

A PROCURADORIA-GERAL DA FAZ

“A PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA É ÓRGÃO COADJUVANTE DO INTERESSE DE NOSSA SOCIEDADE E EM DEFESA DOS

A história da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, um dos órgãos públicos mais antigos de nosso país, tem início no ano de 1610, ainda no Brasil Colônia.

Recebeu, no ano de 1850, por Decreto-Imperial, o nome de Diretoria-Geral do Contencioso.

Trata, pois, o presente artigo, de um estudo breve sobre o momento sensível pelo qual passa este órgão vital ao bom funcionamento do organismo estatal brasileiro.

Ao longo deste estudo, buscou-se identificar as principais deficiências da instituição, as quais têm contribuído para dificultar, sobremaneira, a atuação dos atuais Procuradores da Fazenda, formando um ciclo vicioso que, invariavelmente, continuará a redundar em alta rotatividade de pessoal especializado (êxodo institucional de Procuradores da Fazenda), guiando a União rumo a cofres cada vez mais vazios.

Em primeiro lugar, o Estado, para que funcione e cumpra com suas funções constitucionais, precisa de dinheiro. Ora, o dinheiro não “aparece” simplesmente nos cofres públicos; ao contrário, precisa ser arrecadado, gerenciado, assim como a dívida ativa do Estado precisa ser executada.

Até o mais simplório cidadão poderia deduzir o que até agora se disse.

Contudo, apesar da eloqüência da realidade resumidamente apresentada, a negligência com relação a essa máquina de arrecadação tem contribuído para sucatear a já tão surrada Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão responsável pela implementação jurídica de toda a política tributária do Governo Federal e da consultoria jurídica sobre qualquer assunto no âmbito do Ministério da Fazenda.

Esse sucateamento gerado, como se disse, em grande parte pela negligência com que se tem tratado o assunto, tem ocasionado uma crise institucional jamais vista no âmbito da Advocacia-Geral da União, sobretudo, em se considerando a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Hoje, a carreira de Procurador da Fazenda Nacional, carreira que, diga-se de passagem, mereceu a consideração do Poder Constituinte Originário, cumpre sua missão constitucional em condições extremamente precárias, com salários defasados – se comparados a outras carreiras jurídicas nos âmbitos federal, estadual e municipal – sem estrutura adequada, sem pessoal ou material de apoio.

Além de tudo o que já se disse, a PFN sofre ainda com o contingenciamento do FUNDAF (Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização).

Em poucas palavras, com a Lei nº 7.711/88, o legislador convалиou o Fundo criado pelo Decreto-Lei nº 1.437/75 – FUNDAF.



FAZENDA NACIONAL COMO SOLUÇÃO

E ATIVO NO DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS INTERESSES TRIBUTÁRIOS DO ESTADO BRASILEIRO.”

Prédio localizado em Brasília, no qual funcionam alguns setores da PGFN.



RAIMUNDO SAMPAIO

Esta lei, promulgada no ano constituinte, foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 98.135/89, mais adiante modificado por um outro Decreto, o de nº 1.847/96. Este último passou a dar nova redação ao art. 5º do Decreto nº 98.135/89.

O que merece destaque, todavia, é que a nova redação trazida pelo Decreto nº 1.847/96 dotou (!) a PGFN dos recursos de que necessita para o cumprimento de suas relevantes atribuições institucionais.

Nada obstante, segundo excelente trabalho do Procurador da Fazenda Nacional, Dr. João Carlos Souto, Presidente do SINPROFAZ – publicado em revista informativa daquele órgão da categoria (revista que reproduz os termos de representação que o mesmo Dr. João Carlos Souto apresentou ao Ministério Público Federal, no ano de 2006) – o contingenciamento de recursos da União veio a jogar por terra a possibilidade que então surgia, qual seja, a chance que tinha a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de poder passar a contar com o referido numerário.

Já há alguns anos, grande parte desses recursos tem sido desviada de seu objetivo inicial, impedindo que se possa normalizar a situação de descontrole por que passa a instituição.

Ora, não faz sentido que valores com destinação tão específica, cobrados do contribuinte, deixem de ser empregados na instituição em questão, contribuindo para o seu colapso e sucateamento.

Diante desse panorama, os “insuficientes” Procuradores da Fazenda Nacional acabam por exercer suas atividades sem estrutura digna, sem funcionários de apoio, sem estagiários em número adequado (muitas vezes sem qualquer estagiário), sem assessoria, sem automóveis para deslocamento nas diversas comarcas do interior e, segundo o Dr. Souto, sem o mais importante: tempo para refletir e criar teses tributárias novas, teses fortes, atuais; tudo em razão do avassalador número de processos distribuídos, semanalmente, a cada Procurador da Fazenda.

No ano de 2003, percebendo a situação crítica enfrentada pela PGFN, o Tribunal de Contas da União, quando provocado, lavrou o Acórdão nº 122/03, no qual abordou a precariedade da PGFN, abandonada e já sucateada em razão da falta de investimentos.

