

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

IOLANDA GUINDANI

**DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO E DEMAIS ENTES FEDERADOS
ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL
AUTONOMIA
REAPARELHAMENTO - HONORÁRIOS**

São Paulo

2014

IOLANDA GUINDANI

**DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO E DEMAIS ENTES FEDERADOS
ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL
AUTONOMIA
REAPARELHAMENTO - HONORÁRIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

São Paulo
Junho de 2014

Autora: Iolanda Guindani

**DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO E DEMAIS ENTES FEDERADOS
ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL
AUTONOMIA
REAPARELHAMENTO - HONORÁRIOS**

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a)

Assinatura:

Data da aprovação: ----/----/----

Resumo

O presente trabalho de conclusão de curso, tem como estudo de caso demonstrar que a Advocacia Pública, especialmente a federal, representada pela AGU – Advocacia Geral da União e seus órgãos, não vem recebendo o tratamento adequado por parte do Governo Federal, apesar de representar judicial e extrajudicialmente a União e ser responsável pela arrecadação de recursos e cobrança da dívida ativa da União. É o único órgão entre as funções essenciais à justiça que não possui autonomia. Demonstraremos em dados concretos obtidos junto ao próprio governo federal, a situação superavitária da AGU e as vantagens de se estabelecer uma parte da remuneração variável – Remuneração por Performance – aos Procuradores, a exemplo de outros países.

Palavras-chave: advocacia Pública; reaparelhamento; remuneração por performance; honorários

ABSTRACT

This work of completion, has as a case study to demonstrate that the Public Advocacy, especially at the federal, represented by AGU - Attorney General's Office and its agencies, has not received adequate treatment from the federal government, despite representing and out of court and the Union be responsible for fundraising and collection of the outstanding debt of the Union is the sole organ of the essential justice that lacks autonomy functions. Demonstrate on actual data obtained from the federal government itself, the surplus in the AGU and the advantages of establishing a portion of the variable remuneration - Remuneration for Performance - to prosecutors, like other countries.

Keywords: Public advocacy; modernization; pay for performance; fees

Sumário

1 – INTRODUÇÃO	07
2 – ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL	10
2.1 - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN	12
3 – SONEGAÇÃO FISCAL NO BRASIL – SONEGÔMETRO	15
4 – PEC 82/2007 – PEC DA PROIBIDADE	16
5 – REMUNERAÇÃO POR PERFORMANCE NO SETOR PÚBLICO	16
5.1 – Argumentos a favor da introdução da remuneração por desempenho	17
6 – HONORÁRIOS PARA ADVOGADOS PÚBLICOS	21
7 – CONCLUSÃO	25
8 – BIBLIOGRAFIA	26

INTRODUÇÃO

À Advocacia Pública, criada pela novel Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atribui-se o mister de representar judicial e extrajudicialmente os entes federados e prestar assessoria e consultoria jurídica ao Poder Executivo¹.

Trata-se de estrutura do estado que não é percebida pela população, mas que é implicada diretamente por ela, na medida em que assegura os recursos para realização das políticas sociais e orienta a Administração da persecução de seu mister.

É função essencial à justiça, entretanto encontra-se institucionalmente inferiorizada em relação ao Poder judiciário e ao Ministério Público, ambos muito bem estruturados, com pessoal de apoio treinado e bem remunerado, enquanto a Advocacia Geral da União não possui sequer quadro próprio de servidores, recebendo por transferência servidores de outros órgãos que atuam na área meio.

Fortalecer a Advocacia Pública significa defender as políticas públicas, sobretudo no combate à corrupção e à sonegação fiscal.

É risível quando se verifica que existe de um lado uma legião de advogados privados, atuando em grandes ou pequenos escritórios, com estruturas bem montadas patrocinando causas contra o Poder Público, a maioria principalmente nas Justiças Federais e de outro lado os Advogados Públicos, atuando de maneira solitária, sem a ajuda de sequer um assessor.

Também é risível constatar-se que a Advocacia Pública que é quem defende a União é desprestigiada em relação ao Judiciário e MP, pela própria União, a quem interessa uma defesa eficaz.

No presente governo foi efetivado um Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil, a qual foi definida, em sua apresentação, pelo Ministro de Estado da Justiça José Eduardo Cardozo e pelo Secretário de Reforma do Judiciário Interino Marcelo Vieira campos, nos seguintes termos:

¹ Compete a Advocacia-Geral da União representar a União, às Procuradorias Estaduais representar os respectivos Estados e o Distrito Federal e as Procuradorias Municipais representar os respectivos Municípios

“Apesar da indiscutível importância conferida à Advocacia Pública pela Constituição Federal de 1988, ainda é insuficiente o grau de conhecimento sobre o seu funcionamento e a forma como vem operando no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e dos Municípios.

