada de cargos ou funções de chefia no âmbito das procuradorias.

Com efeito, notadamente em relação a respostas a problemas de condições de trabalho, físicas e institucionais, e do tratamento internamente dispensado aos procuradores, haveria impacto significativo de regra institucional expressa prevendo prazo máximo para ocupação de funções diretivas, sendo esse período breve, fixo e obrigatoriamente sucedido por retorno ao trabalho ordinário de membro da Advocacia Pública Federal. É o que se tentará demonstrar, conferindo-lhe a necessária fundamentação, do ponto de vista tanto teórico quanto mais prático da realidade e do cotidiano das Procuradorias.

1. FUNDAMENTOS

1.1 Fundamento político-filosófico para a periódica alternância entre comandantes e comandados

A proposta de prazo máximo para ocupação cargos diretivos nada mais é que um corolário da necessidade de alternância de poder quando exercido entre iguais. Daí porque é sumamente importante compreender a ocupação de funções de comando à luz da igualdade essencial entre os procuradores de cada carreira da Advocacia Pública Federal.

Com efeito, se se está a analisar universo de colegas de cargo idêntico – alcançado pela mesma via do concurso público, que os faz presumidamente aptos ao exercício das mesmas funções – não seria nem sequer justo subordiná-los, sem alternância, uns aos outros. Essa, na verdade, é a exata lição que o velho Aristóteles, tendo como parâmetro a sociedade em geral, já alertava em seus escritos políticos na Grécia do século III a.C., como se pode ver a seguir²:

§ 6. Sendo melhor que as coisas fiquem como estão, segue-se naturalmente que, na sociedade civil, melhor seria também que os mesmos homens ficassem sempre no poder, se isso fosse possível. Mas, como a perpetuidade no poder é incompatível com a igualdade natural, e além disso sendo justo que todos dele participem, já considerado como um bem, já como um mal, deve-se imitar essa faculdade de alternar no poder que os homens iguais se concedem uns aos outros, do mesmo modo por que antes o receberam. Assim, uns ordenam e outros obedecem, alternadamente, como se se tornassem outros homens. E os magistrados, cada vez que chegam às funções públicas, preenchem ora um cargo, ora outro.

Note-se, agora, como essa constatação de igualdade fundamenta não apenas a necessi-

2 - ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 2. ed. revista, Bauru: Edipro, 2009. p. 41.



dade de alternância “por justiça” para com os que obedecem, havendo ainda reflexos mais amplos e vinculados ao próprio bom exercício da função de comando. Com efeito, a compreensão de que a carreira não é formada por duas espécies bem definidas de membros – uma sendo inatamente superior à outra, por assim dizer – essa compreensão traz consigo também a conclusão da indispensabilidade ou, no mínimo, da extrema pertinência da participação plural nos postos de direção.

Ou por outra: não havendo algo como um rol de procuradores predestinados ou naturalmente ungidos para a função de comando, é extremamente benéfica a renovação de quadros, com a periódica substituição de dirigentes por outros procuradores que, igual ou superiormente aptos, estejam à espera de sua oportunidade. Nesse sentido, vale recorrer mais uma vez a uma precisa citação de Aristóteles, aqui com destaques acrescentados³:

§ 1. Visto que toda a sociedade política se compõe de homens que mandam e homens que obedecem, é preciso examinar se os chefes e os subordinados devem ser sempre os mesmos, ou se devem trocar de função. É evidente que a educação deve responder por essa grande divisão. Se houvesse, pois, entre uns e outros, tanta diferença como julgamos existir, de um lado entre os deuses e os heróis, e os homens do outro lado, primeiro na relação do corpo e depois na da alma, de modo que a superioridade dos chefes sobre os súditos fosse clara e incontestável, não se poderia negar que melhor seria que os mesmos homens mandassem sempre ou obedecessem.

§ 2. Mas como não é fácil encontrar esses mortais privilegiados, e não sendo possível descobrir uma superioridade semelhante à que Silax atribui aos reis indianos sobre os seus súditos, vê-se claramente que, por muitas razões, devem todos os cidadãos mandar e obedecer alternadamente. A igualdade é a identidade de funções entre seres semelhantes, e é difícil ao Estado subsistir quando obra contra as leis da justiça. [...].

Quanto à aptidão para comandar ou gerir, é importante ter em conta duas perspectivas pelas quais ela pode ser vista no âmbito das Procuradorias. Se pode haver certo receio ou mesmo pejo em reconhecer a existência ou o surgimento de outros nomes absolutamente melhores que aqueles em exercício em determinado momento, por outro lado parece estar para além de dúvida razoável que, sobretudo em instituição de corpo funcional tão amplo, haverá nomes mais afeitos ou mais adequados – a determinadas conjunturas, para específica colaboração, em dada prioridade que certo contexto esteja a demandar.

