

# Justiça Fiscal

Ano 7/Número 24/julho 2015



## Diretoria eleita em junho assume o SINPROFAZ no biênio 2015/2017

PEC n.º 82/2007: Constituição de 1988 assegura autonomia da Advocacia Pública

Artigo desmistifica suposta ineficiência do processo de execução fiscal

Na Câmara Federal, o socialista Tadeu Alencar trabalha em defesa da Carreira de PFN e do Brasil



# PEC 443

## CARREIRAS JURÍDICAS

PELO FIM DO TRATAMENTO  
DIFERENCIADO ENTRE AS  
CARREIRAS JURÍDICAS

**EU VOTO SIM**



### • Isonomia entre iguais

Das Funções Essenciais à Justiça, todas possuem tratamento remuneratório paritário com a magistratura, exceto a Advocacia Pública Federal.

O salário inicial de um APF é de aproximadamente a **METADE do atribuído aos membros do Ministério Público Federal** na mesma condição e menos de 60% da remuneração projetada para os Defensores Públicos da União, sendo ambas carreiras de igual importância constitucional (Capítulo IV, Título IV da Constituição).

Essa defasagem, que já ocorre até mesmo frente a algumas carreiras-meio do Judiciário, afasta bons quadros da Advocacia Pública Federal, **com prejuízo para a arrecadação e para a defesa** de projetos e políticas públicas aprovados pelo Congresso Nacional.

### • Carreira superavitária

A Advocacia-Geral da União é superavitária. Apenas em 2014 a AGU **arrecadou e economizou R\$ 625 BILHÕES** (<http://www.agu.gov.br/noticias/pagina/28>) frente a um orçamento de R\$ 2,3 bilhões. Um superávit de mais de R\$ 620 BILHÕES.

A arrecadação EFETIVA foi de R\$ 35,22 BILHÕES!

### • Impacto imediato zero

A aprovação da PEC n.º 443/09 **não trará impacto orçamentário imediato** porque seu texto prevê sua implementação em **ATÉ 2 exercícios financeiros** (art. 2.º, I da PEC), ou seja, as METAS FISCAIS de 2015 e 2016 não serão prejudicadas. Além disso, a PEC 443 representa **apenas 0,28%** do retorno que a AGU deu à sociedade em 2014.

# Sumário

3 | Editorial

4 | Posse da nova Diretoria do SINPROFAZ

10 | **Entrevista** – Deputado federal Tadeu Alencar (PSB-PE):  
Carreira conta com apoio imprescindível na Câmara

21 | **Artigo Jurídico** – Professora Maria Lúcia de Paula  
Oliveira analisa a constitucionalidade da PEC n.º 82

26 | **Vinculação à OAB** – SINPROFAZ contesta ADI n.º 5.334

31 | **Artigo Especial** – A Suposta Ineficiência do Processo de  
Execução Fiscal. Por Simone Anacleto

41 | Defesa da autonomia das Funções Essenciais à Justiça foi  
tema de ato público na sede da OAB-RJ

42 | **Personagem da Carreira** – O PFN José Edmundo Barros  
de Lacerda é homenageado nesta edição

47 | **Por dentro do Novo CPC** – Estreia a coluna assinada  
pelo professor Rafael Vasconcellos Pereira



## Diretoria do SINPROFAZ - Biênio 2015/2017

### **Presidente**

Achilles Linhares de Campos Frias

### **Vice-Presidente**

Juscelino de Melo Ferreira

### **Diretora Secretária**

Iolanda Guindani

### **Diretor Administrativo**

José Ernane de Souza Brito

### **Diretora de Assuntos Intersindicais**

Valéria Gomes Ferreira

### **Diretor de Assuntos Profissionais e Estudos Técnicos**

Giuliano Menezes Campos

### **Diretor de Assuntos Parlamentares**

Arthur Porto Reis Guimarães

### **Diretor Jurídico**

Roberto Rodrigues de Oliveira

### **Diretora de Comunicação Social**

Ingrid Caroline Cavalcante de Oliveira Deusdará

### **Diretor de Assuntos Relativos aos Aposentados e Assuntos Assistenciais**

Antônio Duarte Guedes Neto

### **Diretor Cultural e de Eventos**

Sérgio Luís de Souza Carneiro

### **Diretora Suplente**

Juçara Valadares Lopes Faria

### **Diretor Suplente**

Caio Graco Nunes de Sá Pereira

### **Diretor Suplente**

Rodrigo Oliveira Mellet

### **Diretora Suplente**

Vanessa Nobell Garcia Santana

SINPROFAZ – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional  
SCN – Quadra 06 – Ed. Venâncio 3000 – Salas 403, 415 e 416 – CEP 70716-900 – Brasília-DF  
Telefax: (61) 3964 1218  
E-mails: [sinprofaz@sinprofaz.org.br](mailto:sinprofaz@sinprofaz.org.br) [infosind@solar.com.br](mailto:infosind@solar.com.br)

REVISTA JUSTIÇA FISCAL – Ano 7, n.º 24, julho/2015

ISSN 2317-3750

Diretor de Redação: Achilles Linhares de Campos Frias

Editora e Jornalista Responsável: Lécia Viana (RP 2715/DF)

Reportagem: Paulo Passos (RP 2059/DF)

Projeto Gráfico e diagramação: Fernanda Medeiros da Costa Tel.: (61) 8280-7272

Fotos: Eurípedes Teixeira e arquivo SINPROFAZ

Impressão: Teixeira Gráfica e Editora Tel.: (61) 3336-4040

Tiragem: 10 mil exemplares



Os artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não constituem necessariamente a linha editorial da revista.

# Momento de reflexão e de ação para a Carreira

**U**ma nova gestão vem cercada dos mais diversos desafios. No caso da nova Diretoria agora à frente do SINPROFAZ, um deles é dar continuidade à comunicação eficaz com os Procuradores da Fazenda Nacional de todo o Brasil. Para isso, queremos aperfeiçoar cada vez mais esta publicação, já consolidada no seio da Carreira como um dos nossos mais importantes meios de informação e mobilização.

Nesta primeira edição sob a responsabilidade da gestão 2015/2017, não poderíamos deixar de destacar a cerimônia de posse ocorrida no dia 1.º de julho, oportunidade em que foi feito um balanço do trabalho realizado nos últimos dois anos, acompanhado de uma avaliação da atual conjuntura e das perspectivas da Carreira e da Advocacia-Geral da União em meio a uma mobilização histórica e a um cenário político envolto em turbulências e incertezas. O momento é de reflexão e de ação, como bem ficou evidente nas intervenções dos ilustres convidados que prestigiaram a solenidade.

Dentre estes, tivemos a presença do PFN e deputado federal Tadeu Alencar, do PSB de Pernambuco. Em entrevista publicada nesta edição, o parlamentar analisa a crise, ou a sucessão de crises que surpreendem os brasileiros a cada dia, e reafirma a confiança de que ainda chegará o tempo em que os Procuradores da Fazenda Nacional serão reconhecidos como “Advogados da sociedade, Advogados do povo”, o que demanda, entre outras medidas, a aprovação das PECs n.º 443/2009 e 82/2007.

A propósito, é importante destacar a divulgação de importante artigo a respeito da Constitucionalidade da PEC 82, elaborado pela Colega e Doutora em Direito Maria Lúcia de Paula Oliveira. Em outro substancial artigo, a PFN Simone Anacleto traz ao debate a suposta ineficiência do processo de execução fiscal. De acordo com a autora, um novo olhar sobre o significado da Dívida Ativa da Fazenda Pública e da própria execução fiscal revela que muitas das críticas dirigidas à Lei n.º 6.830/80, na realidade, estão fundadas em algumas premissas falsas, que necessitam ser desmistificadas.

E em meio ao desafio de construir uma nova AGU, temos o prazer de homenagear nesta edição um Colega que não hesita em declarar o amor incondicional à profissão de Procurador da Fazenda Nacional e à PGFN, o decano José Edmundo Barros de Lacerda, dono de uma trajetória inspiradora.

Trabalharemos pela consolidação da Advocacia-Geral da União como Função Essencial à Justiça em todos os aspectos, quais sejam, remuneratórios, estruturação do Órgão e prerrogativas.

À luta!

Achilles Linhares de Campos Frias  
Presidente do SINPROFAZ

# Diretoria assume o SINPROFAZ com o compromisso de construir uma nova AGU

A solenidade de posse, realizada no dia 1.º de julho, no Centro Cultural Evandro Lins e Silva da OAB Nacional, foi marcada por profundas reflexões sobre o momento crítico por que passa a AGU e a continuidade da luta dos PFNs para mudar essa situação

Depois de um processo eleitoral com intensa participação dos candidatos e dos sindicalizados, com a vitória incontestável da chapa liderada pelo PFN Achilles Linhares de Campos Frias, a Diretoria do SINPROFAZ para o biênio 2015/2017 foi empossada no dia 1.º de julho. Compuseram a mesa oficial da solenidade o presidente eleito, Achilles Linhares de Campos Frias; o presidente da gestão anterior, Heráclio Mendes de Camargo Neto; Cláudio Pereira de Souza Neto (secretário-geral do Conselho Federal da OAB); Ibaneis Rocha (presidente da OAB-DF); o deputado federal Tadeu Alendar (PSB-PE); e Luiz Roberto Beggiora (coordenador da Divisão de Grandes Devedores da PGFN).

Representando as demais entidades da Advocacia Pública Federal, estiveram presentes à solenidade: Antonio Rodrigues da Silva (ANPPREV), Joana D'Arc Alves Barbosa Vaz de Mello (ANAJUR), José Galdino da Silva Filho e Rogério Filomeno Machado (ANPAF), Luiz Felipe Horowitz Lopes (APBC), Michelle Leite (ANADEF), Bruno Moreira Fortes (ANAUNI), Marcelo Terto (ANAPE) e Roberto Domingos da Mota (UNAFE).

Ex-presidentes de algumas das entidades também compareceram ao evento, dentre eles Aldemário Araújo Castro e Allan Titonelli (SINPROFAZ), Pablo Bezerra Lima (APBC), Simone Ambrósio (UNAFE),



Luiz Roberto Beggiora, Achilles Frias, Heráclio Camargo, Cláudio Pereira de Souza Neto, Ibaneis Rocha, deputado federal Tadeu Alendar

Romel Machado (ANAUNI) e Telmo Lemos Filho (ANAPE), além do representante da Carreira no Conselho Nacional da AGU, Paulo Renato Nardelli.

Ao saudar as diretorias das gestões anterior e atual, o deputado federal Tadeu Alencar lembrou que sua eleição para a Câmara foi impulsionada pela atuação na PGFN e que orgulha-se de ter sido delegado sindical do SINPROFAZ. Afirmou que o papel da AGU vem sendo negado pela negligência dos governos, “por isso estamos ainda construindo esse papel”. O parlamentar destacou ainda nunca ter visto, em 20 anos como Procurador, um “momento tão altaneiro” para a Advocacia Pública, com a iminência da votação das

PECs n.º 443/09 e 82/07 e a grande mobilização das entidades e dos PFNs no Congresso Nacional. Para ele, “o SINPROFAZ tem acumulado forças com as entidades coirmãs e a categoria tem demonstrado espírito público, republicano, e grande maturidade”. O parlamentar concluiu assegurando que será sempre um militante das causas da Advocacia Pública, porque são do interesse do país.

Os dirigentes do Conselho Federal da OAB e da OAB-DF, por sua vez, reiteraram o irrestrito apoio às causas da Advocacia Pública e a prontidão em defendê-las junto com as suas entidades representativas em todas as instâncias, a exemplo do que vêm fazendo

no Congresso Nacional no trabalho pela aprovação das PECs n.º 82/07 e 443/09. “As bandeiras do SINPROFAZ são também bandeiras da OAB”, enfatizou o secretário-geral do CFOAB, Cláudio Pereira de Souza Neto. Tanto ele quanto Ibaneis Rocha aproveitaram para repudiar mais uma vez a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.334, proposta pelo Procurador-Geral da República, medida que

tenta fragilizar o trabalho dos Advogados Públicos.

### Homenagens

Antes do discurso de posse, o novo presidente do SINPROFAZ, Achilles Frias, em nome da nova Diretoria, homenageou o presidente Heráclio Camargo – em especial por haver iniciado e liderado o movimento em curso – e o idealizador do movimento, o PFN José Valter de Toledo Filho.



## Abrços otimistas na ação!

*Heráclio Camargo despede-se do mandato com balanço positivo da gestão 2013/2015*

*“A verdadeira revolução não é revolução violenta, mas a que se realiza pelo cultivo da integração e da inteligência de entes humanos, os quais, pela influência de suas vidas, promoverão gradualmente radicais transformações na sociedade.” (Jiddu Krishnamurti)*

Prezados Colegas, em nome da **Diretoria do SINPROFAZ**, biênio 2013/2015, venho à presença dos meus Colegas e Amigos Procuradores da Fazenda Nacional agradecer a confiança e a participação querida de centenas e centenas de Procuradores da Fazenda Nacional, ao longo dessa jornada de muito trabalho, suor, vitórias e mudança de postura dos PFNs.

Ao meus Colegas e Amigos **Achilles Frias, Ernane Brito, João Paulo Cavalcanti, Amersson Carvalho, Valter Ventura, José Vilaço e Marcos Antonio Freitas**, agradeço por terem dividido comigo o mandato conferido por nossos Colegas, até o fim, no limite do que foi possível fazer durante esses dois anos.

Nas pessoas dos Colegas Roberto Rodrigues, José Valter Toledo, Márcio Senra, João Soares, Filemon Oliveira, José Roberto Marques Couto e José Carlos Loch,



agradeço a todos os nossos Colegas que não precisam de mandato para concorrer de forma decisiva para o fortalecimento da nossa Carreira.

Para agradecer aos **Delegados Sindicais do SINPROFAZ**, que tiveram participação e importância decisivas na mobilização histórica de nossa Carreira, faço isso nas pessoas dos Colegas Jacqueline Carneiro, Iolanda Guindani, Giuliano Meneses, Marcos Lisandro, Marília Gattei e Juscelino Ferreira.

Presidente Osvaldo Lima, Manolo Keller e Rodrigo Fernandes, obrigado por conduzirem com isenção e dignidade a **Junta de Julgamento do SINPROFAZ**, em

mais um pleito memorável e cujo resultado é inquestionável.

Mestre André Campello, Filipe Barros, Alfredo Bandeira, Ingrid Cavalcante e Edmundo de Lacerda, obrigado pela participação fundamental no **Conselho Fiscal do SINPROFAZ**.

Presidentes Allan Titonelli Nunes e Anderson Bitencourt Silva, obrigado pelo Coleguismo e generosidade.

Nas pessoas dos Colegas Simone Ambrósio e Roberto Mota, da UNAFE; Rommel Macedo e Bruno Fortes, da ANAUNI; Pablo Bezerra Luciano e Luiz Horowitz, da APBC; Colega Antônio Rodrigues, da ANPPREV; Rogério Filomeno Machado e José Galdino, Colegas da ANPAF; e a minha Colega da ANAJUR, Joana Barbosa, agradeço pelo trabalho coordenado em favor das causas comuns da Advocacia Pública Federal, e **homenageio todos os nossos Colegas da AGU**, que estão construindo conosco um novo caminho, um novo futuro.

Colegas Marcello Terto, Márcia Semer e Caio Guzzardi, da ANAPE, Georgia Campello, Guilherme Rodrigues, Dayse Alencar e Carlos Mourão, da ANPM, obrigado pelo diálogo, Coleguismo e amizade.

## Defesa das prerrogativas e na mudança de postura

Atuação política e jurídica em defesa dos Colegas Procuradores da Fazenda Nacional, notadamente na PRFN4.

## Atuação no Parlamento, na Esplanada e no Palácio do Planalto

Pela primeira vez na História da Advocacia Pública, depois do trabalho contínuo de diversas **Diretorias do SINPROFAZ**, duas **Propostas de Emenda à Constituição Federal foram aprovadas em Comissões Especiais e estão prontas para votação no Plenário da Câmara dos Deputados: a PEC n.º 82/07** (Autonomia administrativa, orçamentária e técnica da Advocacia Pública) e a **PEC n.º 443/09** (Simetria remuneratória com as demais Funções Essenciais à Justiça).