Nessa linha, é impensável empreender qualquer iniciativa de melhoria e aperfeiçoamento do sistema de justiça que passe ao largo da Advocacia Pública, responsável pela representação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas respectivas autarquias e fundações, em juízo e fora dele. Com efeito, é notório que grande parte das ações judiciais que tramitam nas varas e tribunais de todo o país tem o Poder Público em um de seus pólos.

O fortalecimento da Advocacia Pública precisa ser compreendido como o fortalecimento da própria Justiça brasileira, ao lado da reforma e do aperfeiçoamento do sistema de justiça, do sistema processual e da democratização do acesso à justiça, notadamente pelo desempenho de importante função de controle preventivo de legalidade dos atos da administração pública. Portanto políticas públicas que tenham por objetivo a democratização da justiça terão necessariamente que incorporar e fortalecer a atuação da Advocacia Pública – uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado e responsável pela orientação e defesa jurídicas do Estado em todos os graus de jurisdição e também extrajudicialmente, garantidora do interesse público, da justiça, da cidadania e da Constituição.

O significado da Instituição em um contexto democrático justificaria por si só o seu conhecimento e a proposição de iniciativas que tenham por objetivo o seu fortalecimento.

Nesse sentido o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, tem empreendido esforços destinados ao fortalecimento das Instituições Públicas do Estado. Os Diagnósticos do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e o agora sobre a Advocacia Pública além de contribuir para uma visão panorâmica do sistema judicial brasileiro também demonstram as principais áreas de atuação, projetos, iniciativas e experiências dessas Instituições.²

Entretanto, apesar do reconhecimento do Governo de que **“O fortalecimento da Advocacia Pública precisa ser compreendido como o fortalecimento da própria Justiça brasileira”**, desde então nada foi feito para que a AGU ocupasse com dignidade o papel para o qual foi criada e que vem desempenhando com galhardia, apesar das dificuldades.

² I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil – Ministério da Justiça, Brasil 2011

Assim, no presente trabalho de conclusão de curso, objetivamos propor como caminho a ser traçado pela Administração, o reconhecimento de que a Advocacia Pública necessita de autonomia institucional, financeira e orçamentária, através da aprovação da PEC 82/2007, que corrigirá a desigualdade com as demais funções essenciais à Justiça, uma vez que a Advocacia Pública é a única que não possui autonomia.

Demonstraremos, que assim como em diversas áreas estudadas ao longo de nosso curso, cada real investido na instituição resulta em retorno imediato aos cofres públicos de expressiva monta, os quais são de extrema importância para assegurar os recursos necessários à implementação das políticas sociais, mas que a atuação da Advocacia Pública transborda do caráter pecuniário na medida em que é garantidora do interesse público, da justiça, da cidadania e da constituição.

2 – ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

A novel Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trata das Funções essenciais à Justiça em seu Capítulo IV, juntamente com o Ministério Público e a Defensoria Pública, coloca a Advocacia Pública.

Das leitura dos dispositivos citados podemos observar que tanto o Ministério Público, quanto a Defensoria Pública possuem autonomia funcional e administrativa.

CAPÍTULO IV DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Seção I DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

...

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

...

Seção II

DA ADVOCACIA PÚBLICA (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Seção III

DA ADVOCACIA E DA DEFENSORIA PÚBLICA

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. [\(Renumerado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

A Advocacia Pública Federal, criada pela Constituição Federal de 1988 e instituída pela Lei Complementar nº 73 representa a União, suas Autarquias e Fundações Públicas Judicial e Extrajudicialmente, sendo composta pelos Órgãos de Direção Superior, de

Execução, de Assistência Direta e imediata ao Advogado-Geral da União e por órgãos vinculados.

Os membros da Advocacia-Geral da União são: os Advogados da União³, que atuam na representação judicial, extrajudicial e no assessoramento jurídico de órgãos da Administração Direta da União; os Procuradores da Fazenda Nacional, que representam a União em causas de natureza tributária e prestam assessoria ao Ministério da Fazenda; os Procuradores Federais, que atuam na representação de autarquias e fundações públicas, e os Procuradores do Banco Central que atuam especificamente no Banco Central.

Com efeito, os membros da AGU são responsáveis por dar os balizamentos jurídicos dentro dos quais serão implementadas as políticas públicas e editados os atos normativos do Poder Executivo. Não lhes cabe questionar as escolhas dos gestores, mas sim viabilizar as escolhas populares contidas num programa de governo eleito nas urnas, mostrando o espaço de atuação dos dirigentes diante dos limites impostos pelas leis da República e pela Constituição.