Em termos mais diretos: os gestores têm sua aptidão também influenciada pelo tempo e pelo contexto em que se inserem, o que recomenda a alternância de seus nomes como forma de ajustamento à natural sucessão de fases em toda instituição. Expansão de estrutura física, implantação de novas tecnologias, aperfeiçoamento técnico em uma área em particular, reorganização de quadros e atribuições, todas essas são hipóteses de prioridades que podem se alterar e se sobrepor ao longo do tempo numa carreira ou setor, mudando junto consigo os nomes que estariam mais aptos para enfrentá-las.

1.2 A perpetuação, concreta ou imaginada, nas chefias

Na esteira dessa referência ao passar dos contextos e do tempo, cabe apresentar um ponto essencial para a amplificação dos efeitos nocivos da ausência de prazos fixos nas chefias.

3 - ARISTÓTELES, op. cit., p. 254/255

Trata-se da sensação de perenidade que, apesar da precariedade ínsita a essas funções de direção⁴, a prática administrativa parece dar quase sempre a seus ocupantes ocasionais. Com efeito, sem essa impressão, sem esse sentimento, a separação entre chefes e chefiados não se faria tão marcada e, conseqüentemente, perniciososa.

Apesar de um tanto curiosa, essa sensação não é difícil de explicar. A ausência da marcação, formal e prévia, do termo do exercício continuado de chefias já tenderia a obliterar a noção desse limite. E, não bastasse isso, há de se levar em conta ainda o efeito psicológico da observação, ao longo do tempo, da efetiva prática de ter-se postos de comando sendo ocupados e reocupados pelos mesmos nomes de sempre.

A sensação, então, passa de fato a ser como a de certa personagem machadiana, que, havendo prometido entregar seu filho ao seminário tão-logo ele completasse a maioridade, teve sua tranquilidade ao longo da infância e adolescência do rapaz assim explicada pelo autor: “Prazos largos são fáceis de se subscrever; a imaginação os faz infinitos”⁵. No caso do exercício de chefias na Advocacia Pública Federal, a imaginação tem terreno ainda mais fértil – mais que apenas largos, os prazos são também indefinidos.

1.3 Fundamentos práticos em prol da certeza do rápido retorno às atividades ordinárias

A perpetuidade das chefias – seja nos casos em que se dê efetivamente, seja na forma da sensação recém-explicada – não tem sido inofensiva para a Advocacia Pública Federal. Ao permitir o surgimento do, por assim dizer, “chefe profissional” (no sentido de exercer ou crer exercer a chefia como função permanente, e não como ocupação transitória), essa ausência de limites acaba induzindo a uma espécie de cisão da carreira entre procuradores e chefes – com a forte e inapropriada tendência de que estes percam sua identificação com aqueles, em termos psicológicos inclusive.

Com isso, todas as questões essenciais à carreira e que figuram como componentes críticos da atual conjuntura da Procuradoria, todas elas acabam tendo sua análise de certa forma prejudicada ou embaciada. De fato, estando os chefes submetidos indefinidamente a remuneração, a trabalho e a demandas diferentes – e muitas vezes até a estrutura e espaço físico distintos –, as questões dos procuradores passam a ser questões “do outro”, o que, embora não impeça seu exame a contento, gera um significativo distanciamento que não haveria na hipótese de integrarem todos um mesmo e único grupo.

Note-se bem, sobretudo por ser esclarecimento indispensável à exata compreensão daquilo que está sendo estudado e proposto: não se está aqui a negar a possibilidade – tampouco eventuais exemplos concretos – de chefes longevos, afastados formal e prolongadamente da lida ordinária dos procuradores e, ainda assim, conseguindo por mérito pessoal manter-se integrado e junto a seus chefiados. O ponto fundamental, no entanto, é exatamente construir uma sistemática institucional que dependa nada ou o mínimo dessa sorte de mérito ou traço pessoal de determinado chefe. E são pelo menos duas as razões para isso.

4 - Com sua livre nomeação e demissibilidade *ad nutum*.

5 - ASSIS, Machado de. *Dom Casmurro*. Rio de Janeiro: MEDIAfashion, 2008. p. 29.



Primeiramente, é o próprio princípio republicano que repele essa dependência de características individuais em lugar de soluções institucionais marcadas pela impessoalidade e objetividade. Com efeito, sobretudo em funções essencialmente técnicas como as chefias no âmbito da Advocacia Pública, pouco deve importar se seu ocasional ocupante é pessoalmente benevolente ou preocupado com sua equipe; o sistema deve funcionar bem e induzir à boa gestão objetivamente e por si mesmo. É assim que se faz forte e republicana uma instituição.