**Promoções de centenas de Colegas** com a mudança de critério negociada com a AGU e a PGFN e com o concurso dos Colegas da representação dos PFNs no **CS/AGU**.

O **Sonegômetro do SINPROFAZ** já se consolidou como referência nacional no combate à sonegação e à lavagem de dinheiro e na divulgação do trabalho e dos pleitos dos Procuradores da Fazenda Nacional.

## Ações Judiciais

Despacho com magistrados em favor das ações judiciais.

Reuniões com Advogados.

Resultados:

**Férias de 60 dias:** No STF

i. Diferenciação no RE dos Procuradores Federais (amicus curiae)

ii. Julgamento de improcedência da RCL 4311 da União

iii. Negativa de seguimento liminar da AC 3806 da União

iv. Pedido de prisão, para cumprimento imediato do acórdão do STJ

No TRF1

i. Inadmissibilidade expressa do REsp. da União por intempestividade

**28,86%**

a. Expedição de requisitórios referentes a valores incontroversos que ainda estavam pendentes

b. Iminência da expedição dos primeiros precatórios definitivos

c. Julgamento de duas apelações, com a incidência dos 28,86% sobre o pró-labore e reinclusão dos transatores

## Equiparação com as vantagens pagas pela União – STJ

determinou o retorno dos autos ao TRF para que integre o acórdão e se pronuncie sobre a previsão contida no art. 2.º, b, da LC 73/93, e art. 131 da CF.

## Aposentados e pensionistas –

Sentença assegurou, àqueles não contemplados com a paridade remuneratória, o direito aos mesmos reajustes em suas aposentadorias e pensões que foram aplicadas no período de 2004 a 2007 aos benefícios do RGPS.

## FUNPRESP –

Obtida liminar para que a União proceda aos recolhimentos dos Procuradores da Fazenda Nacional filiados ao SINPROFAZ que tomaram (e venham a tomar) posse após 4 de fevereiro de 2013, e que já eram antes servidores públicos (com vínculo ininterrupto) de outras esferas da Federação (Distrito Federal, Estados e Municípios), de acordo com o regime de previdência anterior à edição da Lei n.º 12.618/2012, ou seja, que não os submeta obrigatoriamente ao regime do FUNPRESP.

## Contribuição previdenciária

sobre o 1/3 de férias – O TRF1 declarou a inexigibilidade da contribuição previdenciária sobre o 1/3 de férias e determinou devolução dos valores indevidamente descontados (corrigidos pela SELIC).

## IR sobre o auxílio-creche e cobrança de cota-parte –

Obtida antecipação de tutela para a suspensão da exigibilidade do imposto de renda sobre auxílio-creche pago ao seus filiados, bem como o depósito em juízo dos valores referentes à cobrança de cota-parte.

**VPNI** – Vitória para reconhecimento dos filiados no recebimento de VPNI decorrente da MP 43/02

## Maior mobilização da História das Carreiras da Advocacia-Geral da União!

**Recusa, Compromisso e Entrega de cargos!** foi uma campanha planejada pela Diretoria do SINPROFAZ, após decisão memorável na **Reunião de Delegados Sindicais e Diretores**, no final de fevereiro de 2015, lançada no início de março e ratificada e intensificada pela histórica **Assembleia-Geral Ordinária de 28 de março de 2015**.

**A Reunião do SINPROFAZ do dia 18 de maio de 2015, em São Paulo**, que **decidiu** pela efetivação da Entrega de cargos de confiança foi memorável e demonstrou que a Carreira unida alcançará o patamar previsto na Constituição Federal.

Até o dia 30 de junho de 2015, tínhamos os seguintes números na Campanha Recusa, Compromisso e Entrega!:

**Entrega de Cargos de confiança na PGFN = 382**

**Compromisso de Não Assumir Cargos = 1.587**

**Recusa de Viajar com as Diárias Pífias pela PGFN = 1.509**

**A campanha foi compartilhada, desde o início, por todas as Entidades Representativas das Carreiras da AGU e já conta com cerca de 1.500 cargos de confiança com pedidos de exoneração e com a mesma mudança de postura de milhares e milhares de Colegas em toda a AGU.**

Aos **Centenas de Colegas que estão transitoriamente ocupando cargos de confiança na PGFN**, nas pessoas dos Colegas Alice Vitória e Filipe Barros, muito obrigado pelo Coleguismo e visão da Carreira admiráveis!

O SINPROFAZ continuará atuando política e juridicamente, dialogando e aparando as arestas para que todos os Colegas sintam-se protegidos e para que **cesse o assédio moral da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional contra os Colegas que entregaram os cargos e se comprometeram a não assumir cargos!**

A Carreira de Procurador da Fazenda Nacional está unida e

apoiará a **Nova Diretoria** capitaneada pelo **Presidente Eleito do SINPROFAZ, o Colega Achilles Frias**, até a conquista das mudanças estruturais na PGFN/AGU!

Descobrimos que a sinergia do trabalho parlamentar nas bases e no Congresso Nacional pode levar-nos a vitórias históricas como a dos **Honorários de sucumbência no Novo Código de Processo Civil (Maior vitória parlamentar da História da Advocacia Pública do Brasil)** e nos levará a **novas vitórias com a aprovação iminente da PEC n.º 443 e, a seguir, da PEC n.º 82.**

Não somos mais a Servidoria-Geral da União!

Temos um objetivo claro e em curso: construiremos juntos uma #Nova AGU!

Sigamos unidos e resolutos!

**A Advocacia Pública Federal não se acomodará mais, até a promulgação da simetria constitucional!**

Temos que intensificar a pressão e manter a coesão e a sinergia que nos levarão ao atingimento de nossos pleitos estruturantes.

Presidente Achilles Frias, conte conosco, até a vitória e sempre!

Abraços otimistas na Ação! ■

*Heráclio Camargo  
Presidente do SINPROFAZ no biênio  
2013/2015*

## “O momento não permite recalcitrâncias”

*Discurso de posse do novo presidente do SINPROFAZ*

O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ) completa, em 2015, 25 anos de existência. E é com imensa honra que assumimos a Diretoria no jubileu de prata desta Entidade já tradicional no cenário jurídico e político do País.

Vinte e cinco anos de LUTA pela afirmação da identidade da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional em um espaço verdadeiramente democrático e independente.

A honraria nos traz também imensa responsabilidade. Cientes dos ônus e encargos, estamos dispostos e estimulados para o intenso exercício da atividade sindical.

Tarefa que impõe contendas ante as divergências, mas também condutas agregadoras diante das convergências.

Nessa linha, o SINPROFAZ chega à idade adulta valendo-se de sua



maturidade para unir-se às demais associações da Advocacia Pública, na medida em que os interesses comuns sobrelevam, com larga folga, eventuais particularidades.

O atuar conjunto das entidades tem permitido avanços que o trabalho isolado de cada qual não obteria.

Essa relação institucional madura

das associações tem rendido frutos e alçará a Advocacia Pública Federal ao elevado patamar que a Carta Política lhe destina, qual seja, de Função Essencial à Justiça.

Em razão dessa natureza constitucionalmente outorgada, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), assim como toda a Advocacia-Geral da União (AGU), encontram-se indevidamente vinculados ao Poder Executivo, posto que, topograficamente, as Funções Essenciais à Justiça não estão inseridas dentre quaisquer dos três Poderes, mas em capítulo específico à parte.

A situação particular da PGFN é ainda mais grave, eis que encontra-se indevidamente no âmbito do Ministério da Fazenda (MF).

O fato de um órgão possuir vinculação híbrida por si só já é fator de dificuldades de gestão. Vincular-se, porém, a um órgão em relação ao

qual não possui identidade nuclear, em razão da natureza constitucionalmente definida, é ainda mais grave e nocivo.

A nossa condição de Advogados, membros de uma Função Essencial à Justiça, não pode continuar a ser limitada, subjugada, pela inconstitucional vinculação ao MF.

Reafirmamos que a vinculação da PGFN ao MF é matéria que interessa a todos os Advogados Públicos Federais, uma vez que implica cotidianas limitações impostas a toda a AGU.

Em razão da natureza advocatícia de nossa função constitucionalmente atribuída é que fazemos jus às prerrogativas que nos são inerentes, quais sejam, os honorários advocatícios e o exercício da Advocacia Liberal.

Se a Constituição nos define como Advogados, nada mais coerente que o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nos imponha o dever de estarmos inscritos perante tal entidade.

A Advocacia é UNA, seja pública ou privada.

Totalmente descabida a recente afirmação da Procuradoria-Geral da República de que os Advogados Públicos não seriam Advogados. Esperar mais de vinte anos para questionar a constitucionalidade da norma legal que nos impõe o vínculo com a OAB denota casuísmo perante a iminente consolidação da Advocacia Pública Federal como a Instituição Jurídica mais forte no cenário nacional, na medida em que recentemente tivemos reconhecido pelo Congresso Nacional o direito à percepção dos honorários advocatícios e teremos a liberação para o exercício da Advocacia Privada.

O reconhecimento do direito de exercer a Advocacia Liberal é imperioso, posto que a sua vedação implica inconstitucional cerceamento do direito de livre exercício profissional. Em geral, os agentes públicos federais podem exercer a Advocacia Privada, desde que

não sejam Advogados Públicos, ou seja, o Advogado Público Federal é o único agente público que tem o seu direito constitucional cerceado, o que é um enorme contrassenso.

O desespero da agenda corporativa negativa do Ministério Público Federal implicou a substituição integral da Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade poucos dias após o desastroso ajuizamento. Esperar mais de duas décadas para, oportuniticamente, questionar a nossa condição de Advogados e, ao fazê-lo, substituir integralmente a exordial, é comédia que não poderia ter ocorrido em sede de tão elevado instrumento jurídico.

Falando em agenda negativa, o SINPROFAZ, em conjunto com as demais associações da Advocacia Pública Federal, tem adotado a madura política de não atuar negativamente perante as conquistas das demais carreiras, o que ocorreu recentemente ao apoiar expressamente as conquistas de outra importante Função Essencial à Justiça: A Defensoria Pública da União.

A atuação conjunta de todas as entidades representativas das quatro Carreiras da Advocacia Pública Federal permitirá que avancemos juntos e de forma equânime sem distinção dentre as mesmas. Se no passado houve diferença remuneratória interna entre as quatro Carreiras, hoje não há mais espaço para tanto.

Não podemos, porém, praticar internamente a agenda negativa dentre as Carreiras da AGU, sob pena de colocarmos em risco o sucesso da união e, por conseguinte, das conquistas. Se os Procuradores da Fazenda Nacional estão na iminência de ter o direito às férias de sessenta dias reconhecido judicialmente, diante da excrecência administrativa de tolher esse direito, mesmo havendo norma legal específica outorgadora em pleno vigor, a política dentre as Carreiras da AGU não deve ser a de defender a extinção de tal direito dos PFNs, mas,

ao contrário, procurar estendê-lo a todos os membros da AGU.

O reconhecimento do direito aos honorários e à Advocacia Liberal, a iminente aprovação da isonomia remuneratória dentre as Funções Essenciais à Justiça e a aprovação da Autonomia da Advocacia Pública estão a demonstrar que estamos construindo efetivamente uma NOVA AGU.

Será questão de tempo aprovarmos uma Lei Orgânica à altura da Advocacia-Geral da União, com as prerrogativas inerentes ao exercício da Advocacia Pública e com os direitos equivalentes às demais Funções Essenciais à Justiça, dentre os quais, as férias de sessenta dias. Se o Ministério Público como Função Essencial à Justiça possui tal direito, assim como, na mesma condição, membros de algumas Defensorias e Procuradorias estaduais, o reconhecimento do mesmo a todos os membros da AGU é medida que se impõe.

A aprovação das PECs n.º 443 e n.º 82 nos permitirá trabalhar no arcabouço infraconstitucional, o que implicará necessariamente a edição de uma verdadeira Lei Orgânica da AGU.

O momento político da Advocacia-Geral da União é paradoxal. Vemos, por um lado, as bases fortes construindo uma NOVA Instituição à altura de sua missão constitucional e, por outro, a cúpula fraca, servil aos interesses politiquieiros do governo de plantão.

Em razão disso, estamos trabalhando junto aos representantes do povo para que estes reconheçam a importância da AGU, prevendo o arcabouço jurídico-estruturante.

Antes da atual Carta Política não havia um órgão específico de representação judicial da União. O Ministério Público Federal acumulava as suas atribuições próprias e a defesa da União. As Constituições do período militar não se preocupavam com tal situação, pois a ausência de Estado de Democrático de Direito não permitiria maiores prejuízos ao

Poder Central. A situação de desca-  
so para com a Advocacia Pública  
é própria, pois, de regimes não  
afinados com o Estado de Direito.

O Governo atual, ao tentar im-  
primir um viés autoritário à Nação,  
pretendeu fazer tabula rasa da  
Constituição de 1988, que previu  
a Advocacia-Geral da União, na  
medida em que visou, na prática,  
desmantelá-la.

A AGU, como Instituição jovem,  
pois recentemente prevista e apenas  
precariedade regulamentada em  
1993, tem muito o que evoluir.

Porém, o que temos observado,  
nos últimos anos, é um verdadeiro  
retrocesso. Deparamo-nos com um  
governo antidemocrático, cuja Pre-  
sidente da República tentou imprimir  
a sua personalidade autoritária à  
gestão do país, encontrando quem  
se dispusesse, em contrariedade ao  
Estado Democrático de Direito, a  
conferir à AGU um condão de órgão  
de governo, servil aos interesses dos  
governistas de plantão.

Os recentes inúmeros episódios  
públicos de corrupção, que assolam  
o governo federal, conferiram, infel-  
izmente, destaque à AGU, na medi-  
da em que esta assumiu a função de  
defender os desvios governamentais  
e os respectivos corruptos.

Ao assumir publicamente a  
postura de órgão de governo, o  
Advogado-Geral da União afronta  
a natureza constitucional da  
Instituição, colocando-a a serviço  
do partido ora no poder e de seus  
correligionários.

Vale-se de Órgão público de  
estatutura constitucional, Função  
Essencial à Justiça, para defender  
interesses privados, muitas vezes  
escusos, do grupo dominante.

Como viabilizar tal mister? Sub-  
jugando os Membros da AGU, ao  
constituir uma cadeia de comando  
hierarquizada, com o intuito de im-  
pedir o surgimento de resistência à  
apropriação privada da Advocacia  
Pública Federal.

Como subjugar? Aniquilando  
a autoestima de seus Membros ao

tolher as prerrogativas, promover  
desvios de função e aviltar a remu-  
neração.

Hoje os Membros da Advocacia-  
-Geral da União percebem a pior  
remuneração da Advocacia Pública  
Nacional, estando atrás das Pro-  
curadorias de todos os Estados e  
também dos Municípios de grande  
e médio porte.

Os desvios de função têm por  
objetivo impedir que os seus Mem-  
bros exerçam a atividade-fim, qual  
seja, a Advocacia Pública, Função  
Essencial à Justiça. Evita-se, pois,  
uma atuação que resguarde o Es-  
tado Democrático de Direito. Assim,  
a Advocacia do governo de plantão  
pode ser exercida sem resistência.

A ausência de Carreira de Apoio  
é proposital, posto que sobrecarrega  
os Membros da AGU.

Não bastasse o elevado número  
de processos, afigura-se cada vez  
mais comum a prática de criar um  
sem-número de procedimentos ad-  
ministrativos, diminuindo o tempo  
dedicado à atuação judicial e, mais  
recentemente, retirando Advogados  
Públicos da distribuição processual.

Esta última prática é deveras  
nefasta, eis que, além de sobre-  
carregar os demais, afasta o Co-  
lega da realidade diária atinente à  
atividade-fim.

Ocupantes dos mais elevados  
cargos acumulam funções adminis-  
trativas sem descurar da atribuição  
finalística, tais como: o Presidente  
do Supremo Tribunal Federal, que  
acumula funções administrativas  
com a judicante; o Procurador-Geral  
da República, que, além de admi-  
nistrar o Ministério Público Federal,  
possui atuação postulatória; como  
da mesma forma o Advogado-Geral  
da União; dentre outros.