2.1 – Procuradoria da Fazenda Nacional

Dentre os membros da AGU, nosso trabalho destacará a atuação dos PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL, vinculados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja missão precípua é assegurar recursos para as políticas públicas e sociais.

O conceito de políticas sociais ainda não encontrou uma definição única, variando de acordo com o ambiente em que se propaga.

³ A Carreira de Assistente Jurídico, prevista no § 5º artigo 2º da LC nº 73/93 que atuam nos Ministérios, na Secretaria-Geral e nas demais Secretarias da Presidência da República e no Estado-Maior das Forças Armadas, foi transformada em cargos de Advogado da União por meio da lei nº 10.549/2002.

Segundo a definição de Jorge Abrahão de Castro⁴ “*política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Para tanto, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos que são a proteção social e a promoção social para dar respostas aos direitos sociais.*”

Prossegue o autor discorrendo sobre estes dois objetivos tão importantes das políticas públicas que são a proteção social e a promoção social.

A *proteção social* dos cidadãos manifesta-se na seguridade social que tem como ideia a solidariedade (apesar do critério do seguro social ainda prevalecer em grande parte dos países) aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: (a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano - crianças e idosos, por exemplo; (c) situações de risco, como em caso de acidentes - invalidez por acidente etc.

A *promoção social* é entendida como a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ideia força é que a geração de igualdades está relacionada à expansão da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, principalmente a escolarização e o acesso à saúde como elementos centrais na geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social. Apenas isso, no entanto, não é suficiente para garantir a geração de igualdade, sendo necessário também garantir por meio das políticas públicas, o exercício de tais capacidades, mediante as políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões, seja no meio rural ou nas cidades. São eles elementos primordiais para promoção social, pois permitem a ampliação de oportunidades e a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos. Tal pressuposto só vai ser atingido se, em seu processo de universalização, conseguir atingir as populações mais pobres com bens e serviços de boa qualidade.

⁴ Jorge Abrahão de Castro. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012

Segundo estudo realizado pelo Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ, no ano de 2011⁵, estes são os números apresentados, referentes à atuação do órgão:

Vitórias – Estima-se que, em 2011, a atuação da PGFN, representando a Fazenda Nacional judicial e extrajudicialmente, evitou a perda de **R\$ 277.562.496.807,83** (duzentos e setenta e sete bilhões, quinhentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e noventa e seis mil oitocentos e sete reais e oitenta e três centavos).

Arrecadação – No ano de 2011, a PGFN arrecadou efetivamente para os cofres da União o montante de **R\$ 25.482.287.233,73** (vinte e cinco bilhões, quatrocentos e oitenta e dois milhões, duzentos e oitenta e sete mil duzentos e trinta reais e setenta e três centavos).

Além destes valores a PGFN arrecadou, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, **R\$ 188.996.307,00** (centro e oitenta e oito milhões, novecentos e noventa e seis mil, trezentos e sete reais), relativos ao FGTS.

Apesar de todas as vitórias obtidas pela PGFN no cumprimento de seu mister, com forte ingresso direto de receitas decorrentes dessa atuação, necessita de investimentos compatíveis para sua adequada estruturação.

De acordo com as informações oficiais⁶, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional custa, em média, 2,50% da arrecadação por ela gerada, ou seja, 2,50% do benefício econômico imediatamente obtido pelo governo com a atuação do órgão, isso sem considerar os benefícios indiretos decorrentes da atuação da PGFN e repercussão econômica das decisões favoráveis ao fisco.

Tomando-se por base exclusivamente a arrecadação do ano de 2010, para cada R\$ 1,00 investido a PGFN devolveu à União R\$ 34,45.

⁵ A PGFN em números 2011 – site SINPROFAZ – www.sinprofaz.org.br

⁶ Fonte: relatórios de Gestão da PGFN 2006 a 2010 – www.pgfn.fazenda.gov.br

3 – Sonegação Fiscal no Brasil - SONEGÔMETRO

Em janeiro de 2013 foi lançado pelo SINPROFAZ – Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional, o SONEGÔMETRO, que nos moldes do Impostômetro, contabiliza em tempo real o que é sonegado de impostos no Brasil.

“O objetivo principal da campanha é demonstrar que sem um efetivo combate à sonegação, alimenta-se um círculo vicioso de alta carga tributária e de pulverização da concorrência desleal”⁷.

