

**A (CENTENÁRIA) PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL:
SEU PAPEL E SUA IMPORTÂNCIA
PARA A SOCIEDADE E PARA O ESTADO**

*Aldemario Araujo Castro
Procurador da Fazenda Nacional
Corregedor-Geral da Advocacia da União
Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB
Ex-Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional
Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União
Ex-Procurador-Chefe da Fazenda Nacional em Alagoas*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Traços históricos. 3. Legislação e competências. 4. Estrutura organizacional. 5. Peculiaridade do financiamento das atividades da PGFN. 6. Os Procuradores da Fazenda Nacional. 6.1. Remuneração, garantias e prerrogativas. 6.2. Número de cargos, categorias e promoção. 7. A dívida ativa da União e a execução fiscal. 8. A dupla vinculação. 9. Conclusão. 10. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Não são numerosas as instituições mencionadas expressamente pelo constituinte. Mais escassas ainda são as referências diretas a órgãos administrativos. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) figura entre essas últimas pouquíssimas exceções constitucionais. Por que a distinção? Por que a singularidade? São as perguntas conseqüentes que este singelo trabalho procura responder sem nenhuma pretensão de esgotar o interessante tema.

Importa, pois, perquirir o papel e a importância da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para a sociedade e para o Estado. Assim, será possível formular uma compreensão ou aproximação das razões adotadas pelo constituinte originário para dispor expressamente acerca do órgão, mormente quando já fixadas as bases da instituição-mãe, a Advocacia-Geral da União (AGU).

2. Traços históricos

Os Procuradores da Fazenda Nacional constituem, seguramente, uma das mais antigas carreiras jurídicas do Brasil. Segundo estudos empreendidos por Cid Heráclito de Queiroz, destacado integrante da categoria, dirigente máximo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por mais de dez anos, já no Brasil-Colônia, mais precisamente no Regimento de 7 de março de 1609, encontramos o reconhecimento da importância do então *Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco*. Naquela época, ainda consoante os estudos aludidos, o Procurador exercia, ao lado das atribuições de defensor dos interesses da Coroa, as funções de Promotor de Justiça¹.

No Império, por Decreto de 18 de agosto de 1831, os já denominados *Procuradores da Fazenda Nacional* foram incumbidos, tanto na Corte, como nas Províncias, de promover a ação executiva em face dos devedores da Fazenda Nacional.

O órgão *Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional* surgiu como departamento da administração no âmbito do Ministério da Fazenda, por transformação da então Diretoria-Geral do Contencioso, conforme o Decreto n. 7.751, de 23 de dezembro de 1909.

A Lei n. 2.642, de 9 de novembro de 1955, estabeleceu a primeira Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Já o Decreto-Lei n. 147, de 3 de fevereiro de 1967, veiculou a segunda lei orgânica do órgão. Essa última lei orgânica encontra-se em vigor, em boa parte, e nela estão fixados aspectos fundamentais da atuação do órgão e dos Procuradores

¹ “O Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda deve ser muito diligente, e saber particularmente de todas as causas, que tocarem à Coroa e Fazenda, para requerer nelas tudo o que fizer a bem de minha justiça; para o que será presente a todas as audiências, que fizer o Juiz dos Feitos da Coroa e Fazenda, e bem assim nos mais Juízos, que tocarem a minha Fazenda; e tudo o mais cumprirá o Regimento que tenho dado ao Procurador de meus Feitos da Coroa e Fazenda, por minhas Ordenações.” “Servirá outrossim o dito Procurador da Coroa e Fazenda, de Procurador do Fisco, e de Promotor de Justiça; e usará em tudo do Regimento, que por minhas Ordenações é dado ao Promotor da Justiça da Casa da Suplicação, e ao Procurador do Fisco; e procurará quanto lhe for possível saber se usurpa a minha jurisdição, por alguma pessoa eclesiástica, ou secular, daquele Estado, e procederá contra os que a usurparem, na forma em que por minhas Ordenações o podem fazer.” (Trechos do Regimento citados por Cid Heráclito de Queiroz na coletânea LEGISLAÇÃO ORGÂNICA ESTRUTURA - COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL).

No trabalho constante desta obra denominado “Anotações sobre ‘Logares’, Cargos e Carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa história em construção”, o Advogado da União Jefferson Carlos Carús Guedes aponta, nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, a presença: a) do Procurador dos Nossos Feitos; b) do Promotor de Justiça da Casa de Suplicação; c) do Procurador dos Feitos da Coroa; d) do Procurador dos Feitos da Fazenda e e) do Promotor de Justiça da Casa de Suplicação.

da Fazenda Nacional.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi expressamente mencionada como órgão integrante de uma nova instituição, a *Advocacia-Geral da União* (AGU), e responsável pela execução da dívida ativa da União de natureza tributária ². No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi definida, em caráter transitório, depois perenizada pela Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, a competência da PGFN para representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal ³.