Constam, deste Acórdão, trechos bem elucidativos, como o que segue:

“A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional passava, à época da auditoria, por dificuldades na execução de sua atividade-fim, a recuperação dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União, em razão da falta de recursos humanos. Esse problema atingia tanto o quadro de servidores que atuavam diretamente na execução judicial, os ▶

Procuradores da Fazenda Nacional, quanto os servidores da área de apoio, que exercem as tarefas atinentes à cobrança administrativa desses créditos.

No caso dos procuradores, verificou-se que, de um quadro de 369, havia na época apenas 235 atuando na área judicial em todo o país, o que leva à existência de 11.468 ações judiciais sob os cuidados de cada um desses servidores. Nos Estados de São Paulo e Rondônia, essa média era superior a 25.000 processos. Diante disso, o desempenho das atividades inerentes a essa competência institucional estava seriamente comprometido. Estava prejudicada, também, a qualidade das petições relativas à propositura de execuções fiscais e à impugnação de embargos, bem como o ajuizamento de outras medidas judiciais, pois os procuradores atuavam quase que exclusivamente no atendimento tempestivo de ordens e sentenças judiciais.

A posse de novos procuradores atenuaria o problema, uma vez que permitiria, além da drástica redução do quantitativo de processos por procurador, o aumento da sua presença nas Varas de Execução Fiscal, acompanhando e agilizando as ações (...)." (grifos nossos)

Do trecho transcrito acima, o que chama mais a atenção é a informação de que já havia, na época, 11.468 ações judiciais sob os cuidados de cada um dos procuradores, sendo que, em São Paulo e Rondônia, essa média já era superior a 25.000 processos. Este número, que evidentemente só vem aumentando desde 2003 – como de resto só acontecer no Judiciário de um país que ainda busca equacionar o binômio "burocracia x celeridade" – é considerado tão alarmante e de tamanha eloquência que dispensaria quaisquer outros comentários que pudéssemos fazer ao longo deste brevíssimo estudo.

Entretanto, cabe-nos acrescer que o item 31 da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 258/05 trouxe, ainda, os seguintes dados:

"Pelo cálculo total de processos de execução fiscal, de defesa judicial e de assessoria e consultoria jurídica, verifica-se a existência de média superior a cinco mil processos para cada um dos cerca de novecentos e sessenta Procuradores da Fazenda Nacional em efetivo exercício no órgão, o que justifica, per se, a proposta apresentada quanto à ampliação da Carreira de Procuradores da Fazenda Nacional (...)." (grifo acrescentado)

No referido acórdão, o Tribunal de Contas da União foi além das críticas que lançou, tendo apontado algumas soluções, as quais não foram ainda implementadas.

"Dentre essas soluções, a mais importante é, sem dúvida, a de 'recomendar à Advocacia-Geral da União que preencha as vagas atualmente existentes no cargo de Procurador da Fazenda Nacional e avalie a elevação do quadro atual desses servidores, bem como a dotação de um quadro próprio de apoio técnico e especializado junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional'."

Ocorre que esta recomendação, datada de fevereiro de 2003, até o momento não foi posta em prática, muito embora já tenham sido realizados três concursos públicos para a admissão de novos Procuradores da Fazenda Nacional.

Prova disso, encontramos no Relatório Especial de Correição nº 048/07 GCAU/AGU, oriundo do Processo Administrativo nº 00406.001468/2007-33, elaborado em 5 de maio de 2008 pelo AGU Waldemar Ferrarez da Cunha, e encaminhado ao nobre Corregedor-Geral da Advocacia da União, Dr. Aldemário Araújo Castro, abordando a regularidade e eficácia dos serviços jurídicos prestados pela unidade da PFN/SP.

Segundo dados do referido Relatório, o quadro geral de pessoal em atividade na PFN/SP é o seguinte:

PFNs: 154
Servidores ocupantes de cargos efetivos: 019
Servidores sem vínculos (DAS): 004
Empregados do SERPRO cedidos: 022
Empregados terceirizados: 118
Estagiários: 096
TOTAL: 413

Desconsiderando os membros integrantes de carreiras jurídicas e os estagiários, a situação de apoio administrativo da PFN/SP é a seguinte:

Servidores ocupantes de cargos efetivos: 019 – 11,6%
Servidores sem vínculo (DAS): 004 – 2,45%
Empregados do SERPRO cedidos: 022 – 13,50%
Empregados terceirizados: 118 – 72,30%
TOTAL: 163 – 100%

E afirma o mesmo relatório:

"Conforme esses números, a proporção encontrada entre o número de servidores efetivos e empregados terceirizados é extremamente preocupante, fato este agravado por se tratar da maior projeção estadual da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o que evidencia um caminho em direção contrária à profissionalização do quadro de apoio da instituição, pressuposto básico para o bom desempenho de sua função pública."