O lançamento da campanha teve como base estudo encomendado pelo SINPROFAZ⁸ :

“Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação”, concluiu que “na hipótese ainda de se levar em conta apenas a média dos indicadores de sonegação dos tributos que têm maior relevância para a arrecadação (ICMS, Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias), poder-se-ia estimar um indicador de sonegação de 28,4% da arrecadação (percentual muito próximo do indicador de sonegação para o VAT em países da América Latina, que foi de 27,6%), que equivale a 10,0% do PIB, o que representaria o valor de R\$ 415,1 bilhões caso levado em conta o PIB do ano de 2011. Tomando-se em consideração esse último indicador para a sonegação, poder-se-ia afirmar que se não houvesse evasão, o peso da carga tributária poderia ser reduzido em quase 30% e ainda manter o mesmo nível de arrecadação. Esses R\$ 415,1 bilhões estimados de sonegação tributária são superiores a tudo o que foi arrecadado, em 2011, de Imposto de Renda (R\$ 278,3 bilhões), a mais do que foi arrecadado de tributos sobre a folha e salários (R\$ 376,8 bilhões) e a mais da metade do que foi tributado sobre bens e serviços (R\$ 720,1 bilhões).”

Ninguém dúvida de que, quando a carga tributária é alta e os meios de coibição da sonegação são insuficientes é bem mais vantajoso economicamente para pessoas tanto físicas, quanto jurídicas sonegarem. Para isso é fundamental que tenhamos meios eficientes e eficazes para detectar e punir a sonegação, gerando assim maior arrecadação, com uma menor carga tributária a ser suportada pelos contribuintes.

⁷ Revista Justiça Fiscal – Ano 5, número 16, julho 2013

⁸ Consultor Jurídico, em 5 de maio de 2013

4 – PEC 82/2007 – a PEC da Proibidade

A comissão especial da Câmara dos Deputados que analisa a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 82/07 aprovou o texto que concede autonomia funcional e prerrogativas aos integrantes da Advocacia-Geral da União (AGU), da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria das Autarquias e às procuradorias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A proposta agora segue para análise do plenário da Câmara.

A comissão aprovou o substitutivo do relator, deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES), pela aprovação das PECs 82/07 e 452/09, que tramitam em conjunto.

A proposta, além de assegurar a autonomia institucional, financeira e orçamentária da Advocacia Pública, corrigirá a desigualdade com as demais funções essenciais à Justiça, uma vez que a Advocacia Pública é a única que não possui autonomia.

Espera-se a aprovação da PEC, o que dará um novo norte para a Advocacia Pública, complementando assim o intento da novel Constituição Federal, que colocou a Advocacia Pública como função essencial à justiça e para a qual não foram dadas condições adequadas de trabalho.

5 – Remuneração por Performance no Setor Público

Todos sabemos que os recursos econômicos e políticos são escassos por definição, o que exige por parte do Estado uma Administração eficiente, que busque o aumento da produtividade dos quadros, com ações efetivas.

Como vimos ao longo de nosso curso, muitas técnicas aplicadas pelo setor privado podem e devem ser aplicadas também pelo setor público, assim é que introduzimos neste trabalho o conceito de política de remuneração relacionadas à performance, ou desempenho.

“Remuneração por *performance*” (PRP, na sigla em inglês) se refere a uma variedade de sistemas que ligam a remuneração do empregado ou servidor ao resultado de seu trabalho. Largamente difundida em administrações públicas dos 30 países da OCDE⁹, o principal argumento a favor da PRP é que ela age como motivador ao proporcionar o reconhecimento e remuneração adicional em resposta ao aumento da efetividade e eficácia do servidor.

A PRP aplicada ao setor público se assemelha, nos seus efeitos, à prática de pagamento de bônus anuais em empresas da iniciativa privada; bônus atrelados aos lucros ou às ações da empresa. Uma PRP bem desenhada fornece os mesmos incentivos dados pelos honorários de sucumbência no âmbito da advocacia privada, que estão condicionados ao ganho de causa.

4.1 – Argumentos a favor da introdução da remuneração por desempenho

Como principal vantagem para a Administração, destacamos o aumento da produtividade, além disso, uma atuação mais motivada com certeza seria eficaz na promoção da justiça fiscal, permitindo assim a redução da carga tributária.

Em estudo encomendado pela PGFN, as seguintes conclusões foram apontadas:

“Amplio levantamento bibliográfico demonstra que a explicação para a contribuição da PRP à produtividade e efetividade públicas baseia-se em três teorias: a teoria psicológica das expectativas, a teoria econômica do agente principal e a teoria, de administração de empresas, do estabelecimento de metas.