Cumprido observar que a Constituição de 1988 promoveu uma radical modificação na representação da União em juízo, até então reservada ao Ministério Público. Essa competência, segundo o constituinte, passaria a ser exercida por um sistema de órgãos relativamente complexo: a instituição *Advocacia-Geral da União*.

A Lei Complementar n. 73, de 1993, ao instituir a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, alinhou, entre os órgãos de direção superior da AGU, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União, a Consultoria-Geral da União e a Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Os dois primeiros órgãos mencionados foram incumbidos da representação judicial da União. Assim, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi, nesse segundo momento, expressamente contemplada no sistema da Advocacia Pública da União como órgão vinculado tecnicamente à Advocacia-Geral da União. Manteve-se, no entanto, a histórica, e agora “inusitada”, inserção estrutural da PGFN no Ministério da Fazenda ⁴.

² “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. (...) § 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.”

³ “Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições. (...) §5º Cabe à atual Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou por delegação, que pode ser ao Ministério Público Estadual, representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal, na área da respectiva competência, até a promulgação das leis complementares previstas neste artigo.”

⁴ “Art. 9º À Procuradoria-Geral da União, subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, incumbe representá-la, judicialmente, nos termos e limites desta Lei Complementar. (...) Art. 12. À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente”

3. Legislação e competências

Os mais importantes diplomas legais que tratam da PGFN são: a) a Constituição; b) o Decreto-Lei n. 147, de 1967; c) a Lei Complementar n. 73, de 1993; d) a Lei n. 10.683, de 2003 (Lei de organização da Presidência da República e dos Ministérios); e) o Decreto n. 6.764, de 2009 (definidor da estrutura regimental do Ministério da Fazenda) e f) a Portaria MF n. 138, de 1997 (Regimento Interno do órgão).

A Constituição, como destacado, dispõe expressamente sobre a PGFN no art. 131, parágrafo terceiro, e no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Decreto-Lei n. 147, de 1967, a atual Lei Orgânica da PGFN, firmou três importantes definições: a) estabeleceu que a PGFN seria o órgão do Ministério da Fazenda responsável pelos serviços jurídicos da Pasta; b) reafirmou a competência do órgão para apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza; e c) descentralizou (*rectius* desconcentrou) o serviço jurídico do Ministério da Fazenda pelas várias unidades do órgão (PGFN) espalhadas pelo território nacional.

Cumprido ressaltar que o Decreto-Lei n. 147, de 1967, foi editado num contexto em que: a) não existia a Advocacia-Geral da União; e b) a PGFN não possuía atuação judicial. Assim, não tratou aquele diploma legal da multifacetada atividade do órgão na representação judicial da União em matéria fiscal e de sua inserção no sistema de órgãos da Advocacia Pública Federal.

O art. 12 da Lei Complementar n. 73, de 1993, Lei Orgânica da AGU, definiu com precisão as competências básicas da PGFN da seguinte forma: a) apuração da liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária ⁵, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial; b) representação da União na execução de sua dívida ativa de caráter tributário e nas causas de natureza fiscal; e c) desempenho das atividades de consultoria e

⁵ A inscrição e a cobrança, administrativa e judicial, de dívidas de natureza não-tributária, a cargo da PGFN, decorrem basicamente dos seguintes diplomas legais: Lei n. 4.320, de 1964 (art. 39, com redação determinada pelo Decreto-Lei n. 1.735, de 1979), Decreto-Lei n. 147, de 1967 (art. 1º, inciso II) e Lei n. 6.830, de 1980 (art. 2º).

assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

A PGFN exerce, ainda, um conjunto de atribuições relacionadas com a representação extrajudicial da União. Essas competências consistem em representar e defender os interesses da Fazenda Nacional: a) nos contratos, inclusive de concessão, acordos ou ajustes de natureza fiscal ou financeira em que intervenham ou sejam parte de um lado a União e, de outro, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista ou entidades estrangeiras; b) em instrumentos, contratos de empréstimo, garantia, aquisição financiada de bens e financiamento, contratados no país ou no exterior, em que seja parte ou intervenha a União; c) no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, no Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF e em outros órgãos de deliberação coletiva; e d) nos atos constitutivos e em assembléias das sociedades de economia mista e de outras entidades de cujo capital participe o Tesouro Nacional, e nos atos de subscrição, compra, venda ou transferência de ações de sociedade.

Importa destacar que certos diplomas legais agregaram importantes atribuições à PGFN. Exemplo emblemático pode ser encontrado na Lei n. 8.844, de 1994. Esse diploma legal definiu que compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação judicial e extrajudicial do Fundo, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.