Além disso, a fragilidade dessa benevolência individual confirma sua inadequação como sustentáculo de uma boa gestão ou atuação institucional. Nesse sentido, é necessário ter em mente os reais e prevaletentes móveis das atuações humanas para, assim, buscar modelos e sistemas verdadeiramente funcionais. Esse desnudamento não é muito distinto daquele que, embora apresentado em contexto diverso, restou consagrado na clássica metáfora de Adam Smith em *A riqueza das nações*⁶ (destacou-se):

O homem, entretanto, tem necessidade quase constante da ajuda dos semelhantes, e é inútil esperar esta ajuda simplesmente da benevolência alheia. Ele terá maior probabilidade de obter o que quer, se conseguir interessar a seu favor a autoestima dos outros, mostrando-lhes que é vantajoso para eles fazer-lhe ou dar-lhe aquilo de que ele precisa. É isto o que faz toda pessoa que propõe negócio a outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer – esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos. Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua autoestima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles.

De fato, conforme a aguda percepção de Adam Smith, não é a fortuita e precária benevolência do comerciante que vai garantir o abastecimento da comunidade. É, na verdade, sua busca individual pela subsistência e pelo lucro que faz o comerciante esmerar-se em sua atividade e, então, assegurar bons e suficientes produtos aos consumidores.

Transpondo a acuidade dessa realista lição para o específico objeto deste artigo, pode-se adaptá-la sintetizando que não é da contingente benevolência de uma ou outra chefia que deve seguir dependendo a solução institucional dos problemas da Advocacia Pública Federal. Seria a certeza do iminente retorno às atividades ordinárias que – ela sim – impeliria, com muito mais segurança e abrangência, os chefes na direção do aperfeiçoamento e melhoria de sua própria carreira. Haveria, portanto, uma sistemática que – à parte os bons ou maus traços de personalidade dos eventuais ocupantes da chefia – influenciaria por si mesma a atividade de gestão, no sentido do respeito aos colegas, ao cargo de procurador e, em última análise, à instituição.

1.4 O prazo fixo como uma espécie de véu da ignorância em prol da boa gestão

É possível ainda emprestar particular amparo teórico ao raciocínio acima, de modo a robustecê-lo tecnicamente e confirmar-lhe a validade. Para tanto, vai-se buscar a ideia de *véu da ignorância* introduzida pelo filósofo americano John Rawls para retomar, a seu modo, a concepção

6 - SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 74

de contrato social tradicionalmente presente na filosofia política. Veja-se, então, a aproximação que se pode fazer.

John Rawls trabalha a ideia de justiça como equidade, pondo foco na superação de fatores meramente utilitaristas ou arbitrários na estruturação básica da sociedade. Para ele, a forma de organização e a fixação dos princípios de justiça que viriam a reger a sociedade derivariam de um consenso original entre os indivíduos (pensador contratualista, como já indicado); mas haveria de haver algo que garantisse que esse consenso fosse essencialmente justo, no sentido de não ser prejudicado ou maculado pela prevalência de opiniões ou interesses dos indivíduos de posição social proeminente.

Com efeito, seria moralmente fraca para sua caracterização como justo a consecução de consenso – sem mecanismo que lhe garantisse o respeito efetivo à liberdade e à racionalidade na atuação e nas escolhas de seus construtores. E é aqui, exatamente para garantir essa correta “posição original” dos participantes do contrato social, que Rawls introduz a ideia do “véu da ignorância”. Nas exatas palavras de Rawls⁷:

A ideia da posição original é estabelecer um processo equitativo, de modo que quaisquer princípios aceitos sejam justos. O objetivo é usar a noção de justiça procedimental como fundamento da teoria. De algum modo, devemos anular os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posições de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício. Com esse propósito, assumo que as partes se situam atrás de um véu de ignorância. Elas não sabem como as várias alternativas irão afetar o seu caso particular, e são obrigadas a avaliar os princípios unicamente com base nas considerações gerais.

Neste momento hipotético de eleição de princípios e regramentos que irão reger a cooperação social futura, as partes haveriam agir como inscientes de sua posição na sociedade, de suas preferências ideológicas e mesmo de suas características e dons naturais. Será essa insciência que viabilizará escolhas equânimes, livres de excessos e desvirtuamentos que adviriam da tentação ou tendência humana a autobeneficiar-se. Na explicação sempre didática do professor Michael Sandel⁸, a tratar da teoria de seu compatriota:

Analisemos agora uma experiência mental: suponhamos que, ao nos reunir para definir os princípios, não saibamos a qual categoria pertencemos na sociedade. Imaginemo-nos cobertos por um véu da ignorância que temporariamente nos impeça de saber quem realmente somos. [...]