A **teoria da expectativa**, a mais antiga e a mais simples dentre as três, atribuída a autores como Lawler (Lawler, 1971) e Vroom (Vroom, 1964), postula uma correlação direta entre a remuneração por desempenho e a possibilidade de sua obtenção através da aplicação do esforço necessário pelo empregado ou servidor. Nessa teoria, a simples existência de uma parcela de remuneração variável e

⁹ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. São países membros da OCDE (em ordem alfabética, com a respectiva data da ratificação da filiação): Alemanha (1961), Austrália (1971), Áustria (1961), Bélgica (1961), Canadá (1961), Coreia (1996), Dinamarca (1961), Espanha (1961), Estados Unidos (1961), Finlândia (1969), França (1961), Grécia (1961), Holanda (1961), Hungria (1996), Irlanda (1961), Islândia (1961), Itália (1962), Japão (1964), Luxemburgo (1996), México (1994), Noruega (1961), Nova Zelândia (1973), Polônia (1996), Portugal (1961), Reino Unido (1961), República Checa (1995), República Eslovaca (2000), Suécia (1961), Suíça (1961) e Turquia (1961)

condicionada ao desempenho é suficiente para motivar funcionários – independentemente do tipo ou da forma que tome essa remuneração.

A **teoria econômica do agente-principal** (Lazear, 1998, por exemplo) argumenta que incentivos de desempenho são necessários quando o “principal” – o órgão público ou a autoridade governamental – é incapaz de monitorar diretamente o esforço aplicado pelos funcionários – os “agentes” – para a consecução de seus objetivos. Nesse contexto, incentivos como a PRP substituem o monitoramento direto, motivando os servidores a obter as metas e objetivos estabelecidos pelo órgão ou a autoridade governamental.

Uma terceira abordagem é dada pela **teoria de definição de metas** (ver Latham e Locke, 2002). A principal contribuição desta teoria está no entendimento de que apenas um processo de estabelecimento de metas bem construído efetivamente gera incentivo e motivação para os empregados e servidores na consecução dessas metas. Dessa forma, a teoria vê a PRP não só do ponto de vista motivacional do empregado, mas também do ponto de vista do aprimoramento da administração de pessoal (Marsden, 2003; Marsden, 2004).

Assim sendo, as três teorias, apesar de diferir nos detalhes, apontam para os mesmos mecanismos para explicar a contribuição da introdução de uma PRP à produtividade tanto de empresas, quanto de órgãos públicos: a motivação dada pela remuneração atrelada à performance, de um lado, e a definição e avaliação de metas de desempenho, que constituem um aperfeiçoamento da administração de pessoal, de outro.

Um **segundo argumento a favor da PRP é que sua introdução pode reduzir desigualdade de salários entre os setores público e privado** atraindo, assim, servidores competitivos e mais bem qualificados, com melhor desempenho, contribuindo à eficiência e eficácia das ações governamentais.

Dados levantados pela OCDE na década de 1990 mostram que, em muitos países membros da organização, o nível de remuneração de servidores públicos seniores haviam deteriorado para 30-50% abaixo da remuneração média do setor privado ao longo da década anterior (OCDE, 1993). A introdução de políticas de remuneração por desempenho é vista, portanto, como necessária para se competir com o setor privado pelos funcionários mais talentosos.

No Brasil, o processo de revalorização da função pública dos últimos quatro anos parece expressar o interesse pela maior profissionalização da administração do Estado. O processo tem sido evidenciado pela renovação de quadros administrativos com a introdução de nova política de capacitação e gestão de pessoal; pela ampliação do emprego público por meio de concursos que absorvem força de trabalho de maior qualidade profissional; e pela recuperação do valor real das remunerações dos recursos humanos de diversas carreiras.

Dado o decisivo papel dos órgãos internos e externos de fiscalização e controle – procuradorias, controladorias, ouvidorias, auditorias – é essencial estender esse processo para esses órgãos.

Um **terceiro argumento a favor da introdução da PRP é político**: a PRP é um sinal de que servidores públicos individuais, especialmente de alto escalão, são accountable – isto é, respondem pelo seu nível de performance e pela eficiência e efetividade de suas gestões. Isso vai de encontro ao objetivo de transparência da administração pública, que é fundamental para evidenciar a qualidade e o retorno dos gastos governamentais, evitando, assim, argumentos sobre o gigantismo do Estado brasileiro e a ineficiência do seu setor público.

Há muita ideologia e poucos dados nas argumentações de que o Estado é improdutivo; geralmente, tais argumentos baseiam-se na percepção de que o setor público é um refúgio de estabilidade e segurança, onde servidores detêm um cargo para toda a vida e progressões e promoções automáticas, independentemente dos resultados ou esforços individuais, diferentemente do setor privado. A introdução da PRP tem visado, na maioria dos países em que foi adotada, à redução dessa diferença.