Analisando estes dados, os itens 32 e 33 do Relatório Especial de Correição nº 048/2007 GCAU/AGU assim dispõem:

"(...) considerando que se mostra notória a defasagem entre o quantitativo de pessoal de apoio existente e aquele desejável para que a unidade possa lograr êxito em seus objetivos institucionais, afigura-se necessária a adoção de providências pelo Ministério da Fazenda. Com efeito, para um quadro de 154 Procuradores e uma demanda de

serviços provocada pela administração do maior estoque de Dívida Ativa do país e por 762.290 ações judiciais ativas, consoante apontado no Relatório de Correição Ordinária nº 034/2007-CGAU/AGU, existem apenas 19 servidores ocupantes de cargos efetivos. Como visto, para atender as atividades administrativas, há 117 empregados terceirizados nos cargos de secretária, auxiliar de escritório, recepcionista e contínuo.

A unidade está funcionando à custa desta situação anômala.”

Ou seja, além da alarmante situação do quadro de apoio administrativo, a sobrecarga de trabalho dos insuficientes Procuradores da Fazenda Nacional no Estado é assombrosa, pois, para um quadro de 154 Procuradores, há em andamento 762.290 ações judiciais ativas, consoante apontado no Relatório de Correição Ordinária nº 034/2007-CGAU/AGU, fato que representa aproximadamente 5.000 processos para Procurador da Fazenda Nacional nessa unidade.

Em outras palavras, um Procurador da Fazenda Nacional continua trabalhando com um número elevadíssimo de processos, o que, evidentemente, dificulta a manutenção da qualidade de seu trabalho, prejudicando seu estudo e o desenvolvimento de novas teses capazes de fazer frente às inesgotáveis teses vanguardistas construídas por advogados muito bem preparados e, sobretudo, bem pagos no âmbito privado.

Hoje, assistimos a uma realidade preocupante na Procuradoria da Fazenda Nacional.

A necessidade do preenchimento total das vagas existentes no seu âmbito é notória. Já era assim antes mesmo da aprovação do Projeto de Lei da Super-Receita, tornando-se ainda mais urgente após sua aprovação e a edição da Lei nº 11.457/07.

Ora, a unificação dos Fiscos (Secretaria da Receita Federal e Secretaria da Receita Previdenciária) amplia o número de cargos de Procurador da Fazenda Nacional, praticamente dobrando o quadro atual.

Importantes órgãos representativos de classe, a exemplo do SINPROFAZ, que – representado por seu Presidente, deu entrada, em 1º de setembro de 2006, em importante representação ao Ministério Público Federal, na defesa da revalorização da carreira, bem como da admissão de um largo número de novos Procuradores da Fazenda – têm buscado amenizar a crise aguda pela qual passa a instituição, insistindo na nomeação de todos os procuradores aprovados em cada concurso realizado.

Assim já vinha fazendo (e o fez no concurso realizado em 2006) antes mesmo da aprovação do Projeto de Lei da Super-Receita e da posterior edição da Lei nº 11.457/07. Estima-se, pois, por evidente, que também com relação ao concurso recentemente realizado no ano de 2007/2008, a mesma dedicação seja empreendida pelo referido órgão representativo, garantindo-se a nomeação célere da totalidade dos aprovados também nesse certame, uma vez que há

vagas sobrando e orçamento já aprovado para tanto.

Ao que tudo indica, todavia, em face da enorme carência de procuradores e da enorme pressão que existe hoje sobre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a nomeação e posse de todos deve ocorrer ainda esse ano naturalmente, sob o olhar atento e vigilante da competente (friso na aceção “experiente e eficiente”) Dra. Rosângela Silveira de Oliveira – Procuradora-Geral Adjunta da Fazenda Nacional, profunda conhecedora das necessidades da Procuradoria, bem como de suas possibilidades e recursos orçamentários e humanos.

Ora, não faz mais sentido que a União deixe de cobrar parte vultosa de sua dívida ativa, deixando de arrecadar boa parte de seus recursos, em razão da carência de Procuradores da Fazenda Nacional.

O que vem ocorrendo, diuturnamente, é o agravamento da situação da PGFN, uma vez que procuradores insatisfeitos com as precárias condições de trabalho e com o número irrazoável de processos mensalmente distribuídos vêm deixando a PGFN em busca de carreiras jurídicas mais atrativas, melhor remuneradas e com melhor estrutura de trabalho.

Segundo dados do SINPROFAZ, em 2006, a dívida ativa da União atingia a cifra de 460 bilhões de reais.

Hoje, segundo dados oficiais, a dívida ativa da União atinge a cifra de quase 568 bilhões de reais.

Sabe-se que 40% desses valores são irrecuperáveis por diversas razões. Entretanto, a cifra que remanesce é bastante expressiva.

Como fazer, então, para cobrar e executar tamanha quantia sem um “exército de procuradores” capazes de atender a essa demanda?