Nas nossas projeções, porém,  
afigura-se cada vez mais comum  
a situação na qual Advogados Pú-  
blicos Federais ficam afastados da  
distribuição processual para desem-  
penhar atividades meramente admi-  
nistrativas, assumidas em manifesto  
desvio de função.

Enfim, em razão da situação de  
descalabro pela qual atravessa a  
AGU, os seus Membros protagoni-  
zam movimento inédito em nível de  
intensidade e eficiência no âmbito  
do serviço público federal.

A entrega de cargos constitui-se  
na insurgência por parte dos Advoga-  
dos Públicos Federais do desman-  
telamento proposital da AGU, em  
razão de seu uso politiqueiro.

A estratégia de apequenar a  
Instituição encontra resistência  
diante da consciência de seus  
Membros de que tal situação não  
pode perdurar.

Rogamos a todos os Colegas que  
fortaleçamos o movimento, a fim de  
que possamos construir em breve a  
NOVA AGU para defender efetiva-  
mente o que é do Povo Brasileiro.

O momento não permite recal-  
citrâncias. Temos de aderir incondi-  
cionalmente ao movimento em  
curso, sob pena de contribuirmos  
para a manutenção do *status quo*.  
Os que se omitem na efetiva en-  
trega de cargos, na verdade, são  
coniventes com a destruição, ora  
em curso, da AGU. Não é hora  
para indiferença, pois esta, nas  
palavras de Gramsci, “é abulia,  
parasitismo, covardia, não é vida”.  
E complementa o filósofo italiano:  
“Sou militante, estou vivo, sinto nas  
consciências viris dos que estão co-  
migo pulsar a atividade da cidade  
futura que estamos a construir.” No  
nosso caso: a NOVA AGU.

Enfim, se todas as outras Funções  
Essenciais à Justiça hoje parecem  
maiores do que a AGU, em razão  
da calamitosa situação na qual  
esta se encontra, temos de reagir  
energicamente e agora contra esse  
estado de coisas.

Pertinente, portanto, o clamor  
inserido no Discurso sobre a Servi-  
dão Voluntária feito por Étienne de  
la Boétie em 1548:

“Só são grandes porque estamos  
de joelhos: levantemo-nos!” ■

*Achilles Linhares de Campos Frias*  
*Presidente do SINPROFAZ*

# Um PFN na Câmara Federal trabalhando em defesa do Brasil

Um dos maiores desafios do deputado federal e Procurador da Fazenda Nacional Tadeu Alencar em seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados é defender os princípios do Partido Socialista Brasileiro diante de um Congresso claramente conservador. Mas o cearense de Juazeiro do Norte, de 53 anos, garante que sua carreira profissional e sua formação política lhe dão tranquilidade para enfrentar esse desafio sem se desviar dos princípios humanistas que sempre nortearam sua atuação. “Somos de uma escola de luta e esperamos cumprir dia a dia os compromissos que assumimos e honrar o nosso mandato, que não nos pertence, que é um mandato público, uma delegação do povo pernambucano para servir ao meu Estado e ao meu país”, afirma em entrevista à *Revista Justiça Fiscal*.

Mesmo antes de se tornar Procurador da Fazenda Nacional, há mais de 20 anos, Alencar atuou em entidades corporativas, como o Sindicato dos Bancários de Pernambuco e a Associação dos Servidores do Tribunal de Contas daquele Estado. Em 2007, convidado pelo então governador de Pernambuco, Eduardo Campos, integrou o governo primeiramente como Procurador-Geral e, depois, como secretário da Casa Civil. Foi Procurador-Geral em Exercício na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e, quando na gestão, tanto na área federal como regional, procurou consolidar a visão de que é importante que o Advogado Público, o Advogado de Estado, tenha a consciência de que ele deve emprestar da Advocacia privada aquela vibração, a atuação com-

prometida, a defesa apaixonada dos interesses do seu constituinte.

Tadeu Alencar garante que, no papel de parlamentar, está atento às questões de interesse dos Procuradores da Fazenda Nacional, afirmando que tem “recebido diversas entidades, o meu sindicato (SINPROFAZ), e faço questão, onde quer que eu vá, de me colocar como um Procurador da Fazenda Nacional, que é o que sou de modo permanente, um servidor público que acompanhou a evolução dessa instituição (PGFN), que vejo que padece de questões que são centrais para um bom funcionamento”.

Na entrevista a seguir – entre a correria do dia a dia de um deputado federal, com audiências, votações e reuniões, inclusive como integrante da Comissão da Reforma Política na Câmara dos Deputados –, Tadeu Alencar falou sobre outros assuntos, como sonegação fiscal, honorários de sucumbência, autonomia da PGFN, crise econômica e a sua relação com o governador Eduardo Campos, morto em acidente de avião, em agosto de 2014, durante a campanha para presidente da República.

**Sua atividade política e profissional sempre foi voltada para as categorias profissionais que integrou. O que o senhor pôde fazer pela Carreira de PFN quando atuou como Procurador-Geral e chefe da Casa Civil do governo de Pernambuco?**

Eu sempre tive uma atividade profissional muito ligada à função pública. Fui funcioná-

rio do Banco do Brasil. Orgulho-me de ter começado minha vida profissional em uma instituição que por muito tempo foi modelo no Brasil. Tive ali minha formação inicial, que depois se estendeu para o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e aí já era uma atividade diretamente ligada ao funcionamento da administração pública, dos princípios constitucionais que devem reger essa atividade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade pública, que é um princípio que precisa ser afirmado cotidianamente, principalmente quando nos indignamos com tantos escândalos que estão acontecendo em nosso país.



Depois disso, tive o privilégio de passar a integrar a Carreira que eu considero muito relevante para o país, a de Procurador da Fazenda Nacional. E na condição de PFN, aquilo que eu já havia aprendido como funcionário do Banco e como dirigente sindical me deu a consolidação dessas visões. Na condição de Advogado tributário da União, pude não só aprofundar os valores que havia aprendido antes, mas também ter ainda mais a consciência da importância da função pública na defesa de um Estado brasileiro que seja não só democrático, mas que pratique também justiça social e que persiga os valores que a Constituição Cidadã do nosso grande Ulysses Guimarães cristalizou numa ordem constitucional que prevê exatamente a diminuição das desigualdades e uma ordem social mais equilibrada e mais justa.

### **De que forma essa experiência influenciou na sua atuação como gestor?**

Como Procurador Regional, fui o dirigente responsável pela atuação da Fazenda Nacional na Região Nordeste, onde começamos a consolidar uma visão de que era importante que o Advogado Público, o Advogado de Estado, tivesse a consciência de que deveria emprestar da Advocacia privada aquela vibração, a atuação comprometida, a defesa apaixonada dos interesses do seu constituinte.

Na função de Procurador-Geral do Estado, recebi do governador Eduardo Campos a função de imprimir uma marca de inovação, de modernização, de uma atuação que pudesse ao mesmo tempo ser eficiente na defesa dos interesses do Estado de Pernambuco e construir soluções juridicamente bem qualificadas, que pudessem tecnicamente dar suporte a tanto crescimento, ao momento de grande efervescência socioeconômica do Estado de Pernambuco,



patrocinada exatamente pela grande liderança do governador.

Evidentemente que a Procuradoria do Estado de Pernambuco tinha seus profissionais que já prestavam um bom serviço, mas nós conseguimos exatamente nos somar a esse celeiro de talentos, com seus profissionais de alto gabarito, com nossa experiência, nossa visão, e fizemos uma pactuação. Isso só foi possível com o concurso dos Procuradores do Estado, com a colaboração, com o empenho, o espírito público desses servidores, que já tinham um histórico de participação, que foi acentuado pela chegada de um governo que estimulou essas características. Ao sair da Procuradoria nós deixamos, até como um compromisso meu em fortalecer aquela instituição, as questões remuneratórias bem resolvidas. Pleitos históricos que os Procuradores tinham foram solucionados pela sensibilidade do governador, até porque ele viu que a instituição correspondeu a sua convocação em atender as demandas do governo com rapidez, eficiência e talento. Nós resolvemos questões estruturais que estavam há muito

tempo reclamando providências e as questões funcionais também, porque não há instituição que responda bem, por mais espírito público e dedicação que tenham os servidores, se não têm também os seus pleitos considerados de modo adequado.

### **Qual é a importância do trabalho do Procurador da Fazenda Nacional?**

Costumo dizer que são os Advogados que defendem o dinheiro do povo, defendem a sociedade. Temos uma carga tributária razoavelmente alta. Mas ela é mais injusta do que alta, porque recai de modo desigual sobre os ombros de quem suporta o pagamento de tributos neste país. São os representantes da União na área tributária, que é onde se dão as discussões miliardárias, porque não há discussão tributária de pouca monta. Em geral, nós estamos enfrentando interesses poderosos.

### **O governo federal reconhece essa importância dos PFNs?**

Vivemos um momento delicado, momento de crise, de várias crises que se superpõem. Nós estávamos

nesta manhã reunidos com os ministros Joaquim Levi (Planejamento), Nelson Barbosa (Fazenda), Carlos Gabas (Previdência Social) e Miguel Rosseto (Secretaria-Geral da Presidência), discutindo exatamente o ajuste fiscal que está sob apreciação do Congresso Nacional. E me chama atenção que num momento de ajuste fiscal não tenha uma vírgula, uma palavra sequer, sobre a Advocacia de Estado, que pode ser um aliado extraordinário num momento de crise.

Não se pode ignorar a contribuição que a Advocacia de Estado pode dar em muitos setores da vida pública, quer do ponto de vista da arrecadação, quer na construção de saídas juridicamente qualificadas para esse cenário de crise. Certamente, alguém que pretende enfrentar as dificuldades que estamos enfrentando não poderia deixar de fortalecer uma instituição primordial para o funcionamento do Estado brasileiro, que é a Advocacia Geral da União.

### **O Advogado Público se vê hoje mais como Advogado do que quando o senhor ingressou na Carreira?**

Sem dúvida! Eu acho que isso não foi uma luta de poucos Advogados da União, Procuradores Federais, mas de Advogados Públicos do Brasil inteiro, que passaram a compreender que era preciso passar de um estado que naquele momento não nos dava nenhuma condição material de uma boa atuação, mas era preciso também mudar a diretriz política, porque senão você resolve o problema estrutural e continua a ter uma atuação protocolar, sem a vibração que tem a Advocacia privada. E era preciso que a gente fizesse isso, ainda que com o compromisso histórico dos Advogados Públicos; era necessário imprimir outro ritmo diante do aumento considerável das demandas contra a União, contra os entes públicos; era

importante ter também uma classe de Advogados bem qualificados, bem remunerados, com as questões salariais resolvidas e, conseqüentemente, retribuir essa boa situação funcional numa defesa competente, qualificada e republicana dos entes públicos. Fizemos isso e depois, ali no começo de 2003, quando iniciou o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a nossa categoria, o nosso Sindicato, o SINPROFAZ, organizou uma lista tríplice, submetida à apreciação de todos os Colegas do país, que pudesse ser oferecida ao governo que estava iniciando suas atividades numa grande cele-

... me chama atenção que num momento de ajuste fiscal não tenha uma vírgula, uma palavra sequer, sobre a Advocacia de Estado, que pode ser um aliado extraordinário num momento de crise

bração democrática, que levou um operário forjado nas lutas sindicais a dirigir o país.

Nós imaginávamos que era o momento adequado para que um Procurador da Fazenda Nacional de carreira pudesse ser o Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Embora a lista não tenha gerado o efeito esperado, porque foi escolhido um colega de fora dela, foi um colega, o Dr. Manoel Felipe Rego Brandão, que exatamente imprimiu a sua marca na gestão e nos chamou para auxiliá-lo na tarefa de modificar a face da PGFN. Nós sabemos que ali foi uma inflexão importante da

Carreira. Passamos a defender e a praticar essa vibração na atuação, nos Tribunais Superiores. Hoje é reconhecido por todos que houve uma mudança muito relevante na atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional nos Tribunais Superiores.

### **Como foi a sua aproximação com o governador Eduardo Campos?**

Eu já conhecia o governador porque somos contemporâneos, fizemos movimento estudantil juntos. Temos até uma origem semelhante, lá no Cariri cearense, de onde eu venho também, da cidade de Araripe. Tínhamos até uma relação de parentesco com o governador Miguel Arraes, que se estendia para o governador Eduardo, mas não foi a ligação familiar que nos aproximou profissionalmente, foi nosso trabalho aqui nos Tribunais Superiores.

Ele queria alguém com um histórico de defesa competente e aguerrida dos direitos do Estado, mas também com uma visão aberta, moderna, sempre zelosa dos interesses do Estado, dos princípios constitucionais, com a mente aberta para dar solução a tantos problemas que a gestão pública tem. Essas características estavam afinadas com a visão moderna que tinha Eduardo Campos sobre o funcionamento da administração pública, que deve sempre perseguir e atingir o universo maior, principalmente o daquelas pessoas que dependem das políticas públicas, que são os mais frágeis, os mais pobres, os hipossuficientes.

### **O senhor acha que está faltando ao governo federal uma visão como aquela que o governo de Pernambuco teve quando Eduardo Campos assumiu e deu esse choque, valorizando a Advocacia Pública?**

Eu não gosto de comparações. O que eu sei com muita clareza é que fazia tempo que não via



um cenário de tanto desânimo na Advocacia-Geral da União. E não falo só dos Procuradores da Fazenda Nacional. Tenho, na condição de parlamentar, recebido diversas entidades em meu gabinete. Faço questão, onde quer que eu vá, de me colocar como um PFN, que é o que sou de modo permanente, um servidor público que acompanhou a evolução dessa Instituição, e vejo que ela padece com questões que são centrais para funcionar bem. Tenho pela minha amiga, minha colega Dr.<sup>a</sup> Adriana Queiroz, muito respeito. Eu sei que ela enfrenta questões mais amplas, porque às vezes não é apenas a decisão e o desejo do gestor; é preciso haver uma decisão política, uma decisão de governo. Eu sei que se dependesse dela as questões estariam equacionadas, mas certamente isso reclama decisões de ordem política que até agora não aconteceram. E é por isso que eu acho que faz tempo que não via tanto desânimo, até um certo desencanto com a atuação da atividade de Advocacia de Estado. Mas vejo também, paradoxalmente, uma movimentação, uma articulação e uma mobilização que também fazia tempo que eu não via.

### **Daí a necessidade da autonomia?**

Por isso ganham importância as duas PECs que estão tramitando no Congresso Nacional, a PEC n.º 82 e a PEC n.º 443. A primeira confere uma autonomia mínima para o bom funcionamento da Advocacia Geral da União, imune a injunções políticas. Isso não significa uma autonomia para deixar de cumprir adequadamente suas obrigações. Pelo contrário – é para que se possa cumpri-las da melhor maneira, para que um órgão da importância da AGU não se veja submetido a amarras. Então nós estamos nos mobilizando como Carreira, as três

**Não é razoável que se esteja a reclamar da ausência de estagiários, de veículos, de remuneração, servidores de apoio. Nenhuma organização pode funcionar com carências tão grandes**

carreiras integrantes da AGU, para que não haja contingenciamento de recursos vitais. Não é razoável que se esteja a reclamar de ausência de estagiários, de veículos, de remuneração, servidores de apoio. Nenhuma organização pode funcionar com carências tão grandes.

E ao mesmo tempo a outra PEC, a 443, colocando as repercussões financeiras da sua aprovação para daqui a dois anos, em 2017, para que a gente tenha uma resolução dos problemas de ordem financeira, remuneratória, funcional, num horizonte que não onere os cofres públicos num momento em que sabemos da grande dificuldade, seja pela redução da atividade econômica, seja por um momento de ajustes que precisam ser feitos. Mas que devem recair de modo minimamente igualitário sobre todos os segmentos sociais, incluindo o governo, que deve cortar o que tem de excesso, o que tem de gordura. Na Advocacia-Geral da União, que eu saiba, não há gordura. Se tiver, não é de conhecimento nem de responsabilidade da Carreira. De modo que eu tenho muita confiança de que essa mobilização pode

trazer bons frutos. Nós estamos aqui no Congresso atentos a isso; estamos envidando esforços para tentar pautar qualquer dessas PECs o mais rapidamente possível.