Assim, além de atrair pessoal altamente qualificado do setor privado para o setor público através da redução do diferencial nas remunerações dos dois setores, a remuneração por desempenho também serve de atrativo por introduzir no setor público o mesmo sistema de incentivos encontrados na iniciativa privada.

Por último, argumentos a favor da introdução da PRP incluem seus efeitos na folha de pagamentos do funcionalismo. Esses efeitos podem ser diversos.

Alguns países consideraram a introdução de sistemas de PRP como um instrumento para contenção de progressões e promoções automáticas em carreiras públicas. Por outro lado, a PRP também constitui uma forma politicamente atraente de aumentar o teto salarial do funcionalismo em países com médias salariais do setor público e do setor privado são altas. Na Nova Zelândia, PRP foi introduzida como compensação pela perda de estabilidade do funcionalismo público. Por último, a PRP foi utilizada, também, como forma de aumentar salários sem impactar nos custos dos benefícios previdenciários ou em futuros aumentos de salários.

4.2) Modelos de remuneração por desempenho nos países da OCDE

Dois terços dos 30 países-membros da OCDE já introduziram, em algum grau ou para determinado número de carreiras do setor público, uma ligação entre a avaliação de desempenho e a remuneração dos seus quadros de servidores.

Alguns países, inclusive, têm um sistema de PRP formalizado e generalizado, embasando sua política de remuneração de pessoal. A maioria tentou implementar PRP como parte de uma estratégia de gestão por resultados mais ampla, ligando metas e objetivos individuais aos institucionais.

....

4.4) Produtividade dos Procuradores da Fazenda Nacional

Como ressaltamos acima, nesse contexto de introdução de medidas de produtividade do setor público brasileiro, a PGFN encontra-se em situação privilegiada. A produtividade e efetividade do trabalho desenvolvido pelos Procuradores da Fazenda Nacional são muito mais facilmente mensuráveis, pois têm retorno monetário, por atuarem na área de recuperação de créditos tributários. Isto é, não apenas o órgão é auto-sustentável econômica e financeiramente, mas os investimentos em infraestrutura e em pessoal que estimulem a produtividade do órgão acarretam incrementos no benefício econômico para a União.

A metodologia desenvolvida pela teoria que embasa a PRP para mensuração da produtividade do setor público como um todo, assim como por países da OCDE que a implementaram e mensuraram seu impacto sobre determinadas carreiras, poderá ser adaptada para o caso específico dos Procuradores da Fazenda Nacional, com o objetivo de formular previsões, em termos quantitativos, acerca do impacto da introdução de PRP sobre a PGFN. A estimativa assim obtida dos retornos da introdução dessa política de remuneração poderia auxiliar no desenho institucional

da política para que tal retorno possa ser maximizado, além de subsidiar argumentos a favor de sua adoção pela PGFN.” Grifos nossos.¹⁰

O estudo realizado prossegue, concluindo *“que, em termos reais, deixou-se de arrecadar, no período de janeiro de 2004 a dezembro de 2009, como resultado da inexistência de um mecanismo de remuneração por performance capaz de impulsionar o resultado financeiro da PGFN em 5%, um montante entre R\$ 4,15 e R\$ 4,38 bilhões, em valores de julho de 2010.”*

No início do mês de maio do corrente ano, o SONEGÔMETRO já apontava como valores sonegados R\$ 174,2 bilhões, valores que se convertidos aos cofres públicos resultariam em mais retorno em educação, saúde, obras, enfim, políticas públicas que impulsionariam o desenvolvimento sustentável de nosso país.

Não se está aqui a dizer que a RPP garantiria o fim da sonegação fiscal, mas sim que seria uma importante aliada, ao lado de políticas já adotadas pelo governo como por exemplo a criação do MEI – Micro Empreendedor individual, que vem tirando milhares de trabalhadores da informalidade.

O que se nota, muitas vezes nos processos judiciais, é que o sonegador aposta na ineficiência do Judiciário e da Advocacia Pública na persecução do crédito tributário e sonega na esperança de ludibriar de alguma maneira o fisco, o que muitas vezes acaba acontecendo devido à precária estrutura com que trabalha a advocacia pública, especialmente aqui citando a Procuradoria da Fazenda Nacional, onde os Procuradores não possuem sequer um assessor.

Com efeito, os Procuradores movimentam sozinhos, ou com a ajuda de um estagiário, milhares de processos, o que faz com que não seja dada a atenção devida a cada um deles em tempo hábil a impor na sociedade um sentimento de justiça fiscal, sobressaindo este sentimento de impunidade que gera o círculo vicioso da sonegação.