Nesse passo, importa consignar que a lei de organização da Presidência da República, o decreto da estrutura regimental do Ministério da Fazenda e o Regimento Interno da PGFN apenas explicitam ou detalham as competências do órgão fixadas na Constituição, no Decreto-Lei n. 147/67, na Lei Complementar n. 73/93 e em algumas leis específicas.

4. Estrutura organizacional

A atual estrutura organizacional da PGFN, definida pelo Decreto n. 6.764, de 2009, contempla:

- a) uma unidade central com: o Gabinete do Procurador-Geral, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal e Financeira, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Tributário, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa, o Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União e o Departamento de Gestão Corporativa;
- b) 5 (cinco) Procuradorias-Regionais, localizadas em São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Pernambuco;
- c) 22 (vinte e duas) Procuradorias Estaduais, onde não existam Procuradorias-Regionais;
- d) 92 (noventa e duas) Procuradorias-Seccionais, localizadas em cidades importantes que não sejam capitais de Estado.

Vale consignar que a ausência de Procuradorias Estaduais onde existem Procuradorias Regionais, organização análoga à da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, é uma novidade introduzida pelo Decreto n. 6.764, de 2009.

Em linhas gerais, na unidade central do órgão, também identificada como PGFN, repartida em Coordenações ⁶, são realizadas atribuições funcionais concentradas em ações administrativas (planejamento, orientação e controle) e de consultoria jurídica, merecendo registro a atuação direta perante os Tribunais Superiores. Nas unidades regionais, estaduais e seccionais (ou locais), estão concentradas praticamente todas as funções executivas afetas à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ⁷. Nessas unidades, são realizadas as atividades de

⁶ As Coordenações existentes no órgão central da PGFN são as seguintes: a) Coordenação-Geral da Representação Extrajudicial da Fazenda Nacional; b) Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional; c) Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União; d) Coordenação-Geral de Operações Financeiras da União; e) Coordenação-Geral de Assuntos Tributários; f) Coordenação-Geral Jurídica; g) Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros; h) Coordenação-Geral de Grandes Devedores; i) Coordenação-Geral de Administração e Planejamento; e j) Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (Decreto n. 6.764, de 2009).

⁷ Nos termos do art. 10, §§ 2º a 4º do Decreto-Lei n. 200, de 1967: “§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. § 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público. § 4º Compete à estrutura central

administração da Dívida Ativa da União, de representação judicial da Fazenda Nacional e do FGTS e de consultoria jurídica voltada para os órgãos locais do Ministério da Fazenda.

5. Peculiaridade do financiamento das atividades da PGFN

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional arrecada, juntamente com os créditos públicos federais não pagos, o chamado *encargo legal*. Essa exação, criada pelo Decreto-Lei n. 1.025, de 1969, correspondente a um acréscimo de 10% (dez por cento) sobre o valor consolidado do débito, quando da inscrição desse último na Dívida Ativa da União, e de 20% (vinte por cento), por ocasião do ajuizamento da execução fiscal pertinente.

Por força de determinação legal expressa, representada pelo art. 3º da Lei n. 7.711, de 1988, e pelo art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores arrecadados a título de *encargo legal* somente podem ser utilizados para: a) custeio e investimento na PGFN; e b) remuneração dos Procuradores da Fazenda Nacional.

Percebe-se que a atividade de cobrança da Dívida Ativa da União, assim como o funcionamento das demais atividades do órgão, notadamente a defesa judicial da União em matéria fiscal, ao menos em tese, poderia ser satisfatória e completamente financiada pelos valores do *encargo legal*.

Identifica-se, entretanto, uma profunda anomalia na dinâmica de financiamento da PGFN, tal como desenhada pelo legislador. Com efeito, uma série de expedientes de natureza orçamentária e financeira subtraem, ano após ano, os recursos necessários para o desenvolvimento escorreito das ações deste importantíssimo segmento da Administração Pública.

Os principais mecanismos utilizados para estabelecer restrições orçamentárias e financeiras às atividades da PGFN consistem: a) na definição de reservas de contingência significativas para os recursos oriundos do *encargo legal*; e b) na sub-estimativa da previsão de arrecadação da dívida ativa da União.

de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições?. As correções ordinárias realizadas pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União, no ano de 2008, nos órgãos de direção superior da AGU, incluindo a PGFN, concluíram no sentido da existência de significativas deficiências na realização das tarefas de planejamento, supervisão e coordenação.

Vale consignar que, em regra, as reservas de contingência definidas por ocasião da aprovação dos orçamentos anuais não são aproveitadas no aparelhamento da PGFN ao longo do exercício financeiro.