### **Mas há resistências...**

Nós sabemos que há repercussões no âmbito dos Estados que podem gerar algum tipo de resistência, mas estamos trabalhando nisso. Não estamos pedindo nada que seja indefensável, muito ao contrário. Está em jogo a valorização de uma Instituição, de uma Carreira que já deu muito ao Brasil e tem muito a dar ainda. E que, portanto, num esforço de ajuste fiscal, deveria conter exatamente o fortalecimento institucional que em tudo de harmoniza com essas preocupações.

### **O que acha do Sonegômetro, uma iniciativa do SINPROFAZ?**

Fico feliz de ver o nosso Sindicato tendo um papel diligente com relação a isso. Chamar a atenção para a realidade de que o assalariado brasileiro, que tem muitas vezes as suas retenções fiscais feitas na própria folha, não tem como se evadir do cumprimento dessas obrigações, e ver tantos dos que engendram as mais sofisticadas fórmulas para poder fugir dessas obrigações. Eu acho que isso é tão nocivo quanto a corrupção.

Nós estamos vendo no balanço da Petrobras, como fruto de corrupção, prejuízo da ordem de seis bilhões de reais, que é algo que causa indignação na sociedade brasileira. Mas se nós formos colocar também o volume de tributos que são sonegados dos cofres públicos, vamos ter um valor também absurdo, parte deles por dificuldades reais, parte deles por uma cultura que deve ser combatida porque causa ao país os mesmos males que a corrupção. De modo que eu acho que é muito importante essa campanha que vem já de alguns anos.

### E quanto ao futuro? Teremos finalmente uma PGFN forte?

Eu tenho confiança de que ainda vamos viver um tempo em que os Procuradores da Fazenda Nacional serão reconhecidos, como aconteceu num dado momento com o Ministério Público, que foi reconhecido como garantia da cidadania. Vai chegar o momento em que os Procuradores Públicos e os PFNs serão reconhecidos como Advogados da sociedade, Advogados do povo. E então, acredito que todos os pleitos que a nossa Carreira historicamente coloca para os diversos governos serão muito pequenos diante da retribuição extraordinária que o espírito público e o compromisso dos Procuradores da Fazenda Nacional e dos Advogados Públicos podem oferecer ao nosso país.

Todos os pleitos que a nossa Carreira historicamente coloca para os diversos governos serão muito pequenos diante da retribuição extraordinária que o espírito público e o compromisso dos PFNs e dos Advogados Públicos podem oferecer ao nosso país.

### Como é para um socialista em primeiro mandato chegar num Congresso com 40% de renovação, um Congresso claramente mais conservador? Que dificuldades o sr. tem encontrado?

Eu acho que estamos diante de uma crise que se superpõe a outra. Uma crise econômica de largas proporções, mal conhecida ainda em seus efeitos. Uma crise ética que é também de larga proporção. Nós estamos vendo todos os dias os meios de comunicação veicularem denúncias novas e como o funcionamento do Estado brasileiro vem servindo a objetivos escusos. Uma crise federativa, em que os Estados e municípios se veem premidos de recursos fundamentais. Eles receberam, ao longo dos anos, muitas atribuições, e a

Todos os pleitos que a nossa Carreira historicamente coloca para os diversos governos serão muito pequenos diante da retribuição extraordinária que o espírito público e o compromisso dos PFNs e dos Advogados Públicos podem oferecer ao nosso país

equação da repartição das receitas públicas foi se invertendo. Porque cada governo que queria aumentar a carga tributária o fazia por meio de contribuições que não são compartilhadas com Estados e municípios, fazendo com que essa equação, que num dado momento foi bem equilibrada, tenha se invertido em 20 anos.

Então, esse conjunto de crises se reflete no Congresso Nacional, reconhecidamente com uma visão e uma pauta conservadoras, que eu considero nefastas aos interesses do Brasil, a exemplo da reabertura de questões como o estatuto do desarmamento, a redução da maioria penal e o estatuto da família, que, mais do que eventualmente defender o modelo de família, é preconceituoso quanto

a relações sociais historicamente consolidadas na sociedade mundial e na brasileira também.

Por isso, diante de um cenário como esse, a atuação do nosso Partido – que tem valores humanistas, que teve figuras como João Mangabeira, Miguel Arraes, Eduardo Campos e todos aqueles que lutaram por democracia e justiça social no Brasil – é, efetivamente, de difíceis enfrentamentos. É bom que o Poder Legislativo se afirme como poder, mas ele precisa se afirmar como poder com uma pauta que interessa ao país, e não como uma pauta que interessa a grupos políticos que estão hoje com a hegemonia política no Congresso Nacional. Mas é desafiador e ao mesmo tempo, vamos dizer assim, de algum modo prazeroso, embora dê mais trabalho do que deveria dar se o Congresso tivesse outra formatação. Mas é o nosso trabalho.

Somos de uma escola de luta e esperamos cumprir dia a dia os compromissos que assumimos, de honrar o nosso mandato, que não nos pertence, que é um mandato público, uma delegação do povo pernambucano para servir ao meu Estado e ao meu país. ■



## Entidades justificam ausência em reunião no MPOG

Por meio de comunicado às Carreiras da AGU, as entidades representativas da Advocacia Pública Federal justificaram a ausência na reunião ocorrida no dia 25 de junho, convocada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para tratar sobre o reajuste remuneratório dos servidores públicos federais e do Judiciário.

As entidades consideraram inoportuno discutir o reajuste das Carreiras da Advocacia Pública Federal em conjunto com todos os demais servidores da Administração Pública Federal, apesar de se solidarizarem com estes. Isso porque são específicos os graves problemas estruturais e remuneratórios vivenciados pelos membros da Advocacia-Geral da União, situação que exige a necessidade de abertura de canal de negociação exclusivo para que o MPOG avalie e faça respeitar a Constituição da República, com a consequente implementação de tratamento isonômico entre as Funções Essenciais à Justiça, conforme promessas feitas em encontros anteriores.

O comunicado enfatizou ser de conhecimento público que a Advocacia-Geral da União vem enfrentando um quadro reiterado de dificuldades orçamentárias, elevado índice de evasão, causado pela falta de uma remuneração adequada, bem como falta de sistemas informatizados que façam acompanhar a virtualização da Justiça, falta de carreira de



*Carreira mantém-se mobilizada por tratamento isonômico entre as Funções Essenciais à Justiça*



apoio, aumento substancial da carga de trabalho e dificuldade em reposição qualitativa dos quadros.

Dessa forma, as entidades representativas da Advocacia Pública Federal vêm realizando diversos atos e mobilizações na tentativa de demonstrar ao governo a importância de atender os legítimos pleitos das carreiras da Advocacia-Geral da União, o que demonstra a insatisfação

geral com a manutenção da atual política governamental em relação à AGU.

As entidades signatárias do comunicado – SINPROFAZ, ANAJUR, ANAUNI, ANPAF, ANPPREV, APBC e UNAFE – colocaram-se à disposição do MPOG para o estabelecimento de mesa de negociação específica visando às tratativas do reajuste remuneratório das carreiras que compõem a AGU.

# Nota conjunta em resposta ao STF

As entidades sindicais e associativas da Advocacia Pública Federal divulgaram, em 20 de maio, nota conjunta em resposta à nota do Supremo Tribunal Federal que comparou as remunerações e atribuições dos servidores da Justiça com os membros da Advocacia-Geral da União. Confira a seguir o teor do documento.

A Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI), a Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União (ANAJUR), a Associação Nacional dos Procuradores da Previdência Social (ANPPREV), a Associação Nacional dos Procuradores do Banco Central do Brasil (APBC), a Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPAF), o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ) e a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE), entidades representativas de âmbito nacional, vêm a público manifestar-se nos seguintes termos:

Por meio de uma “RESPOSTA À NOTA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO”, que havia se manifestado contrariamente ao projeto de lei que trata do reajuste dos servidores do Poder Judiciário da União, o Supremo Tribunal Federal realizou alguns esclarecimentos sobre o assunto, citando em várias oportunidades a carreira de Advogado da União como parâmetro de remuneração e como integrante do Poder Executivo.

Primeiramente, é lamentável ser citada como paradigma para servidores de apoio do Judiciário, de fato, mercedores de um reajuste justo, uma das carreiras da Advocacia-Geral da União, que exerce uma função essencial à Justiça, ao lado do Ministério Público e da Defensoria Pública.

O MINISTRO GILMAR MENDES<sup>1</sup> ensina que “são também funções essenciais à Justiça a Advocacia Pública e Privada e a Defensoria Pública. O constituinte não as tratou com a minúcia que devotou ao Ministério Público – opção que não deve ser interpretada como valoração diferente da relevância dos entes que compõe esse capítulo da Carta, Todos, dentro das peculiaridades, são fundamentais para realização da Justiça.”

A propósito, a **MINISTRA CARMEN LÚCIA**, no RE n.º 602.381/AL, discorreu que a **AGU é o órgão que exerce as funções justificadoras da equiparação” com o Ministério Público.**

Usá-la como referência para uma carreira do Judiciário que exerce atividade meio é constitucionalmente inaceitável.

O Supremo Tribunal Federal, que deveria ser o guardião da nossa Carta Magna, esqueceu que a remuneração do agente público comporta distinção em razão do cargo, conforme artigo 39, § 1.º, devendo ser observados **a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos.**

Não se pode comparar, nem de longe, as atribuições dos membros da Advocacia-Geral da União com as de servidores que prestam apoio administrativo e jurídico aos magistrados. A Advocacia Pública, enfatize-se, encontra-se em outro patamar, ao lado do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Inclusive no julgamento do **RE n.º 558.258**, o próprio Presidente da Suprema Corte, a quem se pode atribuir a responsabilidade pela edição da resposta ora repudiada, também entendeu pelo tratamento isonômico

entre as carreiras jurídicas. Defendeu que **“embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, ‘funções essenciais à Justiça’. Tal característica determina que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas”.**

Por sua vez, o **MINISTRO AYRES BRITO**, nos debates do referido julgamento, sustentou o seguinte: **“O Ministro Lewandowski – parece-me – foi extremamente feliz quando buscou a razão de ser da aplicabilidade dos subsídios do Poder Judiciário – no caso do Supremo Tribunal Federal – como parâmetro para os procuradores em geral pela polissemia do substantivo. Os procuradores aí a Constituição não distinguiu. Aí diz o Ministro Ricardo Lewandowski que é porque eles desempenham função essencial à Justiça. Justiça aí não é Poder Judiciário; significa função jurisdicional. E, de fato, a Constituição exige para os procuradores como exige para os juízes o quê? Concurso público, estrutura os cargos em carreira e exige a participação da OAB, no concurso, em todas as fases do concurso. Então, Vossa Excelência buscou, e foi feliz nisso, a explicação, o porquê de se colocar para os procuradores, como parâmetro, em termos de remuneração, o Supremo Tribunal Federal. São carreiras jurídicas, versadas pela Constituição.”**

A necessidade de conferir, no que couber, tratamento prioritário às carreiras que exercem uma função essencial à Justiça decorre do artigo 129, § 4.º, do artigo 134, § 4.º, da CRFB, e do artigo 29, §§ 2.º e 3.º, do ADCT:

**Art. 129. São funções institu-**

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, 3.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p.999.

**cionais do Ministério Público:**

[...]

**§ 4.º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.**

[...]

**Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5.º desta Constituição Federal.**

**§ 4.º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.**

[...]

**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.**

[...]

**§ 2.º Aos atuais Procuradores da República, nos termos da lei complementar, será facultada a opção, de forma irrevogável, entre as carreiras do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União.**

**§ 3.º Poderá optar pelo regime anterior, no que respeita às ga-**

**rantias e vantagens, o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Constituição, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data desta.**

A isonomia constitucional entre o Ministério Público e o Judiciário ou entre o Judiciário e a Defensoria se dá “no que couber”. No caso da Advocacia-Geral da União, essa equiparação é direta, ao ponto de facultar ao Procurador da República a opção entre o MPU ou a AGU.

Antes, as funções eram atribuições de cargos da mesma carreira. Hoje, estão em carreiras distintas. Porém, o tratamento isonômico persiste.

E o que ratifica o tratamento isonômico entre tais carreiras é a disposição presente no artigo 37, inciso XI, da Carta Magna, que atribuiu teto remuneratório diferenciado aos membros da Advocacia Pública, Defensoria Pública e do Ministério Público:

**Art. 37 [...]**

**XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco**

**centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;**

No que diz respeito à outra incorreção presente na resposta do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Dias Toffoli fez importante reflexão:

**No Capítulo IV, trata das chamadas Funções Essenciais à Justiça. Na seção I, do Ministério Público; na Seção II, da Advocacia Pública; na Seção III, da Defensoria Pública. [...] Ora, o que temos aí? Temos que tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública e a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo quanto do Executivo, quanto do Judiciário.**

Assim, rechaça-se o ocorrido, pois gestos como esses só contribuem para o desprestígio das instituições democráticas, esperando-se que prevaleça o respeito à Advocacia-Geral da União e a seus membros, com resguardo da Justiça, da Ordem Democrática e da importância da Advocacia Pública para o Estado brasileiro. ■

**Bruno Moreira Fortes**  
Presidente da ANAUNI

**Joana D’Arc Alves Barbosa Vaz de Mello**  
Presidente da ANAJUR

**Antonio Rodrigues da Silva**  
Presidente da ANPPREV

**Luiz Felipe Horowitz Lopes**  
Presidente da APBC

**José Galdino da Silva Filho**  
Presidente da ANPAF

**Heráclio Mendes de Camargo Neto**  
Presidente do SINPROFAZ

## Antes do fim de maio, sonegação já alcançava 200 bilhões de reais

O SINPROFAZ promoveu mais uma ação do Sonegômetro, desta vez na cidade do Rio de Janeiro, em maio último, com o objetivo de conscientizar a sociedade acerca dos efeitos maléficos dessa prática na vida de todos

Reunindo Procuradores da Fazenda Nacional e o cidadão comum, o Sonegômetro e a Lavanderia Brasil ganharam destaque na mídia e contribuíram para fomentar a discussão acerca da sonegação e da corrupção. O placar eletrônico mostrava que, antes de terminar o quinto mês do ano de 2015, a sonegação já trazia para os cofres da União um prejuízo de 200 bilhões de reais, quantia suficiente para pagar 600 milhões de cestas básicas ou construir mais de 14 milhões de salas de aula.

Nas entrevistas aos órgãos de comunicação, os PFNs presentes ressaltaram a importância da valorização da Carreira de Procurador de Fazenda Nacional e a estruturação da PGFN para o efetivo combate à

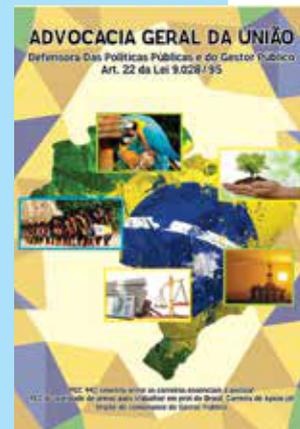
sonegação e à corrupção. Também reforçaram que há um sentimento difundido entre a classe média no sentido de que sonegar é bom. “Sonegar não é bom. Essa prática sobrecarrega a classe média e os pobres (...) Precisamos de uma atitude forte, preventiva, no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Tem que haver educação tributária neste país”, afirmaram os representantes do SINPROFAZ.

Cidadãos cariocas também opinaram sobre sonegação e corrupção no Brasil. Todos foram unânimes em elogiar a importância da campanha, destacando, entre outros aspectos, que a máquina pública funcionaria muito melhor hoje se o valor arrecadado em impostos fosse usado de maneira correta. Também foi lembrado que a corrupção e a sonegação prejudicam a todos, mas especialmente os jovens, pois o dinheiro que não entra nos cofres do governo ou que vai para o bolso dos políticos deixa de ser investido em educação e saúde, por exemplo.