Primeiramente, raciocina, não optaríamos pelo utilitarismo. Por trás do véu de ignorância, cada um de nós ponderaria: “Pensando bem, posso vir a ser membro de uma minoria oprimida.” E ninguém se arriscaria a ser o cristão atirado aos leões para o divertimento da multidão. Tampouco escolheríamos o simples *laissez-faire*, o princípio libertário que daria às pessoas o direito de ficar com todo o dinheiro recebido em uma economia de mercado. “Posso acabar sendo Bill Gates”, alguém raciocinaria, “mas também posso, por outro lado, ser um sem-teto. Portanto, é melhor evitar um sistema que me deixe desamparado ou que não me ajude.”

7 - RAWLS, Jonh. *Uma teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 146/147.

8 - SANDEL, Michael J. *Justiça – O que é fazer a coisa certa*. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 178.



Entendida a noção de véu da ignorância, cabe agora verificar a validade e a pertinência da aproximação dessa ideia ao recorte social específico do âmbito institucional da Advocacia Pública Federal. Como já se indicou, o fundamental – em uma instituição de Estado e republicana, é livrar-se da sujeição a incertos e arbitrários traços de personalidade ou benevolência dos ocupantes de cargos diretivos. Na verdade, é o próprio modelo de organização institucional que há de impelir, por si, à boa gestão.

O que ora se está defendendo é que a implantação de mandatos fixos e breves poderia funcionar, no âmbito da Advocacia Pública, como o véu da ignorância na teoria de John Rawls. Com efeito, a efetiva e constante alternância então gerada tornaria os gestores de certo modo inscientes de sua posição – já em futuro bastante breve – na instituição. Daí porque eles se veriam impelidos, pelo próprio sistema, a escolhas de gestão baseadas, devida e verdadeiramente, em fatores justos e equânimes. E aqui nunca é demais lembrar que a aproximação ora feita é ainda mais adequada por salientar a característica de igualdade entre os membros da Advocacia Pública Federal, ultrapassando em definitivo a cisão que, na prática, isola os ocupantes de cargos diretivos.

Em termos mais concretos, gera-se para o gestor a insciência – institucionalmente muito bem-vinda – quanto a sua futura posição e situação no órgão. As possibilidades, finalmente, passam a ser plurais de fato e de pronto, sem a garantia ou a sensação de permanência perene na cúpula ou em chefias. Em dado momento, pode ser que se venha a estar isolado em funções de comando, mas igualmente é possível que se esteja sob a lida e as condições ordinárias de procurador; pode-se estar coordenando a confecção de regramentos rigorosos para a carreira, da mesma forma que se pode estar, fora do comando, submetido a essa sorte de norma... enfim, a gestão institucional ganha as vantagens todas que somente essa espécie de véu da ignorância lhe consegue devida e eficazmente aportar.

2. CONCLUSÃO

Em suma, pode-se concluir que, apesar da ampla pauta de questões críticas no âmbito das carreiras da Advocacia Pública Federal, há de fato medida que, sozinha, teria o potencial de influenciar na solução de todas elas, por uma espécie de arrastamento ou, pelo menos, de reverberação. É a estipulação de regramento institucional prevendo prazo máximo para ocupação de funções de chefia no âmbito das Procuradorias, com a essencial previsão de obrigatório retorno ao trabalho ordinário em seguida, para as atribuições regulares, frise-se, do cargo no qual se ingressou por concurso público, o de membro da Advocacia Pública Federal.

Note-se bem: não é que se esteja, simplistamente, vendo nesse regramento isolado a solução plena ou rápida das crises na Advocacia Pública Federal; porém há uma inegável centelha transformadora nessa sorte de proposta. Ou por outra: pode ser que ela não seja a solução, mas decerto é um bom caminho.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 2. ed. revista, Bauru: Edipro, 2009.

ASSIS, Machado de. *Dom Casmurro*. Rio de Janeiro: MEDIAfashion, 2008.

RAWLS, John. *Justiça e democracia*. Tradução de Irene A. Paterno. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Uma teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RUSS, Jacqueline. *Pensamento ético contemporâneo*. Tradução de Constança Marcondes Cesar. São Paulo: Paulus, 1999.

SANDEL, Michael J. *Justiça – O que é fazer a coisa certa*. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

STRIN, François. *Compreender Aristóteles*. Tradução de Ephraim F. Alves. Petrópolis: Vozes, 2006.