6. Os Procuradores da Fazenda Nacional

Atualmente, a Lei Complementar n. 73, de 1993, ao veicular a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, alinhou, entre os membros efetivos da instituição, os Procuradores da Fazenda Nacional, ao lado dos Advogados da União e dos Assistentes Jurídicos ⁸.

Genericamente, são sete as áreas ou campos de atuação funcional dos Procuradores da Fazenda Nacional: a) defesa judicial da Fazenda Nacional; b) execução judicial de créditos da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; c) assessoria e consultoria jurídicas do Ministério da Fazenda; d) atividades relacionadas com a administração da Dívida Ativa da União e do FGTS; e) representação extrajudicial da Fazenda Nacional; f) atividades administrativas de direção das unidades da PGFN; e g) atividades correicionais no âmbito da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Cada Procurador da Fazenda Nacional, dependendo da unidade em que esteja exercendo suas funções, poderá estar vinculado a um ou mais dos campos antes mencionados. Em geral, quanto menor o porte da unidade da PGFN, mais diversificada é a atuação dos Procuradores nela localizados.

6.1. Remuneração, garantias e prerrogativas

⁸ “TÍTULO III/ Dos Membros Efetivos da Advocacia-Geral da União/CAPÍTULO I/Das Carreiras/Art. 20. As carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico compõem-se dos seguintes cargos efetivos: I - carreira de Advogado da União: a) Advogado da União da 2a. Categoria (inicial); b) Advogado da União de 1a. Categoria (intermediária); c) Advogado da União de Categoria Especial (final); II - carreira de Procurador da Fazenda Nacional: a) Procurador da Fazenda Nacional de 2a. Categoria (inicial); b) Procurador da Fazenda Nacional de 1a. Categoria (intermediária); c) Procurador da Fazenda Nacional de Categoria Especial (final); III - carreira de Assistente Jurídico: a) Assistente Jurídico de 2a. Categoria (inicial); b) Assistente Jurídico de 1a. Categoria (intermediária); c) Assistente Jurídico de Categoria Especial (final).” O art. 11 da Medida Provisória n. 43, de 2002, convertida na Lei n. 10.549, também de 2002, extinguiu a carreira dos Assistentes Jurídicos ao transformá-los em Advogados da União.

Ao apartar as funções típicas ou próprias do Ministério Público das funções da Advocacia Pública, o constituinte de 1988 estabeleceu uma premissa importantíssima, na medida em que permitiu aos Procuradores da República opção entre a permanência no Ministério Público ou a migração para as carreiras da Advocacia-Geral da União ⁹. Essa possibilidade firmou, de maneira inequívoca, a paridade das duas funções essenciais à Justiça. Tal paridade deve ser observada, desdobrada ou explicitada na fixação de prerrogativas funcionais e remunerações compatíveis. Vale registrar que tem sido hercúlea, e ainda infrutífera, no essencial, a tarefa dos integrantes da Advocacia Pública de fazer os formuladores da política de pessoal do Governo Federal enxergarem e respeitarem as decisões maiores do legislador constituinte nessa linha ¹⁰.

Atualmente, os subsídios percebidos pelas carreiras jurídicas da AGU são significativos ¹¹, mas ainda consideravelmente distantes daqueles pagos aos membros da magistratura federal e do Ministério Público da União.

⁹ “Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições. (...) § 2º Aos atuais Procuradores da República, nos termos da lei complementar, será facultada a opção, de forma irretroatável, entre as carreiras do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União”.

¹⁰ “Os dois sentidos mais importantes do dispositivo em comento, notadamente quando realçada a sua topografia, como parágrafo do art. 131, são: a) a fixação do status ou dignidade constitucional das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União e b) a definição de que as funções institucionais da Advocacia-Geral da União são exercitáveis pelos integrantes de suas carreiras jurídicas./O primeiro sentido, reafirmado, ainda no Texto Maior, precisamente no art. 29, parágrafo segundo, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impõe conseqüências bem definidas, notadamente no campo remuneratório e das prerrogativas e garantias para o exercício isento das atribuições. Embora as presentes considerações estejam voltadas para o referido segundo sentido do parágrafo segundo do art. 131 da Constituição, não custa registrar, desde logo, alguns dos seus mais importantes desdobramentos, como nítidos imperativos constitucionais, na esteira do primeiro sentido./Assim, o status constitucional das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União, em presença simétrica com as carreiras que dão vida às demais funções essenciais à Justiça, exige a fixação, no plano legal, de um regime jurídico paritário. Tal paridade deve ser efetivada em remunerações estabelecidas nos mesmos níveis e em prerrogativas e sujeições similares e condizentes com o exercício das atribuições específicas./Ressalte-se, neste passo, um quadro dos mais perversos para com a advocacia pública federal. Tratam-se dos “esquecimentos” da fixação das prerrogativas necessárias para o exercício isento e eficiente das funções desse estratégico segmento do Estado e da definição de patamares remuneratórios compatíveis, evitando, inclusive, o “canibalismo” entre carreiras jurídicas, com as mais nefastas conseqüências daí decorrentes. Por outro lado, as sujeições são “convenientemente”, e de forma isolada, “lembradas”. Observe-se que o exercício da advocacia, pelos Membros da Advocacia-Geral da União, somente nas funções institucionais foi consagrado com acerto no art. 28, inciso I, da Lei Complementar n. 73, de 19934. Recentemente, por força do art. 6º da Lei n. 11.890, de 2008, decorrente da conversão da Medida Provisória n. 440, de 2008, foi veiculada uma nova sujeição ou restrição: “... regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, potencialmente causadora de conflito de interesses, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários”. CASTRO, Aldemario Araujo. Da privatividade do exercício das funções institucionais da Advocacia-Geral da União por seus membros. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 96, p. 7-14, fev. 2009.