## Dossiê para os deputados federais

Está sendo divulgado dossiê elaborado pela Delegada Sindical do Rio de Janeiro, Jacqueline Carneiro, que demonstra de forma contundente as atribuições e a importância, para o Estado brasileiro, das Carreiras que compõem a Advocacia Geral da União – Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União, Procurador Federal e Procurador do Banco Central.

O dossiê foi encaminhado a todos os deputados federais, como contribuição para a análise dos temas relativos às Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 82/07 e 443/09.



## Divulgado o Edital do 15.º Encontro Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

Está disponível para consulta, no site do SINPROFAZ, o Edital referente ao 15.º Encontro Nacional dos PFNs, que este ano acontecerá no Club Med Village Itaparica, em Salvador, BA, entre os dias 19 e 22 de novembro.

No Edital, lançado em 19 de junho, os filiados podem conferir os procedimentos para a realização da inscrição, a política de concessão de subsídios, os valores dos pacotes e as formas de pagamento, entre outras informações sobre o evento.

A responsável por receber as inscrições é a empresa Ambiental Turismo, por meio de telefone informado



no Edital. A diretoria do SINPROFAZ conta com sua participação para que o Encontro deste ano repita o êxito dos eventos anteriores.

# Constitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional n.º 82: A autonomia da Advocacia Pública e a Constituição de 1988



Maria Lúcia de Paula Oliveira

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82-A, de 2007, está prestes a ser posta em votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Trata-se de Proposta de suma relevância para a renovação da gestão pública do Brasil, aprimorando a efetivação das políticas públicas, um dos pleitos maiores da sociedade brasileira. Com efeito, somente se instrumentalizando a Advocacia Pública com a estrutura necessária, será possível que gargalos e dificuldades hoje existentes na condução da Administração Pública das referidas políticas possam ser evitados.

Como se demonstrará, a previsão de autonomia da Advocacia Pública e das garantias previstas para os seus membros na referida Proposta somente homenageia preceitos constitucionais originários. Trata-se de alteração no texto constitucional que somente propicia uma maior capacidade do Estado brasileiro para conferir maior efetividade aos princípios e direitos fundamentais.

A referida Proposta de Emenda Constitucional acrescenta ao Texto Constitucional o art. 132-A, que assegura autonomias administrativa, orçamentária e técnica, além da iniciativa de organização de seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, prevendo o Parágrafo Único para os Membros da Advocacia Pública Federal a inviolabilidade no exercício das funções, a independência funcional, com observação da juridicidade,

racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas. Introduce-se ainda redação nova no art. 168, que passa a prever que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, destinados à Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, das Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ser-lhe-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, como a Constituição já prevê para o Ministério Público e para a Defensoria Pública.

Nas linhas seguintes, afastaremos dois possíveis questionamentos envolvendo a constitucionalidade da Proposta. Primeiramente, no aspecto formal, se a iniciativa legislativa da Proposta está em conformidade com a forma prevista do processo constituinte derivado ou o princípio da separação dos poderes. Tal questionamento decorre da circunstância da existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI proposta pela Presidenta da República contra a Emenda Constitucional n.º 74/2013 que, de forma similar, introduziu na Constituição Federal previsão expressa da autonomia da Defensoria Pública da União.

Um outro questionamento poderia girar em torno da compatibilidade da autonomia com a atividade da Advocacia Pública,

especialmente considerando seu papel relevante para o próprio funcionamento do Poder Executivo. Tal afirmação é ainda inspirada num sistema político não conformado com o Estado Democrático de Direito e, como se demonstrará, não encontra qualquer respaldo no sistema constitucional brasileiro, já que a Advocacia Pública é Função Essencial à Justiça, se constituindo, junto com Ministério Público e Defensoria Pública em agentes políticos essenciais à consecução da Justiça, no seu sentido ético-jurídico. Por isso mesmo, independentemente da previsão originária de um estatuto jurídico distinto para a Advocacia Pública, o regime jurídico dos Advogados Públicos deve ser necessariamente distinto dos servidores públicos que integram a Administração Pública em geral, com o propósito de viabilizar o pleno exercício de seu papel constitucional, com a independência indispensável para a plena efetivação dos direitos fundamentais e políticas públicas. Há de se compreender tal regime como uma função constitucionalmente deferida, com todas as responsabilidades a ela inerentes, e não como privilégios ou prerrogativas dissociadas de qualquer resultado concreto, como muitas vezes, infelizmente, se verifica na realidade brasileira. E nesse propósito, a PEC 82 também é bastante oportuna.

<sup>1</sup> Professora – PUC-RIO. Doutora em Direito – PUC-SP. Procuradora da Fazenda Nacional

## 1. Constitucionalidade formal da PEC 82: Inexistência de iniciativa privativa no processo de Emenda Constitucional.

Não há qualquer sustentação para a pretendida aplicação das regras de iniciativa privativa legislativa ao Processo de Emenda Constitucional. Na sistemática constitucional, existe disciplina própria e distinta para os processos legislativos e para os processos de emenda à Constituição Federal. E não poderia ser diferente. Cotejando o texto constitucional, constata-se facilmente isso.

Com efeito, o processo de emenda constitucional se encontra disciplinado no art. 60 da Constituição Federal, onde estão previstos aqueles que têm a iniciativa de apresentar Proposta de Emenda Constitucional, que seriam os seguintes: - um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, - Presidente da República, - mais de metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Como bem esclareceu Daniel Sarmento em seu parecer quanto à constitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 74/2013 (que cuida da autonomia da Defensoria Pública), não pode o intérprete estabelecer restrições onde não os fez o Poder Constituinte. Se a Constituição Federal não contém nenhuma expressa previsão da iniciativa privativa quanto ao processo de emenda constitucional, não há como se proceder a uma aplicação analógica de preceitos do processo legislativo.

É muito bom lembrar que o processo legislativo tem como propósito a elaboração de leis ordinárias e complementares, de competência do Poder Legislativo, aliás, uma das mais relevantes competências do Poder Legislativo, nos termos do art. 48 da Constituição Federal. Já o processo de Emenda Constitucional guarda relação com o poder constituinte derivado, ou seja, a edição de normas de hierarquia

constitucional. É claro que a edição de tais normas está sujeita a limites formais e materiais, mas tais limites não se confundem (e nem devem se confundir) com as que regulam o processo legislativo. Não existe qualquer manifestação ou decisão do Supremo Tribunal no sentido de aplicação de regras constitucionais do processo legislativo ao processo constituinte derivado. Ao contrário, quanto ao poder de iniciativa, sempre entendeu essa Corte que o rol lá existente tem iniciativa sem limitação de matéria.

Se a Constituição Federal não contém nenhuma expressa previsão da iniciativa privativa quanto ao processo de emenda constitucional, não há como se proceder a uma aplicação analógica de preceitos do processo legislativo

Na petição inicial da ADI n.º 5.296/2015 foram trazidos precedentes do Supremo Tribunal Federal relativos ao Poder Constituinte decorrente. Tais precedentes consideraram inconstitucionais Emendas à Constituição Estadual em matérias que seriam de hierarquia legislativa e de iniciativa privativa do Executivo, como matéria atinente a servidores da União e seu regime jurídico. Há aqui, antes de comentar os citados precedentes, de se rememorar outra distinção básica entre o poder de Emenda à Constituição e o poder constituinte decorrente ou estadual. O Poder Constituinte para alterar a Constituição Federal tem somente

o processo e limites expressos na própria Constituição Federal. Já o Poder Constituinte Estadual, o Poder dos Estados de elaborar sua Constituição Estadual, encontra limites no próprio texto da Constituição Federal, sendo eles bastante extensos. Há de se considerar, por exemplo, no momento de elaboração ou alteração da Constituição Estadual, a simetria dos preceitos estaduais com a Constituição Federal.

É justamente essa a lógica dos preceitos invocados na inicial da ADIN n.º 5.296/2015, que pretensamente, na alegação constante da mesma, levariam à conclusão da existência de iniciativa privativa. No caso, o que se tinha, seria a utilização do Poder Constituinte Decorrente, em que não há a participação do Poder Executivo, como uma forma de a Assembleia do Estado, legislar sobre matérias de iniciativa privativa do Governador. Isso configuraria uma burla aos princípios que regem o processo legislativo, aplicadas simetricamente ao processo legislativo estadual. O princípio da simetria entre processo legislativo federal e estadual levaria à inconstitucionalidade tentativa do Legislativo estadual de usar o poder constituinte estadual como forma de evitar a participação relevante do poder executivo no processo legislativo estadual. Foi essa, por exemplo, a tese da ADI n.º 3.930-Rondônia, julg. em 16/09/2009.

Cumpra aqui salientar um ponto relevante de distinção entre o processo legislativo e poder de Emenda à Constituição. Enquanto o processo legislativo contém em seu caminho atos importantes de competência do Poder Executivo (como a sanção ou veto presidencial, ou mesmo a iniciativa de lei em matéria reservada), o processo constituinte derivado confere uma maior autonomia do poder legislativo em relação ao poder executivo. Nesse sentido, afirma Ingo Sarlet em "Curso de Direito Constitucional", Sarlet, I., Marinoni, L.G., Mitidieno, D., p. 117:

*"Assim sendo, percebe-se que os requisitos formais estabelecidos no*

art.60, I a III, bem como nos §§ 2.º e 3.º, implicam uma legitimidade democrática reforçada e, por outro lado, uma maior autonomia do Poder Legislativo em relação ao chefe do Poder Executivo, cuja capacidade de intervenção no processo legislativo é limitada em relação ao que ocorre no âmbito das demais formas legislativas, onde não há apenas necessidade de sanção presidencial, como existe a possibilidade de um veto por parte do Presidente da República...”

Ora, se a Constituição Federal, claramente, optou por uma redução da importância do Executivo no processo de Emenda Constitucional, mais se robustece a tese de que não faz sentido se transpor para o mesmo a regra de iniciativa privativa do processo legislativo. Houve claramente uma opção por situar o Poder Constituinte Derivado, sobretudo seu exercício, no Congresso Nacional.

Ademais, a invocação eventual de ferimento de limites materiais ao Poder de Emenda à Constituição, as cláusulas pétreas, no caso a invocada seria o princípio da separação dos poderes, parece-nos uma confusão injustificável entre limites materiais e formais ao poder de emenda à Constituição. No próximo item, demonstraremos em maiores detalhes porque a PEC 82 não fere o princípio da separação dos poderes. Mais uma vez, bem ao contrário.

## 2. Constitucionalidade material da PEC 82: Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça.

O Título IV da Constituição Federal, que cuida da Organização dos Poderes, divide-se em quatro Capítulos, respectivamente: Cap 1 – Do Poder Legislativo, Cap.2 – Do Poder Executivo, Cap.3 – Do Poder Judiciário, Cap. 4- Das Funções Essenciais à Justiça. Como a Constituição, inquestionavelmente, adota o princípio da tripartição de poderes, há de se

Os agentes que exercem as Funções Essenciais à Justiça têm em comum a essencialidade à organização dos Poderes do Estado, constituindo-se eles em agentes políticos, já que sua existência é, por exigência constitucional, necessária

inquirir onde se situam as chamadas Funções Essenciais à Justiça (que incluem, além da Advocacia Pública, a Defensoria Pública e o Ministério público, a Advocacia privada).

Ainda que as Funções Essenciais à Justiça (que se constituem instituições do Estado brasileiro) estejam situadas no Poder Executivo, como apontaria a maior parte da doutrina, já que o direito brasileiro adota a tripartição de poderes<sup>2</sup>, elas têm constitucionalmente um papel diferenciado da Administração Pública Federal em geral. São funções cometidas com missões constitucionais muito próprias, vinculadas à efetivação dos direitos e princípios fundamentais.

Em sede doutrinária, existe uma contribuição inestimável de um dos maiores administrativistas brasileiros, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, autor de obras referenciais na área do Direito Público. Desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, Diogo de Figueiredo tem chamado a atenção para a importância do papel constitucional das Funções Essenciais à Justiça.<sup>3</sup> Ensinava ele, desde então, que a designação cons-

titucional não deveria ser entendida como referente apenas à ação do Poder Judiciário, mas “...na verdade, estendida à ação de todos os Poderes do Estado, enquanto digam respeito à legalidade e à legitimidade.” “Justiça”, nesse contexto, deve ser entendida “... no seu sentido mais amplo, como a finalidade última do Estado Democrático de Direito...”.<sup>4</sup> Os agentes que exercem as Funções Essenciais da Justiça têm em comum a essencialidade à organização dos Poderes do Estado, constituindo-se eles em agentes políticos, já que sua existência é, por exigência constitucional, necessária. Logo, há de se buscar o aperfeiçoamento entre as três Funções (Advocacia Pública, Defensoria Pública e Ministério Público). Registra Diogo de Figueiredo que o Constituinte de 1988 teria dado um passo definitivo para o Estado de Justiça, que num núcleo básico se identifica mesmo com o Estado Democrático de Direito, ao estatuir duas novíssimas expressões institucionais, quais sejam, a participação política e as funções essenciais à justiça, a primeira, um sistema difuso de controle de juridicidade e constitucionalidade, a segunda, o sistema formal, composto de órgãos técnicos, exercentes de uma parcela do poder estatal. Por isso mesmo, aponta alguns princípios ínsitos à organização das funções essenciais à Justiça: essencialidade, institucionalidade, igualdade, unidade, organicidade pessoal, independência funcional, inviolabilidade, autonomia administrativa e autonomia de impulso”.<sup>5</sup>

Tais princípios são aplicáveis às três Funções Essenciais à Justiça (Advocacia Pública, Defensoria Pública e Ministério Público). A essencialidade e a institucionalidade se referem mesmo à sua previsão constitucional. Quanto à igualdade, decorre da inexistência de hierarquia

<sup>2</sup> Para uma outra vertente, as Funções Essenciais da Justiça estariam justamente na intersecção dos três Poderes, por isso postas em um Título à parte na Constituição.

<sup>3</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, “As Funções Essenciais à Justiça na Constituição de 1988”, in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no.43, p.32, 1991.

<sup>4</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, “As Funções Essenciais à Justiça na Constituição de 1988”, in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no.43, p.32, 1991.

<sup>5</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, “As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais”, in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no.45, p.49, 1992.

entre os interesses cometidos a cada uma das funções. A unidade consiste na impossibilidade de existirem instituições concorrentes, com a mesma base política para o exercício de tais funções. A organicidade unipessoal radica na independência técnico-profissional do advogado. A independência funcional consiste na circunstância de que as vinculações com o Poder Executivo não pode se traduzir em interferência no exercício das atividades do órgão, que se pauparão "...segundo sua consciência e sua orientação científica."<sup>6</sup> A inviolabilidade consiste na necessidade de preservação da independência funcional desses agentes. A autonomia administrativa consistiria<sup>7</sup> "...na outorga, às procuraturas constitucionais, da gestão daqueles meios administrativos necessários para garantir-se-lhes a independência para atuar..." A autonomia de impulso se refere ao princípio fundamental para sua atuação, já que cabe a tais instituições zelar pela juridicidade, através da consultoria e atividades postulatórias, tudo conforme os âmbitos de competência próprios a cada uma delas.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto propôs, é bom lembrar, à época da revisão constitucional, alteração do Capítulo 4, do Título IV da Constituição Federal, justamente na perspectiva da dimensão ética das Funções Essenciais à Justiça, com o esmiuçar do tratamento constitucional de cada uma das Funções<sup>8</sup> e com a expressa inclusão da independência funcional e inviolabilidade para os agentes e autonomia administrativa para as três Funções. Tal encaminhamento acabou não vingando ao momento da Revisão Constitucional.