¹⁰BRITTO, Paulo A. de e SANT’ANA, Tânia Paula - Remuneração por Desempenho e Aumento da Arrecadação

6 – Honorários para Advogados Públicos

O Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, Lei nº 8.906/94, estabelece que os honorários de sucumbência pertencem ao advogado:

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

Não obstante os Advogados Públicos submeterem-se também ao Estatuto OAB, existia o Parecer GQ-24, que impedia a distribuição dos honorários entre os advogados públicos, sendo tal situação equacionada pelo Parecer 01/2013/OLRJ/CGU/AGU, o qual entretanto, exige lei específica normatizadora da questão.

A conclusão a que chegou o Parecer 01/2013/OLRJ/CGU/AGU:

“Senhor Consultor-Geral da União, em conclusão, tem-se que é necessária a revisão do Parecer GQ-24, admitindo-se que não é sustentável a tese da adespotia das verbas decorrentes dos honorários sucumbenciais, que à falta de norma expressa vem sendo reconhecidos (em termos jurisprudenciais) como haveres integrantes da esfera patrimonial pública. A titularização desses valores, seja pelos membros de carreira, seja pela União e seus entes, neste último caso, com repasses ou retribuições, por meio de fundos ou mecanismos afins, é a hipótese adequada em termos jurídicos, o que ocorrerá exclusivamente por lei.

A revisão do Parecer GQ-24 é de ser levada a efeito e, de maneira concomitante, deve-se introduzir, eventualmente no projeto de nova lei complementar, o instrumento de apropriação e titularização desses valores, seguindo-se os limites hoje reconhecidos pelo Supremo Tribunal federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.”

Particularmente entendemos ser desnecessária a edição de nova lei prevendo a destinação, já que o Estatuto da OAB já faz a previsão da titularidade dos valores de sucumbência, entretanto, a questão ficou muito clara no § 19 do art. 85 do projeto do Novo Código de Processo Civil, aprovado pela Câmara dos Deputados, pois ao prever que: “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”, explicita que a

cada órgão da federação deverá elaborar lei estabelecendo os termos em que será feita tal distribuição.

No dia 04 de fevereiro do presente ano, a Câmara dos Deputados aprovou o dispositivo do novo Código de Processo Civil Brasileiro - CPC – PL nº 8.046/10, que autoriza o pagamento de honorários para Advogados Públicos. O projeto encontra-se agora no Senado onde também será votado e após encaminhado para sanção da Presidenta Dilma.

Durante o ano de 2012 em negociação com o Governo Federal, foi determinado pelo Governo o estudo da possibilidade do rateio dos honorários pagos pela parte vencida, entre os Advogados Públicos, entretanto, apesar da publicação do Parecer 01/2013/OLRJ/CGU/AGU, concluindo que o valor pago por contribuintes, vencidos em ações movidas contra o Poder público não pertencem ao ente federado e sim ao advogado que patrocinou a causa, sendo ele privado ou público, o Governo recusa-se a cumprir o acordo e promover o rateio de tais verbas e trabalha politicamente, orientando suas bancadas, primeiro na Câmara e agora no Senado, a votarem contra a inclusão no CPC do direito à percepção dos honorários, veiculada no §19 do art. 85 do Projeto do Novo CPC.

Ocorre, como já discorrido, que mesmo fazendo parte da negociação salarial mantida entre governo e servidores, mesmo com estudos sérios e abalizados aprovados pela própria Administração, o Governo Federal orientou suas bancadas a votarem contra o destaque que inclui o § 19 do art. 85 ao novo CPC, sob o argumento de que estaria, ao inserir o dispositivo no CPC, obrigado Estados e Municípios a distribuírem os honorários entre seus Procuradores.

Tal argumento não se sustenta, na medida em que a maioria dos Estados JÁ repassa aos seus Procuradores os valores pagos por terceiros a título de honorários de sucumbência e também os municípios seguem na mesma linha.

Tais fatos estão levando muitos Procuradores a migrarem através de concursos públicos para outras carreiras mais bem remuneradas e estruturadas, causando um esvaziamento nas carreiras da AGU, que se tornaram trampolins para a Magistratura, Ministério Público e inclusive Procuradorias Estaduais e Municipais bem mais atrativas, até mesmo para a advocacia privada.