¹¹ O art. 5º da Lei n. 11.890, de 2008, fixa os subsídios das carreiras jurídicas da AGU.

Ademais, os Procuradores da Fazenda Nacional, assim como os demais integrantes da Advocacia Pública Federal, estão em pleno processo de afirmação institucional de suas garantias e prerrogativas funcionais. De um lado, já são reconhecidas ou consagradas na legislação pertinente algumas importantes faculdades viabilizadoras do esmero no desempenho das funções em que estão investidos os Procuradores da Fazenda Nacional, tais como: a) independência funcional (relativa)¹²; b) cientificação pessoal de atos processuais¹³; e c) requisição de informações¹⁴. Por outro lado, outras imprescindíveis garantias e prerrogativas, já consolidadas para outras carreiras jurídicas, a exemplo da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública¹⁵, ainda se encontram em franco processo de definição.

¹² Ana Paula Andrade Borges de Faria e Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira reconhecem a ausência de dispositivos legais explícitos nesse sentido mas entendem e demonstram que a independência e a autonomia funcional decorrem dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade administrativa (A Independência e a Autonomia Funcional do Procurador do Estado. Disponível em: <http://www.direitoemdebate.net/tese_autonomia.html>. Acesso em: 14 ago. 2002).

INDEPENDÊNCIA TÉCNICA (relativa dos advogados públicos)/Parecer (vinculante) GQ-24: “*É consentâneo com o princípio da independência profissional entender-se compreendido no período de trabalho o afastamento da repartição para a realização de pesquisas, que se reputam como de serviços externos, com o que se garante o exercício da profissão de forma a proporcionar o resultado visado com a execução do trabalho. A positividade da disciplina específica dos servidores públicos, na condição de advogados, não lhes tolhe a isenção técnica ou independência da atuação profissional*”./CGAU: a ação correicional sobre as teses jurídicas sustentadas funcionalmente pelos Membros da instituição limita-se, em regra, a um juízo de adequação e razoabilidade, notadamente em função da independência técnica relativa experimentada pelo Advogado Público”. (Glossário de entendimentos e atos normativos da Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2009).

¹³ Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 (art. 38) e Lei n. 9.028, de 12 de abril de 1995 (art. 6º).

¹⁴ Decreto-Lei n. 147, de 3 de fevereiro de 1967 (art. 16, inciso I) e Lei n. 9.028, de 12 de abril de 1995 (art. 4º).

¹⁵ “Art. 43. São garantias dos membros da Defensoria Pública da União: I – a independência funcional no desempenho de suas atribuições; II – a inamovibilidade; III - a irredutibilidade de vencimentos; IV - a estabilidade. Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União: I - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, contando-se-lhe em dobro todos os prazos; II - não ser preso, senão por ordem judicial escrita, salvo em flagrante, caso em que a autoridade fará imediata comunicação ao Defensor Público-Geral; III - ser recolhido a prisão especial ou a sala especial de Estado-Maior, com direito a privacidade e, após sentença condenatória transitada em julgado, ser recolhido em dependência separada, no estabelecimento em que tiver de ser cumprida a pena; IV - usar vestes talares e as insígnias privativas da Defensoria Pública; V - (VETADO); VI - ter vista pessoal dos processos fora dos cartórios e secretarias, ressalvadas as vedações legais; VII - comunicar-se, pessoal e reservadamente, com seus assistidos, ainda quando estes se acharem presos ou detidos, mesmo incomunicáveis; VIII - examinar, em qualquer repartição, autos de flagrante, inquérito e processos; IX - manifestar-se em autos administrativos ou judiciais por meio de cota; X - requisitar de autoridade pública e de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições; XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais; XII - deixar de patrocinar ação, quando ela for manifestamente incabível ou inconveniente aos interesses da parte sob seu patrocínio, comunicando o fato ao Defensor Público-Geral, com as razões de seu proceder; XIII - ter o mesmo tratamento reservado aos magistrados e demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça; XIV - ser ouvido como testemunha, em qualquer processo ou procedimento, em dia, hora e local previamente ajustados com a autoridade competente; XV - (VETADO); XVI - (VETADO)” Lei Complementar n. 80, de 1994.