É bom também referir dois pontos da contribuição teórica de Diogo de Figueiredo. Primeiramente, a

necessidade de diferenciar claramente as três Funções Essenciais à Justiça, como se o caminho tomado por Defensoria Pública e Advocacia Pública nos últimos tempos, pudesse significar, como pretendem alguns de forma equivocada, a transformação das mesmas em instâncias do Ministério Público. Tal entendimento padece de qualquer respaldo e a previsão de autonomia e garantias funcionais aos membros da Defensoria Pública e da Advocacia Pública não implicam uma assunção de atribuições do Ministério Público. No dizer desse jurista, referência obrigatória no tema ora tratado, a cargo do Ministério Público está a Advocacia da sociedade, ou seja, prover a promoção e defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos interesses difusos, em geral, dentre os quais se destacam a manutenção da ordem jurídica e do regime democrático, além de outros interesses coletivos; a cargo dos membros da Advocacia-Geral da União e dos Procuradores do

De outra feita, especialmente quanto à Advocacia Pública, ela não se constitui em Advocacia do governante, daí porque não lhe ser adequado algum tipo de subordinação ao interesse político de momento, que poderia resultar da não existência de garantias funcionais

Estado e do Distrito Federal, está a Advocacia do Estado, cabendo prover a promoção e a defesa dos interesses públicos cometidos a essas entidades políticas; e finalmente, a cargo das Defensorias Públicas está a advocacia dos necessitados, provendo a promoção e defesa dos interesses de toda natureza, dos que não têm como custeá-las sem sacrifício do indispensável a seu sustento. Não há, portanto, confusão e se houver sobreposição de atuação (o que somente é benéfico para a radicalização da democracia e da justiça), tal decorre justamente dos diferentes papéis constitucionais estabelecidos para cada uma das instituições.

De outra feita, especialmente quanto à Advocacia Pública, ela não se constitui em Advocacia do governante, daí porque não lhe ser adequado algum tipo de subordinação ao interesse político de momento, que poderia resultar da não existência de garantias funcionais. Como diagnostica Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

*"Muitos dos descalabros que ocorreram no Governo Collor, que levaram à justa revolta da opinião pública e ao impeachment, não teriam ocorrido se, à época, a União contasse, tal como muitos Estados-Membros, com sua Advocacia pública já estruturada, de alto nível técnico, isenta e com a garantia de sua necessária autonomia, para se opor com eficiência à ilegalidade, à ilegitimidade e à imoralidade, no desempenho de sua diuturna e capilarizada atribuição de controle de juridicidade dos atos da Administração Pública."*<sup>9</sup>

Juan Pablo Couto de Carvalho lembra que Saulo Ramos, em sua autobiografia, relata ter testemunhado os graves prejuízos para o Estado Brasileiro decorrentes da inexistência de uma Advocacia-Geral da União,

<sup>6</sup>Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, "As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais", in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no.45, p.50, 1992.

<sup>7</sup>Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, "As Funções Essenciais à Justiça e as Procuraturas Constitucionais", in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no.45, p.50, 1992.

<sup>8</sup>Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, "Ética e Funções Essenciais à Justiça no presidencialismo moderno" in Revista de informação Legislativa, no.120, Outubro/Dezembro de 1993, Brasília: Ed. Senado Federal.

<sup>9</sup>Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, "Ética e Funções Essenciais à Justiça no presidencialismo moderno" in Revista de informação Legislativa, p.75 no.120, Outubro/Dezembro de 1993, Brasília: Ed. Senado Federal.

quando assumiu a Consultoria-Geral da União. Afirma ele que “O Brasil não tinha Advogados que defendessem a União nas milhares de ações que corriam na Justiça Federal pelo país afora”. O que acontecia então era a defesa pelo Ministério Público:

*“O pobre do promotor público federal, um criminalista acostumado a estudar Direito Penal e a lidar com o crime, tinha que enfrentar casos de contratos difíceis, que haviam sido descumpridos ou sofrido interpretações contraditórias nas respectivas execuções. Litígios sobre concessões públicas, licitações, obrigações administrativas, Direito Público, sonegação fiscal, cobrança de tributos, brigas nas exportações e importações, nas extrações de minérios, contratos cambiais. Uma infinidade de assuntos, em que enfrentava, do outro lado, escritórios de advocacia poderosos, de grande cultura e altamente especializados.”<sup>10</sup>*

O texto originário da Constituição Federal somente estabeleceu a autonomia expressamente para o Ministério Público. Daí não se pode presumir alguma incompatibilidade da Advocacia Pública quanto a esse regime jurídico. Aliás, diz-se que a extensão de tais garantias somente robusteceriam a mesma, tornando-a uma garantidora ainda mais forte do sucesso da gestão pública e da implementação de políticas públicas. Uma das razões que explicam a modéstia dos dispositivos constitucionais que regulam, especialmente em nível federal, a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União, decorre da circunstância de que elas foram criadas posteriormente à Constituição Federal, tendo nesses mais de vinte anos de vigência da mesma, se fortalecido e se firmado como instituições fundamentais para a ordem jurídica brasileira. Saliente-se que a Lei Orgânica da

## Para uma emenda constitucional ser inconstitucional, ela deve ser uma emenda tendente a abolir o princípio da separação dos poderes

Advocacia-Geral da União é de 1993 (Lei Complementar n.º 73). Mas a sua edição foi só o primeiro momento, já que a sua efetivação demorou ainda um bom tempo. Assim, o Ministério Público já tinha seu papel consolidado antes mesmo da edição da Constituição de 1988, enquanto que a Advocacia Pública foi se firmando como instituição e no que concerne ao seu papel constitucional no pós-Constituição de 1988. Logo, não haveria alguma incongruência essencial entre as instituições da Advocacia Pública e a autonomia institucional ou o conferir de certas garantias aos seus membros. De qualquer forma, sendo a proposta de Emenda Constitucional exercício do poder constituinte derivado, o limite material que existiria para sua edição seriam as chamadas cláusulas pétreas. Cumpre, portanto, considerar a conformidade com as mesmas, e dentre elas, certamente a que merece uma investigação mais profunda é o princípio da separação dos poderes.

Ao se interpretar o princípio da separação de poderes como cláusula pétrea, se afirma, normalmente, que não é qualquer alteração na organização dos poderes que se afigura como inconstitucional. Com efeito, o ponto a se considerar seria se a alteração constitucional está comprometida com o desenvolvimento constitucional ou com a ruptura constitucional. Nesse último

caso, ela seria vedada. Uma doutrina constitucional mais progressista chega a afirmar que a cláusula pétrea da separação de poderes “deve ser pensada sem fetichismos institucionais que inibam qualquer possibilidade de experimentalismo democrático...”<sup>11</sup> Diz-se ainda que “A emenda que suprima a independência de um dos Poderes, ou que lhe estorve a autonomia seria imprópria”.<sup>12</sup> O Supremo Tribunal Federal já analisou, por exemplo, à luz do princípio da separação dos poderes, a criação do Conselho Nacional de Justiça, introduzido por emenda constitucional, concluindo por sua constitucionalidade, como se sabe.

Para uma emenda constitucional ser inconstitucional, ela deve ser uma emenda tendente a abolir o princípio da separação dos poderes. O deferimento de autonomia administrativa a uma pessoa (veja-se, por exemplo, o caso das agências reguladoras) não constitui, *ab initio*, violação à separação dos poderes. Seria preciso demonstrar que o conferir da autonomia administrativa estaria gerando uma desarmonia, um desequilíbrio entre os Poderes. Ora, esse não é o caso da presente Proposta de Emenda Constitucional. A própria Constituição Federal trata as Funções Essenciais à Justiça num capítulo à parte, justamente pela conexão das mesmas com todos os Poderes do Estado. A autonomia dada à Advocacia Pública, longe de enfraquecer ou desequilibrar o Poder Executivo somente o robustece, já que a Administração Pública se vê favorecida como uma estrutura administrativa forte e independente de pressões políticas de momento, que propiciarão a maior viabilização de políticas públicas voltadas a efetivação dos direitos fundamentais<sup>13</sup>. Tal desiderato somente fortalecerá não só o Poder Executivo e a Administração Pública que o integra, como tam-

<sup>10</sup> Carvalho, Juan Pablo Couto de. “Advocacia-Geral da União: Breve retrato do maior escritório de advocacia do país”.p.426. in Guedes,BeJefferson Carus, Souza, Luciane Moessa de. “Advocacia de Estado”, Belo Horizonte: Forum, 2009.

<sup>11</sup> Neto, Claudio Pereira de Souza, Sarmento, Daniel. “Direito Constitucional”. P. 304. Belo Horizonte: Forum.

<sup>12</sup> Mendes, Gilmar Ferreira. Coelho, Inocêncio Martires. Branco, Paulo Gustavo Gonet. P.223. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>13</sup> O Provimento no.114/2006 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil previu como dever do advogado público a independência técnica. Veja-se ainda Pazos, Antônio Marques. “Limites da Responsabilidade Funcional dos Advogados Público”. In Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional, p.118\140.

bém o Poder Judiciário (já que haverá uma diminuição da litigiosidade em que o próprio Estado tem parte, em decorrência do controle preventivo de legalidade mais eficiente) e o Poder Legislativo (já que as leis editadas pelo Parlamento terão mais eficácia na sua consecução prática das políticas públicas tão indispensáveis ao povo brasileiro).

Quanto ao teor mesmo da autonomia e das garantias previstas, verifica-se que a redação adotada é perfeitamente condizente com o propósito de dar garantias aos membros da Advocacia Pública, mas com a preocupação com uma estruturação que esteja confirmada em dar segurança e efetividade às políticas públicas. O Parágrafo introduzido com o substitutivo à Proposta elucida mesmo que a atuação independente tecnicamente deve expressar seu compromisso com a representação democrática do povo e deve ser comprometida para estabelecer mecanismos internos de administração de divergências, garantindo-se uniformidade e racionalidade, além da juridicidade, com o fito de viabilizar as políticas públicas. Com base em tais princípios, estruturará a Advocacia Pública instâncias de revisão, não hierárquicas, viabilizando um debate interno que permita a uniformidade de atuação. Como registram Marcello Terto e Pablo Bezerra Luciano, "...não se corre o mais mínimo risco de se criar uma instituição descoordenada ao se consagrar constitucionalmente a garantia de independência aos membros da advocacia pública."<sup>14</sup>

Diante de tais considerações, assemelha-se inquestionável a plena constitucionalidade material e formal da PEC 82. Não há, evidentemente, precedentes semelhantes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, até porque se trata de inovação constitucional que agora se propõe. O que nos interessa, no entanto, é verificar a evolução das razões presentes nos

votos dos Ministros e a visão do papel da Advocacia Pública como Função Essencial à Justiça. Veja-se, por exemplo, ainda em 1993, a ADIN n.º 881-1 – Espírito Santo, que declarou inconstitucional lei complementar estadual que previa o cargo em comissão de assessor jurídico. O STF entendeu que o desempenho de atividade de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual é prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. No voto do então Min. Neri da Silveira, encontra-se a seguinte passagem ao justificar a previsão do art. 132 da Constituição Federal, que exige concurso público:

*"O grande objetivo foi o exame da legalidade dos atos do Governo, da Administração Estadual, a ser feito por um órgão cujos ocupantes, concursados, detenham as garantias funcionais. Isso conduz à independência funcional, para o bom controle da legalidade interna, da orientação da Administração quanto a seus atos, em ordem a que esses não se pratiquem tão-só de acordo com a vontade do administrador, mas também conforme a lei."*

Assemelha-se inquestionável a plena constitucionalidade material e formal da PEC 82. Não há, evidentemente, precedentes semelhantes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, até porque se trata de inovação constitucional que agora se propõe

Vemos aqui um reconhecimento da relevância da previsão de garantias funcionais à Advocacia do Estado. Tal entendimento foi ratificado em 2010, por ocasião do julgamento da ADIN n.º 4.261 – Rondônia, cujo relator foi o Min. Ayres Britto. Na ADI 291 – Mato Grosso encontram-se passagens importantes no debate entre o Min. Dias Toffoli e a Min. Carmen Lúcia. Gostaríamos de trazê-los à baila, pois refletem essa nova perspectiva da atuação do Estado Brasileiro comprometido com a implementação dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos, a antecipar a alteração constitucional ora em análise. Em seu voto, ao apreciar a constitucionalidade do art. 110 da Constituição Estadual, o Min. Dias Toffoli lembra que o título IV trata "Da Organização dos Poderes". No Capítulo I – "Do Poder Legislativo"; no Capítulo II – "Do Poder Executivo" e no Capítulo III – "Do Poder Judiciário". Logo, para ele, a Advocacia Pública não estaria incluída em nenhum desses capítulos; está no Capítulo IV, do Título IV, que trata "Das Funções Essenciais à Justiça". A seção I desse Capítulo IV trata do "Ministério Público", enquanto a seção II trata "Da Advocacia Pública" (antes da Emenda n.º 19, o título da seção era Da Advocacia-Geral da União, com a Emenda n.º 19, passou a ser "Da Advocacia Pública"). Sua conclusão é de que a Advocacia Pública não está sujeita à interferência de nenhum dos Poderes. Procede a uma distinção entre a instituição Advocacia-Geral da União e o Advogado-Geral da União, esse sim órgão do Poder Executivo, com fundamento na Lei n.º 10.683, de 28.06.2003, e a Lei Complementar n.º 73/93. Na sua organização administrativa, segundo o Ministro, ela não se sujeitaria ao Poder Executivo, porque não está incluída na Constituição no capítulo do Poder Executivo.

<sup>14</sup>PEC 82 reirma independência e inviolabilidade do advogado público", in Consultor Jurídico, em 01/12/2014. <http://www.conjur.com.br/2014-dez-01/pec-82-reirma-indenpendica-inviolabilidade>.

Em seu voto, a Min. Carmen Lúcia manifestou-se a favor da autonomia, "...e não porque eu considere que esteja fora do Poder Executivo, mas porque outros órgãos inclusive dentro do Poder Executivo podem ser dotados de autonomia, pode haver cargos autônomos, o que dirá carreiras autônomas." Esclarece inclusive a Ministra que a autonomia funcional não implica a existência de uma vinculação: "E a vinculação é que faz com que, dentro de uma estrutura administrativa, se tenha um determinação órgão. A subordinação só para efeitos dos assuntos internos..." Para a Ministra, ainda que a Advocacia Pública integre o Poder Executivo, isso não seria obstáculo para o reconhecimento de autonomia funcional e administrativa, já que a uniformidade e a vinculação seriam viáveis, independentemente da autonomia.

Uma série de decisões importantes eclodem no ano de 2010. Em uma delas, que cuidava da existência do subteto remuneratório para os procuradores autárquicos, em razão do art.37, XI da Constituição Federal. No voto do Relator, Min. Lewandowski, encontramos o seguinte esclarecimento (RE 558.258/SP):

*"Parece-me necessário, entretanto, indagar a razão pela qual o inciso XI do art.37, na redação dada pela EC 41/03, estabeleceu uma exceção tão somente em prol dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos.*

*A razão, segundo entendo, reside no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, 'funções essenciais à Justiça'. Tal característica determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas."*

Na decisão proferida em 2010 pelo Ministro Relator Dias Toffoli, na Medida Cautelar na ADPF 307 – Distrito Federal, ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos, o Ministro relembra a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, de que as funções essenciais à Justiça "são, em última análise,

funções essenciais ao próprio Estado Democrático de Direito".

No mesmo ano, na ADI n.º 4.261 – Rondônia, em que se questionava lei estadual que criava cargos em comissão de assessoramento jurídico, foi taxativo o Min. Ayres Britto:

*"A simples comparação entre os mencionados dispositivos revela que, no âmbito do Poder Executivo, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico são exclusivamente confiadas pela Constituição Federal aos procuradores do Estado, com organização em carreira e ingresso por concurso de provas e títulos, exigida ainda a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases. Isso como condição de qualificação técnica e independência funcional. Independência e qualificação que hão de presidir a atuação de quem desenvolve as atividades de orientação e representação jurídica, tão necessárias ao regular funcionamento do Poder Executivo. Tudo sob critérios de absoluta tecnicidade, portanto, até porque tais atividades são constitucionalmente categorizadas como 'funções essenciais à Justiça'. (Capítulo IV do Título IV da CF.)"*

Ainda mais recentemente, no Referendo nos Embargos Declaratórios na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo Relator é o Min. Celso de Mello, e cujo objeto é lei estadual da Paraíba que previa cargos em comissão de assessoramento jurídico. Em seu voto, o relator relembra as lições de José Afonso da Silva em seu Clássico "Curso de Direito Constitucional Positivo", concluindo pela suspensão da lei estadual. A Ministra Carmen Lúcia é enfática:

*"E aí realmente essa é uma decisão importante para os procuradores e para os cidadãos, que veem seus procuradores realmente em carreira por concurso público. Não se pode esvaziar, por via transversa, uma conquista, que não é de procurador nem de carreira nenhuma; é do cidadão, de ver defendida a coisa Pública, segundo a independência do Procurador."*

Desse apanhado de decisões

judiciais, evidentemente não exaustivo, é possível aferir que o Supremo Tribunal Federal sempre vislumbrou a Advocacia Pública como um órgão distinto da estrutura administrativa em geral, até considerando sua topografia constitucional. A Proposta de Emenda Constitucional aqui analisada vai trazer mais efetividade ao papel deferido pelo Constituinte Originário à Advocacia Pública, não havendo qualquer dúvida quanto à sua plena constitucionalidade.