Reunidos em um movimento que denominou-se Movimento Pró-honorários – Pelo Fortalecimento da Advocacia Pública¹¹, as entidades de classe representativas da advocacia pública, listaram 10 razões para aprovação do § 19 do art. 85 do CPC:

1ª - o § 19 do art. 85 do projeto do Novo Código de Processo Civil, aprovado pela Câmara dos deputados, prevê que: “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”. Ou seja, cada ente da federação poderá disciplinar o tema, de acordo com suas peculiaridades e resguardados os direitos dos Advogados Públicos;

2º - São garantidos honorários de sucumbência para Advogados públicos e Privados, no art. 22 da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil);

3º - Honorários de sucumbência não são receitas públicas, pois não há lei atribuindo sua titularidade à União ou aos demais entes públicos. Ou seja, são verbas privadas, constituindo direito dos Advogados Públicos;

4º - Trata-se de prerrogativa já efetivada em várias Procuradorias Estaduais e Municipais;

5º - A Advocacia-Geral da União, no Parecer 01/2013/OLRJ/CGU/AGU, concluiu pela percepção de honorários pelos Advogados Públicos, desde que haja previsão em lei;

6º - Os honorários sucumbenciais não ofendem os limites de remuneração no serviço público. No caso da Advocacia Pública Federal, prevê que cada profissional receberia cerca de R\$ 707,75;

7º - Os honorários resguardam o princípio da eficiência, trazendo ganhos para o Estado e reduzindo a evasão dos Advogados Públicos para outras carreiras;

¹¹ ANAJUR, ANAUNI, ANPPREV, SINPROFAZ e UNAFE

8º - De acordo com o Supremo Tribunal Federal, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados, e não à parte (RE 470.407/DF);

9º - O Supremo Tribunal Federal não veda a percepção de honorários pelos Advogados Públicos, cumulativamente com o subsídio constitucional;

10º - Fortalecer a Advocacia Pública significa defender as políticas públicas, sobretudo no combate à corrupção e à sonegação fiscal.

Importante frisar que não propomos a **mitigação da regra do teto remuneratório prevista no inciso XI do art. 37 da CF, o que significaria romper o precário equilíbrio instituído pelo texto constitucional com vistas à racionalização da política remuneratória** aplicada a todos os Poderes de todas as esferas da federação.

Nossa proposta é que o teto seja obedecido e que os valores a serem repassados aos Advogados Públicos não ultrapassem o teto constitucional.

CONCLUSÃO

Do exposto, a conclusão que se chega é que a Advocacia Pública no Brasil não está sendo devidamente valorizada pelo Governo Federal, quando deveria possuir um aparato capaz de fazer frente à legião de advogados privados que militam contra o Poder Público, bem como ao Ministério Público Federal, pois é a Advocacia Pública e em âmbito federal a Advocacia Geral da União que garantem a defesa da União e seus Poderes e assessoramento jurídico da Administração, bem como a captação de recursos para funcionamento da máquina administrativa e efetivação das políticas públicas e sociais propostas pelo Governo.

Ademais, conforme dados apresentados, especialmente a Procuradoria da Fazenda Nacional, destacada neste trabalho, é superavitária, isto é, os custos de funcionamento da PFN são cobertos pela arrecadação do órgão.

Em relação à arrecadação da PFN, que trabalha com créditos “podres”, isto é, já cobrados pelo fisco e outros órgãos e não pagos, para cada real investido, R\$ 34,00 são recuperados e esta recuperação de créditos não possui apenas função de arrecadação, mas principalmente de educação e justiça fiscal, pois inibe a prática sonegatória de pessoas físicas ou jurídicas, que temem por uma atuação ainda mais contundente de persecução do crédito público.

A solução apontada é que a União reconheça de uma vez por todas e de maneira efetiva, não apenas no discurso, a importância a Advocacia Pública com a aprovação da PEC 82/2007, atribuindo-lhe autonomia institucional, financeira e orçamentária.

A distribuição dos honorários arrecadados, entre os Procuradores, no limite do teto e utilização do restante em melhorias e manutenção do órgão é perfeitamente viável, conforme discorrido e será decisivo no tocante à arrecadação para que se efetive a justiça fiscal e a garantia de uma defesa forte e eficaz da União como um todo e dos demais entes federados em suas esferas de atuação, pois fortalecer a Advocacia Pública significa defender as políticas públicas, sobretudo no combate à corrupção e à sonegação fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, Jorge Abrahão. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012
- I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil – Ministério da Justiça, Brasil 2011
- site SINPROFAZ – www.sinprofaz.org.br
- BRITTO, Paulo A. de; SANT’ANA, Tânia Paula - **Remuneração por Desempenho e Aumento da Arrecadação**
- REVISTA Justiça Fiscal – Ano 5, número 16, julho 2013