É imperioso registrar que sob a liderança do Advogado-Geral da União, Ministro José Antonio Dias Toffoli, alçado ao cargo no início de 2007, houve uma inédita aceleração do processo de afirmação institucional da AGU e de suas carreiras jurídicas. Provavelmente, esse processo será coroado com a adoção de uma nova e moderna lei orgânica para a AGU.

6.2. Número de cargos, categorias e promoção

A carreira dos Procuradores da Fazenda Nacional compõe-se atualmente de 2.400 (dois mil e quatrocentos) cargos, devidamente criados por lei ¹⁶.

A Lei Complementar n. 73, de 1993, precisamente em seu art. 20, definiu a existência de três categorias: a segunda (inicial), a primeira (intermediária) e a especial (final). O desenvolvimento do Procurador da Fazenda Nacional nas categorias referidas, nos termos dos art. 24 e 25 da Lei Complementar n. 73, de 1993, ocorre semestralmente, obedecidos, alternadamente, os critérios de antigüidade e merecimento. A organização das promoções insere-se no campo de atribuições do Conselho Superior da AGU, conforme dispõe o art. 7º da Lei Complementar n. 73, de 1993.

7. A Dívida Ativa da União e a execução fiscal

O art. 131, parágrafo terceiro, do Texto Maior, constitucionalizou para a PGFN uma das mais nobres missões da Advocacia Pública: a realização da justiça fiscal. Com efeito, somente quando recuperado do devedor o valor não carreado normalmente para os cofres públicos é que esse será igualado ao contribuinte, aquele que cumpriu tempestivamente com a sua obrigação fiscal.

Ocorre que os níveis históricos de arrecadação da Dívida Ativa são consideravelmente tímidos quando comparados com o estoque das dívidas em cobrança. Essa triste realidade é o “caldo de cultura” para o surgimento de inúmeras propostas de superação das deficiências arrecadatórias na seara dos débitos inscritos.

¹⁶ O art. 18 da Lei n. 11.457, de 2007, criou mais 1.200 (mil e duzentos) cargos de Procurador da Fazenda Nacional, dobrando o número até então existente. Tal providência foi adotada no âmbito da criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil que, além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, passou a planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias (alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei n. 8.212, de 1991).

Nessa linha, são recorrentes as propostas de “privatização” ou “terceirização” da cobrança, ou mesmo de “alienação” dos créditos inscritos em dívida ativa. As motivações para tais projetos, nas suas mais variadas formas, giram invariavelmente em torno da discutível máxima da ineficiência das ações públicas nessa área. Esgrimindo verdades parciais, os autores das proposições procuram sempre comparar a recuperação de créditos num determinado ano com o estoque em cobrança. Esse cotejo desconsidera, porque baseado em critério único, as condições logísticas das ações de cobrança, a natureza e as dificuldades peculiares dessa atividade.

Os projetos mencionados violam frontalmente o art. 131, *caput*, e o § 3º da Constituição, os arts. 3º e 7º do Código Tributário Nacional, o art. 12 da Lei Complementar n. 73, de 1993, e os arts. 1º e 22 do Decreto-lei n. 147, de 1967. Segundo as normas constitucionais citadas, a execução da dívida ativa de natureza tributária cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Já o Código Tributário Nacional, ao definir tributo, estabelece que esse será cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Por fim, a Lei Complementar n. 73, de 1993, e o Decreto-lei n. 147, de 1967, com força de lei complementar no particular, fixam a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para a execução da dívida ativa da União de natureza tributária ou não.

Em suma, o constituinte e o legislador complementar estabeleceram inequivocamente o caminho a ser seguido para a recuperação de créditos públicos não pagos: atividade administrativa coordenada e especializada.

Por outro lado, a insistente proposição de transferência da cobrança para a iniciativa privada esbarra na impossibilidade de delegação, ao particular, de atividade típica de Estado, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 1.717-DF¹⁷.

¹⁷ “DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “caput” e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, de uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime”. ADI 1717/DF. Relator Min. SYDNEY SANCHES. Julgamento em: 07/11/2002. Tribunal Pleno.