### 3. À guisa de conclusão:

Como ficou patente nos elementos aqui reunidos, não existe nenhuma incompatibilidade entre a atividade da Advocacia Pública e autonomia administrativa e a funcional de seus membros. Da forma como estão estruturadas as Funções Essenciais à Justiça na Constituição, é mesmo possível afirmar, sem dúvida alguma, o melhor arranjo institucional, visando o aperfeiçoamento democrático e o mais adequado equilíbrio ou balanço entre os Poderes, seria aquele que reconhece a referida autonomia. Quanto ao receio de que haja algum cerceamento à atuação do governante ou do administrador público, cumpre lembrar que a atuação política e administrativa supõe discricionariedade, mas ela somente é possível nos limites da lei e da Constituição. Tudo o que transborde os parâmetros de juridicidade pode gerar insegurança jurídica e custos para o Estado que devem ser evitados. Por isso mesmo, a atuação independente do Advogado Público somente poderá preservar o agente público dos riscos da atuação ilegal, sendo um contributo importante para o sucesso das políticas públicas indisponíveis.

Por fim, não foi possível encontrar na PEC 82 nenhum resquício de inconstitucionalidade material ou formal que possa, minimamente, colocar em dúvida não só a sua conformidade com as normas constitucionais, como também a contribuição relevante que a mesma pode trazer para a realização dos Princípios Fundamentais que norteiam a Constituição Brasileira. ■

# SINPROFAZ contesta iniciativa do Procurador-Geral da República

O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional emitiu Nota Pública em que sublinha a perplexidade sobre o timing e o mérito da já notória, conquanto recente, ADI n.º 5.334

No dia 16 de junho de 2015, o Procurador-Geral da República propôs perante o Supremo Tribunal Federal a ADI n.º 5.334, requerendo a declaração da inconstitucionalidade do Art. 3.º, § 1.º, da Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil). Em síntese, o PGR entende que os Defensores Públicos, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, os Procuradores Federais, os Procuradores do Banco Central do Brasil, os Procuradores dos Estados e os Procuradores dos Municípios não seriam propriamente Advogados, mas sim servidores públicos regidos por estatuto jurídico específico e, por essa razão, não se submeteriam à Ordem dos Advogados do Brasil. Com essa premissa, pugna pela declaração de nulidade daquele dispositivo legal.

Ora, o Estatuto da OAB, Lei n.º 8.906/94, vige há quase 21 anos, mas somente agora a Procuradoria-Geral da República resolveu atacar a vinculação dos Advogados Públicos àquela Autarquia! Tamanha inércia talvez pudesse ser justificada em razão da quantidade de problemas verdadeiramente relevantes que incumbe ao *Parquet* federal resolver, como a miríade de escândalos criminais sem solução e comumente sepultados pela prescrição ou pela deficiência de instrução que tramitam nas delegacias e nos tribunais deste imenso país. Porém, a relevância institucional, política e jurídica das Funções Essenciais à Justiça desempenhadas pelos Advogados Públicos

deslegitima qualquer traço de razoabilidade que se quisesse atribuir à inércia em questão.

O que, então, poderia justificar essa longa hibernação de 21 anos? Por que, afinal, apenas agora o Ministério Público Federal resolveu propor uma ADI para abordar um suposto problema sério de ordem organizacional envolvendo instituições tão relevantes para a Justiça e para a República? A resposta a essa intrigante pergunta implica uma contextualização do problema sob as perspectivas política e ética. Antes, porém, convém apresentar algumas considerações de ordem técnica, demonstrando-se que o problema é falso.

Do ponto de vista técnico, a ADI n.º 5.334 apresenta um quadro fático a respeito da Advocacia em sentido amplo que é inconsistente e dissociado da realidade, convidando-nos a uma interpretação constitucional que sequer minimamente se sustenta.

De fato, o Advogado Público submete-se a regime estatutário próprio, decorrendo daí sua capacidade de postulação em juízo em nome do ente público que representa. Mas o Advogado Público não se torna nem se mantém Advogado porque assim quis ou quer o respectivo estatuto: a OAB esteve presente em sua formação desde os bancos das Faculdades de Direito até o término de sua capacitação profissional, por meio da prática jurídica; a OAB aferiu sua capacidade técnica por meio do Exame de Ordem, passo que, inclusive, é direta ou indiretamente

requerido como requisito indispensável à aprovação em concursos públicos para a Advocacia Pública; a OAB formula e aplica o Código de Ética ao qual ele está submetido; e, finalmente, a OAB tutela o exercício de suas prerrogativas profissionais. O Advogado, público ou privado, não se torna ou se mantém Advogado sem que esteja vinculado à OAB. Pensar o contrário é o mesmo que imaginar que um médico não seja vinculado ao CRM apenas porque se sujeita circunstancialmente ao estatuto jurídico próprio de médico do Estado, ou do Município, ou da União.

A regulamentação e o controle do exercício da profissão não podem ser cindidos conforme a seara em que milita o profissional: se pública ou privada. Se o Advogado Público cometer alguma atrocidade no exercício de seu múnus público e for demitido, a OAB poderá perfeitamente negar-lhe registro pela violação ao seu Código de Ética — donde se conclui que o Advogado sempre esteve vinculado a ela. Não se sustenta a distinção pretendida, por mais laboriosa e fértil que ela se apresente. Como não existe tal distinção no mundo dos fatos, não se aplica a interpretação constitucional pretendida pelo MPF na ADI em comento.

Do ponto de vista político, o Brasil hoje vivencia uma aparente guerra de prestígio entre as Carreiras Jurídicas. Há pouco tempo, em 2004, os Juízes Federais, Procuradores da República, Defensores Públicos e

Advogados Públicos tinham vencimentos compatíveis entre si. A remuneração dessas Carreiras Jurídicas era baixa — é preciso lembrar, em decorrência de oito anos de defasagem remuneratória —, mas não se verificavam diferenças significativas de uma para outra. De lá para cá, contudo, após uma recomposição inicial de poder aquisitivo que todas receberam, foram sendo criadas distorções absolutamente insólitas que consubstanciam, hoje, um misto de causa e efeito da guerra de prestígio a que se alude.

Alguns sintomas dessa guerra são bastante visíveis e, inclusive, recentes. Em 2014, os Juizes Federais não aceitaram o veto da Presidente da República ao artigo 17 da Lei n.º 13.024/14, que lhes negou a gratificação por acúmulo de cargos concedida ao Ministério Público Federal, e então se iniciou uma disputa remuneratória que redundou na concessão indiscriminada de auxílio-moradia àqueles como forma de compensação salarial. O Ministério Público Federal, por sua vez, tenta a todo custo cercear as pretensões dos Delegados de Polícia Federal,

campanha que se tornou visível com o julgamento da PEC n.º 37 e que agora se renova com a tentativa de inviabilização da PEC n.º 412, que concede autonomia à Polícia Federal. Por fim, no momento em que a Advocacia Pública Federal conquista o recebimento dos honorários no Novo CPC, e se encontra em vias de recebê-los, o Ministério Público Federal propõe a ADI n.º 5.334, como passo necessário a, no futuro, impugnar o pagamento de nossos honorários.

Do ponto de vista ético, é lamentável, deprimente e desesperador constatar-se que logo a Instituição idealizada pelo Constituinte de 1988, refundador de nossa ordem política e social, para zelar pela correta aplicação da lei e, em última ratio, pela materialização da Justiça, tenha desviado-se de seu altivo mister para cuidar de questões menores de disputa de poder e de auto-hipertrofia institucional, enveredando-se numa aparente luta pela subjugação das demais Instituições da República. Dói ainda mais assistirmos à forma banal como uma questão revoltante dessas é colocada no cotidiano.

Temos a convicção de que esse desvirtuamento não seja orgânico, isto é, que ele não seja compartilhado pela maioria dos membros do Ministério Público Federal, mas apenas por alguns membros dessa colenda Instituição.

Quanto ao resto, é preciso que o Estado não se permita refém desse tipo de obscurantismo tardio e pós-moderno e utilize sem receio seus mecanismos de *checks and balances* para conter a atuação deturpada de instituições que se imaginam os próprios alfa e ômega da República. Todas as Carreiras Jurídicas precisam ser bem estruturadas e remuneradas, porém sem distorções entre elas, a fim de que o único critério que sirva a um Advogado na hora de optar pela carreira a seguir seja a vocação. Passa da hora de se pôr um ponto final na cultura da carteirada, do “você sabe com quem está falando?” da neomonarquia nobiliárquica estatal. ■

Brasília, 22 de junho de 2015.

**Sindicato Nacional  
dos Procuradores Da Fazenda  
Nacional – SINPROFAZ**

## Em reunião histórica na OAB, Sindicato ratificou posicionamento contrário à ADI

Dirigentes do SINPROFAZ, da ANPPREV, ANAUNI, UNAFE, ANPAF e ANAPE reuniram-se na sede da Ordem dos Advogados do Brasil em Brasília, no dia 23 de junho, para repudiar a Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República. O encontro contou com a participação do vice-presidente do Conselho Federal da OAB, Carlos Lamachia, e do ex-presidente Ophir Cavalcante Júnior.

Durante a reunião, o pio-



neirismo da OAB em defesa da liberdade foi destacado. Além disso, foi lembrado que o nível de mobilização

dos Advogados Públicos Federais também é resultado do apoio institucional da OAB.

## Em Audiência Pública conjunta, Sindicato reforçou importância das PECs 82 e 443

Representado pelo presidente Achilles Frias, o SINPROFAZ participou de Audiência Pública conjunta nas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, no último dia 7 de julho (foto). O presidente foi convidado a compor a mesa junto com o presidente da ANAUNI, Bruno Fortes, com o Procurador-Geral Federal, Renato Vieira, com a Procuradora Federal Thirzzia Guimarães e com a deputada federal e presidente da CFT, Soraya Santos (PMDB-RJ), além de deputados membros de ambas as Comissões.

A Audiência Pública permitiu que os representantes da Advocacia-Geral da União reforçassem a importância das PECs n.º 443 e 82. Os parlamentares afirmaram que a



causa da AGU não é mais apenas da Carreira e sim do Parlamento.

Em seu discurso, Achilles pontuou as dificuldades da Carreira e mostrou a importância de uma AGU fortalecida para um Estado Democrático de Direito mais forte. Os parlamentares manifestaram a intenção de votar as PECs conjuntamente

em agosto, e todos reafirmaram o compromisso com a aprovação das matérias.

É fundamental que a Carreira mantenha-se mobilizada, efetivando a entrega dos cargos e recusando a realização de tarefas administrativas, a fim de viabilizar a votação das propostas em agosto.

## Crise na AGU foi discutida com a bancada do PT

Essa importante reunião ocorreu no último dia 30 de junho. O líder do PT, Sibá Machado (PT-AC), abriu o encontro disponibilizando um espaço para a manifestação dos dirigentes da Advocacia Pública Federal. O SINPROFAZ sublinhou que a questão da PEC n.º 443 é estrutural e estruturante para as Carreiras da Advocacia-Geral da União, que vivem no momento a sua maior crise e necessitam que o PT e o governo entendam o sentido de urgência dos pleitos da Carreira. “Não se trata de mais um ‘puxadinho’



na Constituição Federal, mas do aperfeiçoamento da simetria entre as Funções Essenciais à Justiça presente no texto Constitucional”, ressaltou o então presidente Heráclio Camargo.

O deputado José Mentor (PT-SP) defendeu a aprovação da PEC e o deputado Vicente Cândido (PT-SP) ratificou o compromisso da bancada de apurar as arestas com o governo até o início de agosto.

Todos os deputados presentes demonstraram conhecer a Proposta de Emenda à Constituição, e o líder Sibá Machado assumiu o compromisso de levar ao governo a preocupação da bancada federal do PT com o bom andamento das negociações preliminares, tendo em vista que a PEC será votada em agosto, conforme suas próprias palavras.

# Apoios de peso à Proposta da isonomia entre iguais

No último dia 2 de junho, foi lançado publicamente o Manifesto de Juristas Luso-Brasileiros em favor da Advocacia-Geral da União e da aprovação da PEC n.º 443/2009, que prevê a simetria remuneratória entre as Funções Essenciais à Justiça

Então presidente do SINPROFAZ, Heráclio Camargo, e representantes das demais entidades da Advocacia Pública Federal participaram do lançamento oficial na OAB, em Brasília, DF, que contou com a presença especial do presidente do Conselho Federal da OAB, Marcus Vinícius Furtado Coêlho.

“O lançamento do Manifesto é uma demonstração da força que a Advocacia Pública Federal tem no seio da comunidade jurídica luso-brasileira e explicita que o momento para a materialização da simetria constitucional entre as Funções Essenciais à Justiça é agora”, reiterou na oportunidade Heráclio Camargo.



## Manifesto de Juristas Luso-Brasileiros em favor da AGU e da PEC 443

A Constituição de 1988 reservou um papel fundamental à Advocacia-Geral da União (AGU) para o contínuo aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, que se pauta pela realização da vontade da maioria, a preservação dos direitos das minorias e o respeito às regras do jogo democrático.

No âmbito federal, a AGU realiza o singular papel de participar da emanção da vontade estatal, seja por meio do controle da juridicidade dos atos do governante eleito, seja também para viabilizar a vontade da maioria na concretização de políticas públicas voltadas ao benefício comum. Por isso, o fortalecimento

da AGU, como instituição democrática, interessa ao governante e também ao povo, para muito além das contingências econômicas momentâneas.

Nada justifica que os membros da AGU tenham remuneração incompatível com as demais carreiras que, no âmbito federal, também exercem as Funções Essenciais à Justiça, o que enfraquece e desestimula essa fundamental instituição.

Desse modo, registramos o nosso apoio à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 443, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados, e que pretende corrigir o atual estado de discrepância

remuneratória sofrida pelos membros da AGU.

31 de maio de 2015.

Assinam o manifesto o presidente do Conselho Federal da OAB, Marcus Vinícius Furtado Coêlho; Jorge Miranda, Professor Catedrático das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa; Celso Antônio Bandeira de Mello, Professor Emérito da PUC/SP; Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Professor Titular de Direito Administrativo da UCAM; e outros 61 juristas.

# SINPROFAZ participou de audiência na Comissão Especial

O objetivo foi debater o Projeto de Lei n.º 2.412/07. Na audiência, ocorrida no dia 18 de junho, o Sindicato esteve representando pela PFN Simone Anacleto, que destacou a oportunidade de apresentar a visão dos Procuradores acerca das matérias

**A**nexos ao Projeto de Lei n.º 2.412/07 estão os PLs 5.080/09 e 5.082/09, que tratam, respectivamente, da Execução Fiscal Administrativa e da chamada Lei Geral de Transação em Matéria Tributária.

O Projeto da Lei Geral de Transação em Matéria Tributária foi criticado pelo fato de tratar, na verdade, de remissões e anistias, o que o torna inconstitucional. O PL descumpra o art. 150, § 6.º da Constituição Federal, que exige lei específica para tratar de renúncias fiscais, dentre elas, remissões e anistias. Além disso, o projeto institui novo órgão administrativo, subordinado ao Ministro da Fazenda. A nova instituição ofereceria, sob critérios de conveniência e oportunidade, descontos a autores de ações judiciais ou litigantes, sem a exigência de pertinência temática nem limite máximo de valor. Esse processo ocorreria em julgamentos sigilosos, sendo publicadas apenas as ementas das decisões.