Obviamente este objetivo fica prejudicado, de resto, insustentável, pois simplesmente não há como fazer frente ao atual volume de processos sem um correspondente e equilibrado

número de Procuradores da Fazenda Nacional!

Por isso é que não se vislumbra outra solução, até porque efetivamente não há, que não a imediata nomeação de todos os aprovados no último concurso da PFN – concurso que se encontra em sua fase final – até o final deste de 2008 (!), ampliando-se, deste modo, a capacidade de absorção de trabalho da sucateada PGFN. Tudo isso em nome do interesse público e do princípio da eficiência administrativa.

Perceba-se que, em 2005, a MP nº 258/05, que criou a Super-Receita (tendo sido posteriormente arquivada no Senado Federal), trazia a seguinte redação:

“Já a criação de 1.200 novos cargos de Procurador da Fazenda Nacional e de 120 unidades seccionais no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional decorre da premente necessidade de se atender ao volume de serviço a que está submetido o órgão, situação agora reforçada pelas novas atribuições que lhe advirão com a reorganização da administração tributária da União. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional administra atualmente cerca ▶

“SEGUNDO DADOS OFICIAIS, A DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO ATINGE A CIFRA DE 568 BILHÕES DE REAIS. SABE-SE QUE 40% SÃO IRRECUPERÁVEIS. COMO FAZER, ENTÃO, PARA COBRAR E EXECUTAR TAMANHA QUANTIA SEM UM EXÉRCITO DE PROCURADORES CAPAZES DE ATENDER A ESSA DEMANDA?”

de 4,7 milhões de inscrições em Dívida Ativa da União e inscreve mensalmente, em média, 120 novos débitos. Patrocina, aproximadamente, 2 milhões de execuções fiscais e 800 mil processos de defesa da União. Exerce, por outro lado, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Ministério da Fazenda e de seus órgãos autônomos e entes tutelados. Para cálculo total de processos de execução fiscal, de defesa judicial e de assessoria e consultoria jurídica, *verifica-se a existência de média superior a cinco mil processos para um dos cerca de novecentos e sessenta Procuradores da Fazenda Nacional em efetivo exercício no órgão, o que justifica, per se, a proposição apresentada quanto à ampliação da Comarca de Procuradores da Fazenda Nacional.*" (grifo nosso)

Vê-se que a própria Administração já reconhecia, àquela época, o excessivo número de processos – antes mesmo da reestruturação da Procuradoria da Fazenda Nacional e da Super Receita – consignando um argumento impressionante, qual seja, a inscrição mensal de cento e vinte mil novos débitos, em média.

Tudo isso denota a urgência que há em dotar a PGFN de estrutura e quadros de procuradores e de pessoal de apoio necessários para o bom desempenho de suas atividades.

Um outro aspecto a ser destacado é que melhorar a estrutura física da PFN é atender aos princípios constitucionais pró-contribuinte.

Por óbvio, a reforma tributária em andamento vem em bom momento, facilitando a cobrança de tributos, diminuindo a evasão fiscal e permitindo o melhor funcionamento da máquina administrativa estatal. Entretanto, é possível e bastante recomendável que se vá além.

Ocorre que o implemento de uma reforma tributária, se engendrado harmônica e concomitantemente a uma revalorização da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – operada, sobretudo, com o aumento substancial do número de procuradores e de pessoal de apoio, tornando-a mais ativa e operante – traria resultados bem mais generosos para o Erário Federal, beneficiando indiretamente o contribuinte, uma vez que, em sendo aprimorada a cobrança administrativa e judicial da dívida, a União teria a possibilidade de arrecadar, aí sim, grande parte daqueles 40% de recursos perdidos, referentes aos quase 568 bilhões de dívida ativa.

Assim, com mais dinheiro em caixa, as chances de um alívio na carga tributária, em médio prazo, são muito maiores.

Ao lado da reforma tributária, há em andamento inúmeras outras propostas inovadoras, principalmente na esfera processual que, se implementadas, poderão melhorar substancialmente a qualidade e eficiência dos serviços prestados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Dentre tais propostas, podemos citar o Projeto de Lei nº 2.412/07 – Execução Fiscal Administrativa – que outorga à Procuradoria da Fazenda Nacional competência para processar as execuções fiscais no âmbito administrativo, cabendo ao Poder Judiciário o controle dos atos praticados pelas Fazendas Públicas.

É fácil notar que projetos como este reforçam e acentuam a necessidade de se implementar um aumento do quadro de pessoal de apoio, bem como de Procuradores da Fazenda Nacional, como defendemos linhas acima. É que tornar a cobrança de tais

dívidas uma atividade interna da Procuradoria resulta – e isso é matemático – no aumento da quantidade atribuições dentro da própria PGFN, o que jamais será absorvido pelo atual quadro de pessoal deste órgão.