A arguição de ineficiência das ações de cobrança, cumpre destacar, não resiste a uma análise profunda, séria e isenta. Essa conclusão, como destacamos, parte de um cotejo distorcido. Não é possível medir a eficiência das ações de recuperação de créditos simplesmente comparando o estoque de créditos existentes com a arrecadação anual. No caso da União, no estoque de dívidas por serem cobradas temos seguramente mais de 50% (cinquenta por cento) dos valores contabilizados nas categorias de “inconsistentes” e “incobráveis”. A primeira hipótese – dos inconsistentes – decorre, em regra, de erros cavalares no manuseio do instrumento de declaração e confissão de dívida tributária¹⁸. Já na segunda hipótese – dos incobráveis – temos dívidas decorrentes de financiamentos com o dinheiro público para empresas e pessoas naturais hoje desprovidas de qualquer patrimônio, rigorosamente “falidas”, na linguagem coloquial ou popular, sem precisão técnica. Portanto, o termo de comparação para os valores efetivamente arrecadados não pode ser o estoque total, tal como escriturado ou registrado.

Por outro lado, as condições logísticas, em sentido amplo, de cobrança dos créditos fiscais são preocupantes. O número de Procuradores existentes e alocados para as tarefas relacionadas com a recuperação de créditos é, em regra, insuficiente. Assim, chegamos a ter, em média, milhares de processos judiciais por Procurador em efetivo exercício. O número de servidores de apoio também é nitidamente insuficiente, além de não estarem, no caso da União, organizados em carreira própria e especializada para o desempenho das atividades

¹⁸ “Levantamentos realizados no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dão conta de que cerca de 90% (noventa por cento) dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa da União decorrem das declarações, apresentadas pelos contribuintes, com força ou natureza de confissão de dívida tributária (5)./A relevância da matéria não tem atraído visitas significativas da doutrina pátria. São raras as considerações jurídicas acerca desse importante instrumento de ação da administração tributária (6). Sustentamos a validade jurídica do instituto, no plano federal, a partir da conjugação do art. 109 do Código Tributário Nacional, do art. 5º do Decreto-lei n. 2.124, de 1984, e do art. 585, inciso II do Código de Processo Civil. Com efeito, o legislador tributário lança mão de um instituto de direito privado (a confissão de dívida) para reunir os elementos necessários à conformação, se for preciso, do título executivo extrajudicial próprio da Fazenda Pública (o termo de inscrição em Dívida Ativa). A afirmação anterior supera o falso dogma da constituição do crédito tributário tão-somente por intermédio do lançamento (direto) realizado pela autoridade tributária, equívoco típico da leitura isolada do art. 142 do Código Tributário Nacional./Por outro lado, existem incontáveis manifestações jurisprudenciais, dos mais diversos Tribunais, reconhecendo a plena validade jurídica da chamada declaração e confissão de dívida tributária (7)./Também a Advocacia-Geral da União, com aprovação do Presidente da República, Chefe da Administração Pública Federal, expediu o Parecer AGU-SF-03/2000 (Anexo ao Parecer no GM-15), da lavra do ilustre Consultor da União e Procurador da Fazenda Nacional Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho, em que ficou consignada a plena validade jurídica da utilização da declaração e confissão de dívida tributária (8)./Resta claro, portanto, não existir dúvida significativa acerca da higidez da denominada declaração e confissão de dívida tributária, notadamente para fins de inscrição de débitos em Dívida Ativa e cobrança judicial, se for necessária”. CASTRO, Aldemario Araujo. Comentários ao Código Tributário Nacional – Artigos 201 a 204. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; LACOMBE, Rodrigo Santos Masset (Coordenadores). Comentários ao Código Tributário Nacional. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Editora, 2008, pp. 1451-1453.

exigidas pelas atribuições do órgão responsável. Também devem ser consideradas outras carências de ordem material, tais como: ausência de instalações adequadas (equipamentos, móveis e imóveis), falta de armazéns para bens removidos, entre outros.

Devemos ressaltar ainda os obstáculos próprios do processo de execução. Nele, o exequente se depara, em regra, com um devedor recalcitrante, que não cumpriu, nem pretende cumprir, com suas obrigações pecuniárias. São incontáveis os casos de empresas encerradas irregularmente e pessoas naturais (sócios) desaparecidas. Por outro lado, o trabalho de localização de bens e direitos dos devedores e co-responsáveis esbarra em toda sorte de limitações (dificuldades operacionais, sigilos de várias ordens, etc).

Cabem algumas palavras sobre as soluções puramente normativas para a problemática da execução fiscal, na linha da penhora administrativa e do reforço das prerrogativas do Fisco na atual Lei nº 6.830, de 1980. As modificações legislativas que não ataquem os problemas básicos do modelo atualmente experimentado não afetarão de forma significativa o panorama da cobrança. A penhora administrativa, por exemplo, além de incorrer em inconstitucionalidade (interpretação conjugada do art. 5º, incisos XXXV e LIV, do art. 146, inciso III, alínea b e do art. 131, *caput*, e § 3º da Constituição), simplesmente modifica o problema de lugar, retirando-o do âmbito do Judiciário e colocando-o no seio dos órgãos da Advocacia Pública.

Em apertada síntese, sustentamos a adoção de um conjunto combinado de medidas de ordem legislativa e administrativa para superação dos principais entraves do processo de recuperação de créditos públicos não pagos. De início, é preciso implementar medidas de “administração de quantidades”. Não tem sentido um processo de contínuo aumento do número de varas e Procuradores sempre que o número de processos de execução sofre acréscimo significativo decorrente, no caso da União, da utilização mais intensa das declarações e confissões de dívida, responsáveis por cerca de 90% (noventa por cento) dos créditos em cobrança judicial. Paralelamente, os principais instrumentos, sempre administrados pelo Poder Público, de recuperação dos créditos de reduzido valor, representativos da imensa maioria dos feitos em tramitação judicial, devem ser os “mecanismos indutores de pagamento”, na linha do disposto no art. 195, § 3º da Constituição. A rigor, a atividade judicial deve ser reservada, tanto em relação aos juízes, quanto aos Procuradores, para fins mais nobres. As procuradorias fiscais e varas especializadas devem

ser unidades de atuação preferencialmente em relação aos grandes débitos e aos grandes devedores. Fechando um novo quadro, deve ser firmada uma posição política de prestígio às ações de cobrança e recuperação de créditos não pagos, materializada em níveis orçamentários e fluxos financeiros adequados e respeito à dignidade funcional dos agentes públicos envolvidos.

8. A dupla vinculação

Como foi anotado, a PGFN, segundo os expressos termos do art. 12 da Lei Complementar n. 73, de 1993, está subordinada administrativamente ao Ministro da Fazenda e tecnicamente ao Advogado-Geral da União. Trata-se de situação similar à das Consultorias Jurídicas dos Ministérios (art. 11 da Lei Complementar n. 73, de 1993).

Essa dupla vinculação está consagrada na lei de organização da Presidência da República e dos Ministérios e no decreto de definição da estrutura regimental do Ministério da Fazenda.

A “inusitada” inserção da PGFN na estrutura administrativa do Ministério da Fazenda decorre de sua posição histórica e da fragilidade institucional da AGU no momento de seu surgimento e nos anos imediatamente seguintes. Superada uma irracional e mesquinha resistência da cúpula do órgão, vislumbra-se em algum momento no futuro o movimento de incorporação da PGFN à AGU.

Trata-se de uma distorção que precisa ser corrigida. Afinal, a PGFN, como órgão de direção superior da AGU, deve ser inserida estruturalmente na instituição AGU. Trata-se, em última instância, de conferir a máxima efetividade à definição constitucional de posicionar a AGU como instituição, e não como Ministério, que desempenha uma das funções essenciais à Justiça.

Anote-se que o projeto de nova lei orgânica da AGU aponta para um novo patamar de organização e funcionamento da Advocacia Pública Federal, inclusive com a inserção administrativa da PGFN na AGU.

9. Conclusão

As múltiplas, complexas e relevantes competências da PGFN, exercitadas pelo órgão e por seus principais agentes (os Procuradores da Fazenda Nacional) durante inúmeras décadas, chamaram a atenção do constituinte de 1988.

O destaque para a PGFN, dentro da AGU, possui duplo sentido. De um lado, o reconhecimento da importância e dos relevantes serviços prestados à sociedade e ao Estado. De outro lado, a missão confiada à PGFN no sentido de realizar, com a máxima efetividade possível, a justiça fiscal por intermédio da recuperação dos créditos públicos não-pagos.

10. Referências bibliográficas

CASTRO, Aldemario Araujo. Comentários ao Código Tributário Nacional – Artigos 201 a 204. *In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; LACOMBE, Rodrigo Santos Masset (Coordenadores). Comentários ao Código Tributário Nacional. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Editora, 2008.*

_____. Da privatividade do exercício das funções institucionais da Advocacia-Geral da União por seus membros. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 96, p. 7-14, fev. 2009.

FARIA, Ana Paula Andrade Borges de; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. A Independência e a Autonomia Funcional do Procurador do Estado. Disponível em: <http://www.direitoemdebate.net/tese_autonomia.html>. Acesso em: 14 ago. 2002.

GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre ‘Logares’, Cargos e Carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa história em construção. *In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coords.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.*