No mesmo sentido, com relação à necessidade de que sejam implementadas urgentes melhorias nos órgãos da Administração Tributária da União, transcrevemos trecho de artigo doutrinário bastante elucidativo de autoria do Dr. Aldemário Araújo Castro – Procurador da Fazenda Nacional, respeitado professor da Universidade Católica de Brasília, membro do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e membro do Conselho Consultivo da APET (Associação Paulista de Estudos Tributários) – intitulado *Receita Federal do Brasil: Fortalecimento da Administração Tributária da União?*"

"(...) a Emenda Constitucional nº 42, de 2003, inseriu o inciso XXII no art. 37 da Constituição para caracterizar as administrações tributárias como atividades essenciais ao funcionamento do Estado. Fixou, ainda, de forma expressa, que estas atividades reclamam recursos prioritários. Não vislumbramos na Medida Provisória nº 258/05 definições capazes de resgatar a efetividade do comando constitucional antes referido. *Neste sentido, o tratamento dispensado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN é sintomático. Percebe-se que o aumento de competências da PGFN é certo e definido (art. 14) (5). Já a efetivação do aumento do número de Procuradores da Fazenda Nacional e de unidades seccionais está condicionado às disponibilidades orçamentárias* (arts. 17 e 18). Ademais, a referida Medida Provisória nº 258/05 poderia e deveria, conforme exigências do legislador, do Tribunal de Contas da União, dos Procuradores da Fazenda Nacional, da PGFN, e dos servidores, ter estruturado uma carreira de apoio administrativo específica no âmbito da PGFN (7). Não o fez. Também não há previsão de redefinição da estrutura organizacional da PGFN para compatibilização com os novos desafios. Acreditamos que a clara identificação dos objetivos da medida e as perspectivas para a nova estruturação da Administração Tributária da União ocorrerão a partir de providências a serem adotadas (ou não) em curto intervalo de tempo. Será preciso observar com muito cuidado as seguintes questões: a) criação da carreira de apoio administrativo para a PGFN; b) redefinição da estrutura organizacional da Receita Federal do Brasil e da PGFN e c) definição dos orçamentos da Receita Federal do Brasil e da PGFN para 2006 (envolvendo decisões sobre alocação de espaço físico, treinamentos, equipamentos, etc).

Infelizmente, as experiências passadas no âmbito da Administração Tributária da União demonstram que o aumento de atribuições cresce em progressão geométrica e as condições de trabalho, no sentido mais amplo da expressão, em progressão aritmética. Ademais, o tratamento dispensado pelo atual governo aos órgãos da Administração Tributária da União não sofreu qualquer mudança significativa. Em regra, têm sido sonegados sistematicamente os meios para o adequado desempenho

das atribuições da extinta Secretaria da Receita Federal – SRF e da PGFN.

Assim, uma análise objetiva, partindo de comportamentos (ações e omissões) adotados recentemente, aponta para a experimentação de mais uma situação delicada de avassalador aumento de trabalho sem os meios adequados para enfrentá-lo. As vítimas do quadro antevisto são as clássicas: os servidores e os contribuintes.

Concluimos estas singelas considerações afirmando que interessa tanto aos servidores da Receita Federal do Brasil e da PGFN, quanto aos contribuintes, exercer uma pressão organizada sobre o Parlamento e o Poder Executivo com o objetivo de reverter a tendência aludida. Em verdade, interessa ao conjunto da sociedade brasileira a existência de uma Administração Tributária adequadamente estruturada para realização da justiça fiscal (recuperando os créditos não pagos e igualando o devedor ao contribuinte) e para a simplificação e celeridade dos múltiplos relacionamentos entre os contribuintes e o Fisco.” (grifos acrescentados)

Ele prosseguiu o ilustre professor, agora já no final do ano de 2005 (!), em artigo denominado *Receita Federal do Brasil: Fortalecimento da Administração Tributária da União? – Parte II*”, comentando os avanços – que não haviam acontecido – desde a publicação de seu artigo transcrito acima:

“Hoje, dia 25 de setembro de 2005, vivemos, em relação à Receita Federal do Brasil, um momento singular:

Primeiro, já é possível realizar um balanço provisório em relação às três questões destacadas.

(...)

A PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já padecia de uma estrutura bastante inferior às suas necessidades (não houve aumento significativo da estrutura com a representação judicial definida pela Constituição de 1988). *Agora, com o (enorme) aumento das atividades decorrentes da criação da Receita Federal do Brasil, a distância entre a estrutura do órgão e o volume das atribuições a serem desempenhadas aponta para a convivência mais intensa e freqüente com situações dramáticas, para dizer o mínimo.*

Em resumo, o orçamento de custeio/investimento/inversões da PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para 2006 é menor do que o atual (2005). Indaga-se: *como serão instaladas as novas 60 (sessenta) seccionais?* Ademais, o orçamento para 2006 prevê o preenchimento de 703 cargos na área jurídica. Considerando que este número será repartido entre Procuradores da Fazenda Nacional, Advogados da União, Procuradores Federais e Defensores Públicos, quantos PFNs, dos 1.200 (mil e duzentos) cargos criados pela MP nº 258, ingressarão na PGFN em 2006?

Segundo, já foi possível vislumbrar a dimensão quantitativa da montanha de atribuições novas definidas para serem exercidas pela PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *É perfeitamente possível afirmar, sem medo de errar: na maioria das unidades estaduais e seccionais da PGFN é humanamente impossível, com os recursos humanos e materiais existentes e ‘prometidos’, exercer as novas competências afetas ao órgão.”*

Em tempos atuais, o orçamento de 2008 contemplou 1.850 vagas para a Advocacia Pública Federal, o que, sem dúvida alguma, possibilita o preenchimento dos mais de 1.000 cargos vagos da Procuradoria da Fazenda Nacional. Além disso, o Decreto nº 6.431, de 14 de abril de 2008, que dispõe acerca do saldo remanescente das autorizações para a criação ou provimentos de cargos, empregos e funções constantes do Anexo V da Lei nº 11.451/07, remanejou para o exercício de 2008 verba orçamentária para admissão de 869 cargos na área jurídica do Poder Executivo, uma vez que referida verba não fora utilizada no exercício de 2007, montante que foi acrescido à previsão orçamentária de 2008, totalizando 2.179 cargos vagos autorizados em orçamento e aptos a serem providos imediatamente.

Apesar do panorama, a criação da Super-Receita, com a unificação dos fiscos, é fato consumado pela Lei nº 11.457/07, tendo aumentado significativamente as atribuições da Procuradoria da Fazenda Nacional, conforme se depreende da leitura do art. 16 da Lei referida:

“Art. 16. A partir do 1º (primeiro) dia do 2º (segundo) mês subsequente ao da publicação desta Lei, o débito original e seus acréscimos legais, além de outras multas previstas em lei, relativos às contribuições de que tratam os arts. 2º e 3º desta Lei, constituem dívida ativa da União.

§ 1º A partir do 1º (primeiro) dia do 13º (décimo terceiro) mês subsequente ao da publicação desta Lei, o disposto no *caput* deste artigo se estende à dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE decorrente das contribuições a que se referem os arts. 2º e 3º desta Lei.

(...)

§ 3º Compete à Procuradoria-Geral Federal representar judicial e extrajudicialmente:

(...)

I – o INSS e o FNDE, em processos que tenham por objeto a cobrança de contribuições previdenciárias, inclusive nos que pretendam a contestação do crédito tributário, até a data prevista no § 1º deste artigo;

(...)”

Em outros termos, conforme redação do art. 16, a partir de 1º de abril de 2008, todo o acervo de dívida ativa do INSS e do FNDE são transferidos à União, ou seja, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Para que melhor se compreenda, a criação da Super-Receita, objeto da lei citada, foi dividida em duas fases: ▶

“A PGFN TEM MUITO A CONTRIBUIR COM O ALMEJADO CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL; O PAÍS PRECISA DE UMA PROCURADORIA MAIS ROBUSTA E FORTALECIDA.”

A Fase I, prevista no *caput* do art. 16, implicou na transferência dos créditos tributários constituídos, porém não inscritos em dívida ativa do INSS e do FNDE.

A Fase II, prevista no parágrafo 1º do mesmo art. 16, compreende a transferência de todo o acervo da dívida ativa, incluindo o sistema informatizado de controle dos créditos nele inscritos, os processos administrativos a estes referentes, os dossiês ou processos administrativos de acompanhamento de processos judiciais deles decorrentes e os processos judiciais em que se discutam esses créditos.

Ora, considerando o quadro crítico da Procuradoria da Fazenda Nacional apresentado até então, bem como as novas atribuições advindas da Lei nº 11.457/07, o SINPROFAZ, já no ano de 2008, especificamente no último dia 28 de março, ajuizou a ADI nº 4064/DF, com a pretensão de suspender (sob o argumento de uma inconstitucionalidade circunstancial) o § 1º do art. 16, da Lei nº 11.457/07, ou seja, a segunda fase de implementação da Super Receita, a qual transfere, para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a atribuição tributária relativa à Previdência Social e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), competência que até então era atribuída à Procuradoria-Geral Federal.

Entretanto, e com razão técnica, o eminente relator, Min. Celso de Mello, determinou que a referida ação direta fosse arquivada.

O fundamento para tanto foi tão-somente a falta de legitimidade do SINPROFAZ para o ajuizamento do pedido, uma vez que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de apenas reconhecer legitimidade “para ativar a jurisdição constitucional do Supremo” às Confederações Sindicais.

Em que pese a referida ADI tenha sido extinta sem o julgamento do mérito, o fato de ter sido proposta durante o período da greve da AGU por melhores condições salariais e de estrutura serviu ao propósito de alertar o governo e a sociedade sobre o risco do colapso de uma instituição essencial à realização dos planos de governo.

Em tempo, no dia 14 de abril do ano corrente, a pedido do SINPROFAZ (Ofício nº 15/08), nova ação direta (ADI nº 4068) com o mesmo objeto, patrocinada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, representada pelos ilustres advogados Dr. Francisco Rezek e Dr. Cezar Brito (Presidente da OAB), foi ajuizada perante o STF, impugnando o mesmo dispositivo da Lei da Super-Receita.

De uma análise perfunctória desta ADI, percebe-se que a Ordem dos Advogados do Brasil afirma peremptoriamente que a Fazenda Nacional, diante do insuficiente número atual de Procuradores da Fazenda, não tem a menor possibilidade e a mínima estrutura para absorver todo o trabalho que se pretende seja por ela desempenhado.

Para tanto, além dos argumentos já elencados no presente estudo, aduz ainda o Conselho da OAB:

“(…)

De acordo com o Relatório Anual de Gestão de 2006, elaborado pela própria PGFN, há hoje 1.352 membros na instituição. Ainda segundo esse mesmo relatório, naquele exercício havia 7.362.759 débitos inscritos na Dívida Ativa da União, entre ajuizados e não ajuizados. A simples razão entre estes dados dá conta de que, nos dias que correm, a

média de inscrições em Dívida Ativa da União por Procurador da Fazenda Nacional é da ordem de 5.450.

(…)

Sempre com arrimo na sobredita base de cálculos, a mais idônea possível, conquanto aviada pela própria PGFN, consta-se que, em 2006, havia R\$ 401.678.658.155,33 (quatrocentos e um bilhões, seiscentos e setenta e oito milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, cento e cinquenta e cinco reais e trinta e três centavos) inscritos em Dívida Ativa da União. Se este número fosse dividido pela quantidade atual de profissionais em exercício – com isso estabelecendo uma média linear – chegar-se-ia à incrível quantia de R\$ 297.099.599,33 (duzentos e noventa e sete milhões, noventa e nove mil, quinhentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos) por Procurador da Fazenda Nacional.

A fim de sanar as deficiências detectadas, os arts. 18 e 19 da Lei em análise, assim dispõem:

‘Art. 18. Ficam criados na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional 1.200 (mil e duzentos) cargos efetivos de Procurador da Fazenda Nacional.

Art. 19. Ficam criadas, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 120 (cento e vinte) Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional, a serem instaladas por ato do Ministro de Estado da Fazenda em cidades-sede de Varas da Justiça Federal ou do Trabalho’.

No entanto, como se sabe, a determinação legal prevista nos arts. 18 e 19 acima ainda não foi cumprida pela União, motivo pelo qual se impugna o presente texto de lei, pois, sem que todos os cargos criados pelo art. 18 sejam providos e as seccionais criadas pelo art. 19 sejam instaladas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não se verá apta a atuar na representação judicial dos processos advindos da Procuradoria-Geral Federal.

Transcreve-se, por oportuno, o teor do pedido da ADI nº 4068, ajuizada no dia 14.04.08:

“Nestes termos, o requerente roga a essa Corte Suprema, no sentido de que:

a) seja concedida medida cautelar pelo Ministro Relator, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário (art. 10, § 3º, LADIN, c/c o art. 21, incisos IV e V, do RISTF), suspendendo-se a eficácia do art. 16, § 1º, da Lei nº 11.457/07, até o julgamento do mérito, salvaguardando-se, assim, o Erário, os contribuintes e a categoria profissional a que incumbirão as atribuições transferidas dos danos preconizados;

b) após as formalidades de estilo (art. 11, LADIN), seja julgado procedente o pedido, mediante declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade do art. 16, § 1º, da Lei nº 11.457/07, reconhecendo-se sua inconstitucionalidade circunstancial até que se implementem as condições fáticas que viabilizem a transferência total à PGFN das atribuições hoje incumbentes à PGF, condições essas que são, expressamente:

b1) a posse e a entrada em exercício do número de procuradores faltantes para completar a dotação legal pre-

vista no art. 18 dessa mesma Lei e a instalação das 120 seccionais previstas no art. 19 também dessa Lei e a publicação de lei tratando dos cargos, da lotação, da remuneração, do exercício e a da situação funcional dos servidores oriundos do Ministério da Previdência Social, conforme previsto no parágrafo 14 da Mensagem nº 807/05 do Presidente da República ao Congresso Nacional, ou

b2) sucessivamente, a posse e a entrada em exercício do número de procuradores faltantes para completar a dotação legal prevista no art. 18 dessa mesma Lei e a instalação das 120 seccionais previstas no art. 19 também.”

Referida Ação Direta encontra-se sob relatoria da Ministra Carmem Lúcia Antunes, que, em decisão liminar, adotou o rito de urgência do art. 12 da Lei nº 9.868/99.

Ressalta-se que o pedido contido na letra b.1 da ADI, qual seja, a posse e a entrada em exercício do número de procuradores faltantes para completar a dotação legal prevista no art. 18 da Lei nº 11.457/07, pode ser cumprido pela União, independentemente de determinação judicial. Ora, caso esta ocorra, a admissão de novos procuradores é plenamente viável à União, pois os cargos faltantes já foram criados pela Lei nº 11.457/07; e ainda há autorização orçamentária para admissão de todos os procuradores, principalmente daqueles aprovados no último concurso para provimento de cargos da Procuradoria da Fazenda Nacional, objeto do Edital ESAF nº 35, de 3 de julho de 2007.

Em brilhante síntese sobre a questão orçamentária para admissão de novos procuradores, Delano Leite, recém-aprovado no concurso da PFN, aduz que o orçamento de 2008 autorizou a admissão de 1.850 cargos na área jurídica do Poder Executivo, sendo que deste montante, aproximadamente 850 estão destinados ao provimento dos cargos de Procurador Federal, Defensor Público da União e Advogado Geral da União – AGU, restando 1.000 cargos vagos devidamente autorizados no orçamento de 2008 para a posse e a entrada em exercício de novos Procuradores da Fazenda Nacional, em atendimento ao disposto na Lei nº 11.457/07.

Além disto, o Exmo. Sr. Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no uso do poder regulamentar conferido pelo art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, editou o Decreto nº 6.431, em 14 de abril de 2008, determinando que o saldo remanescente das autorizações para criação ou provimentos de cargos, empregos e funções constantes do Anexo V da Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 – Lei Orçamentária Anual de 2007 – seja remanejado e usado no exercício de 2008. O saldo remanescente a que se refere o Decreto perfaz o montante 869 cargos devidamente autorizados no orçamento de 2007, que somados à previsão orçamentária de 2008, qual seja, 1850 cargos na área jurídica do Poder Executivo, totaliza 2.719 cargos na área jurídica do Poder Executivo, aptos a serem providos imediatamente.

Frise-se que a previsão orçamentária é de 2.719 (dois mil, setecentos e dezenove) vagas para o exercício de 2008, na área jurídica do Poder Executivo da União – número mais do que suficiente para a nomeação de todos os aprovados no atual concurso para o cargo de Procurador da Fazenda Nacional (897) – restando, ainda, pelo menos 60 (sessenta) cargos vagos dos 1.200 (um mil e duzentos) criados pela Lei nº 11.457/07!

Portanto, é absolutamente urgente e viável que a PGFN, em coordenação com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, proceda à nomeação de todos os atuais aprovados no referido concurso, o que resolverá, repetimos, a maior parte dos problemas de sobrecarga de trabalho que a Procuradoria vem enfrentando atualmente.

Cabe ressaltar que o STF, recentemente, por unanimidade e seguindo voto do relator, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, decidiu que a cobrança de dívidas previdenciárias só pode retroagir cinco anos – como ocorre com os demais tributos federais – e não mais 10 anos, como preceitua a Lei nº 8.212/91, o que causará um rombo de mais 83 bilhões de reais aos cofres públicos. Tal quantia representa quase 14% da dívida ativa da União, a qual está estimada em quase 600 bilhões.

Tal fato reforça a urgência que há em se robustecer os órgãos responsáveis pela arrecadação e pela execução da dívida ativa do Estado.

Em resumo, em se adotando as providências sugeridas ao longo deste texto até o final do exercício de 2008, entre as quais sobreleva o esgotamento imediato da lista dos mais de oitocentos novos aprovados do último concurso de Procurador da Fazenda Nacional – e com a implementação mais célere da estrutura física necessária para tanto, uma vez que há orçamento e suficiente número de vagas – conseguir-se-á alcançar uma notável diferença na capacidade de trabalho da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com reflexos imediatos na implementação definitiva da Super-Receita, o que produzirá, sem dúvida alguma, enormes ganhos para os cofres públicos, contribuindo definitivamente com o Programa de Aceleração do Crescimento Econômico.

Noutros dizeres, a PGFN tem muito a contribuir com o almejado crescimento sustentável; o País hoje precisa de uma PGFN mais robusta e fortalecida. Por outro lado, é notório que órgão tem, no preenchimento de todos os cargos ainda vagos de Procurador da Fazenda Nacional, grande parte da solução para os problemas que vem enfrentando.

Enquanto nossa Suprema Corte não se pronuncia a respeito, nos autos da ADI nº 4.068/08, o sucateamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional vai se mostrando algo mais evidente aos olhos do administrador público e da sociedade, desafiando solução urgente, inovadora e com vistas para o futuro. ☑

NOTA

1 Sinceros agradecimentos à Dra. Fabiana Brolo, colega e parceira em inúmeros momentos ao longo da feitura deste artigo.

ARQUIVO PESSOAL



PAULO RENATO GONZÁLEZ NARDELLI é Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Direito Processual Trabalhista, Pós-Graduado em Direito Público, ex-Consultor Jurídico da ANVISA e Advogado desde 2004. É membro da Comissão de Aprovados no último Concurso da Procuradoria da Fazenda Nacional.