Novos paradigmas foram apresentados sobre o Projeto da Execução Fiscal Administrativa. Não se deve analisar a eficiência do processo de execução fiscal a partir de mera análise da arrecadação frente ao estoque total da Dívida Ativa – usualmente, as arrecadações não chegam a 2% do estoque. Foi proposto que a eficiência do sistema seja analisada a partir do quanto de arrecadação “espontânea” ele induz.

Além disso, a maior parte dos devedores é de micro e pequenas empresas que não têm mais qual-



Os parlamentares solicitaram ao SINPROFAZ que apresente propostas de melhoria do sistema de cobrança

quer patrimônio e, portanto, não pagarão. Afinal, não é possível cobrar daqueles que não possuem patrimônio. O fato de se alterar a execução da esfera judicial para a administrativa, em si, não diminuirá o formalismo, que precisa ser observado em respeito às garantias dos contribuintes. Tampouco aumentará automaticamente a arrecadação e não afastará a morosidade em tentar localizar devedores e bens, que muitas vezes são ocultados. Os custos permanecem os mesmos, já que apenas passarão do Judiciário para o Executivo.

A alteração apenas diminuirá o número de execuções fiscais em curso no Judiciário. No entanto, diante do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, é possível que as discussões que hoje são concentradas no processo de execução e seus recursos sobre penhoras e

outros incidentes se multipliquem em diversos mandados de segurança e ações anulatórias contra cada ato executivo praticado administrativamente.

## Melhoria da estrutura

O então presidente do SINPROFAZ, Heráclio Camargo, interveio para ressaltar que, de qualquer sorte, nenhum avanço é possível sem a melhoria de estrutura das Advocacias Públicas, o que depende da aprovação das PECs n.º 82/2007 e 443/2009.

O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), relator dos projetos, pediu o reenvio do PL n.º 5.082/09 à Comissão de Constituição e Justiça, para que esta se pronuncie acerca da constitucionalidade, ou não, de seus termos. O requerimento foi aprovado pelo presidente da mesa, deputado Paulo Teixeira (PT-SP). ■

# A Suposta Ineficiência do Processo de Execução Fiscal

Simone Anacleto\*



## Introdução

Existe hoje praticamente um consenso sobre a ineficiência do sistema de execução fiscal no Brasil, regido pela Lei n.º 6.830/80.

Essa é a premissa a partir da qual, inclusive, partiram várias propostas de alterações legislativas, dentre as quais a de execução fiscal administrativa, atualmente em discussão no PL n.º 2.412/07, ao qual estão apensados vários outros projetos.

Nesse sentido, confira-se, exemplificativamente, a Exposição de Motivos Interministerial n.º 186/2008 – MF/AGU, que acompanhou o Projeto de Lei n.º 5.080/09, apresentado pelo Poder Executivo no bojo do assim chamado Segundo Pacto Republicano:

**2. Atualmente, a execução fiscal no Brasil é um processo judicial que está regulado na Lei n.º 6.830, de 1980. Nos termos desta Lei, todo processo, desde o seu início, com a citação do contribuinte, até a sua conclusão, com a arrematação dos bens e a satisfação do crédito, é judicial, ou seja, conduzido por um Juiz. Tal sistemática, pela alta dose de formalidade de que se reveste o processo judicial, apresenta-se como um sistema altamente moroso, caro e de baixa eficiência.**

**3. Dados obtidos junto aos Tribunais de Justiça informam que**

**menos de 20% dos novos processos de execução fiscal distribuídos em cada ano tem a correspondente conclusão nos processos judiciais em curso, o que produz um crescimento geométrico do estoque. Em decorrência desta realidade, a proporção de execuções fiscais em relação aos demais processos judiciais acaba se tornando cada vez maior.**

**4. Note-se que o número de execuções fiscais equivale a mais de 50% dos processos judiciais em curso no âmbito do Poder Judiciário. No caso da Justiça Federal, esta proporção é de 36,8%, e retrata o crescimento vegetativo equivalente ao da Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.**

**5. Consoante o relatório “Justiça em Números”, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação com novas execuções fiscais ajuizadas é inferior a 50% e aponta um crescimento de 15% do estoque de ações em tramitação na 1.ª instância da Justiça Federal. O valor final aponta para uma taxa de congestionamento médio de 80% nos julgamentos em 1.ª instância...**

Doutrinadores, muitas vezes, têm também se manifestado pela ineficiência do sistema de execução fiscal, tal como disciplinado pela Lei n.º 6.830/80. Nessa direção apontam

as considerações de Gustavo Caldas Guimarães de Campos, em sua excelente obra “Execução fiscal e efetividade; análise do modelo brasileiro à luz do sistema português”:

**14. A arrecadação com a dívida ativa da União em 2007 foi de R\$ 2.922.048.687,82, o que corresponde a menos de 1% do crédito inscrito.**

**15. O sucesso da cobrança parece depender, basicamente, de dois fatores: celeridade e garantia.**

**16. A análise do processo de execução fiscal brasileiro e sua comparação com o sistema adotado por Portugal permitem identificar uma série de diferenças que explicam a ineficiência do sistema adotado pelo Brasil...<sup>1</sup>**

Exemplificativamente, vale também citar o artigo de André Emmanuel Campello e Helga Letícia Fernandes, cujo título, por si, já denota o pensamento dos autores: “Execução fiscal: o colapso de um sistema”.<sup>2</sup>

No entanto, um novo olhar sobre o significado da Dívida Ativa da Fazenda Pública e da própria execução fiscal revela que muitas das críticas dirigidas à Lei n.º 6.830/80, na realidade, estão fundadas em algumas premissas falsas, que necessitam ser desmistificadas.

Particularmente, há equívocos sérios nos debates que se têm travado em torno dos projetos de lei da execução fiscal administrativa

<sup>1</sup>CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. Execução fiscal e efetividade; análise do modelo brasileiro à luz do sistema português. São Paulo, Quartier Latin, 2009. p. 193.

<sup>2</sup>CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto e FERNANDES, Helga Letícia da Silva. Execução fiscal: o colapso de um sistema. Disponível em <http://www.quantocostaobrasil.com.br/artigos-pdf/execucao-fiscal-o-colapso-de-um-sistema.pdf>

antes mencionados, sobre os quais se passa, em seguida, a discorrer.

Após uma análise crítica sobre a execução fiscal administrativa, haverá a tentativa de proposição de algumas outras medidas que poderiam contribuir para aperfeiçoar o sistema de cobrança das dívidas fiscais em vigor.

### A Arrecadação Decorrente das Execuções Fiscais

Tem sido recorrente nos debates legislativos sobre os projetos de lei da execução fiscal administrativa a conclusão acerca da ineficiência do atual processo de execução fiscal a partir da constatação de que a arrecadação anual decorrente das ações respectivas é muito pequena frente ao estoque total em cobrança.

No caso da União, em 2014, a Dívida Ativa superou, em muito, a espantosa cifra de um trilhão de reais<sup>3</sup>, mas a arrecadação anual ficou aquém de 2% desse total.

Contudo, essa não é, definitivamente, a melhor forma de se analisar a questão.

Em primeiro lugar, deve-se ter presente o exato significado da expressão “Dívida Ativa”, que vem dado, principalmente, pelo art. 39 da Lei n.º 4.320/64:

*Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto-Lei n.º 1.735, de 20.12.1979)*

§ 1.º – Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto-Lei n.º 1.735, de 20.12.1979)

§ 2.º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa

*natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em*

Considerando que o fato de ser inscrito em Dívida Ativa gera uma série de ônus à pessoa física ou jurídica, a questão é: quem, em geral, acaba tendo débitos inscritos em Dívida Ativa?

*geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto-Lei n.º 1.735, de 20.12.1979)*

§ 3.º – O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros

*de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários. (Incluído pelo Decreto-Lei n.º 1.735, de 20.12.1979)*

§ 4.º – A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o art. 1.º do Decreto-lei n.º 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3.º do Decreto-lei n.º 1.645, de 11 de dezembro de 1978. (Incluído pelo Decreto-Lei n.º 1.735, de 20.12.1979)

§ 5.º – A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional. (Incluído pelo Decreto-Lei n.º 1.735, de 20.12.1979)

Como se vê, na realidade, por “Dívida Ativa” deve-se entender a contabilização pela Fazenda Pública (seja da União, dos Estados, do DF, dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações) dos créditos que não foram pagos em seu vencimento. Em apertada síntese, o ato de se inscrever um débito de titularidade de alguma pessoa jurídica de direito público em Dívida Ativa não passa de um registro contábil, que, porém, tem o condão de ensejar a extração de um título executivo extrajudicial que instruirá a inicial da execução fiscal.

Afinal, um débito que não foi pago espontaneamente até seu vencimento só poderá ser exigido pela via da execução fiscal. Uma vez apurada sua certeza e liquidez, deve ser inscrito (isto é, registrado contabilmente como Dívida Ativa).

Análise-se, então, o perfil das pessoas que acabam por ter débitos inscritos na Dívida Ativa.

Considerando que o fato de ser inscrito em Dívida Ativa gera uma série de ônus à pessoa física ou jurídica<sup>4</sup>, a questão é: quem, em geral, acaba tendo débitos inscritos em Dívida Ativa?

Embora não haja dados estatísticos precisos, quem labuta na área

<sup>3</sup>Não se pode somar aos débitos já inscritos em Dívida Ativa aqueles que ainda são objeto de discussão perante o CARF, p.ex., pois ainda não são definitivos, podendo simplesmente ser afastados se o órgão de julgamentos administrativos der provimento ao recurso do contribuinte.

<sup>4</sup>Quem é inscrito em Dívida Ativa não faz jus à Certidão Negativa de Débitos (art. 205 do CTN) e pode sofrer a declaração de ineficácia da alienação de qualquer de seus bens a partir daí por ser presumida a fraude à execução (art. 185 do CTN); na esfera federal, também é inscrito no CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (art. 1º da Lei n. 10.522/02) e, em consequência, não pode contratar com o Poder Público nos casos elencados no art. 6º da Lei n. 10.522/02), além de sofrer restrições para licitações e contratos com a União e demais pessoas jurídicas de Direito Público (art. 29 da Lei n. 8.666/93); etc.

sabe que, em sua grande maioria, os devedores que compõem o rol de inscritos em Dívida Ativa são as pessoas que não conseguem mais pagar suas dívidas, havendo uma expressiva quantidade de microempresas e empresas de pequeno porte nessa situação. Sequer conseguem pedir autofalência; apenas fecham as portas sem dar continuidade às suas atividades econômicas e, via de regra, sem ter sobrado praticamente patrimônio algum para fazer frente às dívidas acumuladas, não só tributárias, mas de todas as ordens.

Estudos, aliás, apontam que cerca de 30% dos pequenos empreendimentos têm vida extremamente curta – não mais que 2 anos de funcionamento. Considerando-se um período de tempo um pouco mais longo, verifica-se que mais da metade das micro e pequenas empresas sobrevivem até o máximo de 5 anos após sua constituição<sup>5</sup>. Trata-se de curta existência após a qual tais empresas fecham as portas, sem terem condições de fazer uma dissolução regular de suas atividades, com o pagamento de todos os credores, ou, mesmo, de alguns deles<sup>6</sup>.

O que se quer aqui evidenciar é que boa parte daquele mais de um trilhão de reais (no caso da União) não será mesmo paga, porque simplesmente inexistem recursos, por parte dos devedores, para honrarem seus compromissos – tributários ou não.

Essa dívida não está deixando de ser paga porque o processo de execução fiscal é moroso, ou caro ou de baixa eficiência.

Ela não vai ser paga, porque não tem como ser paga. Um processo diferente não mudaria essa realidade.

Bem verdade, por outro lado, que existem os casos de simples ocultação

de patrimônio ou os nominados “planejamentos tributários” (que, na verdade, são atos fraudulentos e/ou criminosos), onde, p.ex., são criadas diversas empresas de fachada, sempre com o objetivo de evadir-se do pagamento dos tributos devidos.

Para esses casos, efetivamente, pode-se cogitar de aperfeiçoamentos legislativos, como mais adiante melhor se desenvolverá.

Por ora, o que se tem de ter presente é que a inscrição em Dívida Ativa, o ajuizamento de execução fiscal e os consequentes ônus que cercam esses procedimentos, tais como a negativa de fornecimento

A partir de uma compreensão mais ampla do significado da expressão “Dívida Ativa”, bem como da própria execução fiscal, dentro do sistema jurídico brasileiro como um todo, constata-se que há uma indução à arrecadação dita “espontânea” bastante eficiente

de CND, a inscrição em cadastros de devedores e outros, são todas medidas que se revelam extremamente eficientes para acarretar a chamada “arrecadação espontânea” – a qual, na verdade, não é tão espontânea assim.

A arrecadação tributária federal

dita “espontânea” em 2014, p.ex., foi de mais de 1,188 trilhão de reais. Acaso alguém imagina que tal arrecadação decorre do desprendimento ou do espírito de civismo dos contribuintes? Não parece mais exato presumir que quem recolhe “espontaneamente” os tributos previstos em lei o faz porque justamente não quer ser inscrito em Dívida Ativa e posteriormente ser executado?

Assim, não se pode medir a eficiência do processo de execução fiscal apenas pela baixa arrecadação que dele decorre. A baixa arrecadação pode ser (e é em grande parte dos casos) simplesmente uma decorrência da inexistência de recursos para pagar os débitos.

Há que se verificar, isto sim, se o sistema induz, como um todo, a uma arrecadação “espontânea” em nível razoável.

Levando em conta que o PIB de todo o País no ano de 2014 foi da ordem de mais de cinco trilhões e meio de reais e a arrecadação tributária só em nível federal foi, como já dito, de mais de 1,188 trilhão de reais, honestamente dá para perceber que o sistema brasileiro está funcionando.

Ainda, vale registrar que o fato de que o montante total inscrito em Dívida seja superior ao total arrecadado espontaneamente durante todo um exercício fiscal também não pode causar qualquer surpresa.

É que, na Dívida Ativa, estão inscritos todos os débitos já vencidos, sejam do exercício anterior, ou de muitos outros. Há vários casos de débitos com 10 ou mais anos de existência. Basta lembrar, na órbita federal, os contribuintes que aderiram a qualquer um dos parcelamentos especiais a partir do REFIS e que, durante anos, pagaram parcelas mensais ínfimas<sup>7</sup>.

<sup>5</sup>Confirmam-se, exemplificativamente, os estudos constantes de: [http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Sobrevivencia\\_das\\_empresas\\_no\\_Brasil=2013.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Sobrevivencia_das_empresas_no_Brasil=2013.pdf) e [http://www.sebraesp.com.br/arquivos\\_site/biblioteca/EstudosPesquisas/mortalidade/mortalidade\\_12\\_anos.pdf](http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/EstudosPesquisas/mortalidade/mortalidade_12_anos.pdf)

<sup>6</sup>“... grande parte das pessoas jurídicas, quando a citação se efetiva, já não existe de fato. Esse fenômeno se dá, basicamente, por dois motivos: 1) pela baixíssima expectativa de vida das empresas, principalmente as micro e pequenas empresas, aliada à demora na propositura da execução e da realização da citação; e 2) por fraudes de diversos gêneros.” (in CAMPOS. Op.cit. p. 50).

<sup>7</sup>A propósito, estudos econômicos comprovam que é muito equivocada a política de se concederem parcelamentos especiais, com o intuito de se obter aumentos esporádicos da arrecadação. Tal política afeta gravemente a arrecadação espontânea. Nesse sentido, confira-se exemplificativamente: “Os efeitos sobre a espontaneidade são sempre negativos, e perduram por longo tempo, enquanto os contribuintes nutrem expectativas sobre novos parcelamentos futuros. No lado das receitas, as simulações sugerem que a arrecadação na presença do parcelamento tributário é sempre inferior àquela que seria obtida se não houvesse parcelamento durante toda a etapa de concessão. Os ganhos de arrecadação posteriores, quando as parcelas são pagas, dependem da inadimplência e da expectativa de novos parcelamentos pelos contribuintes. Conclui-se que o mecanismo de parcelamentos tributários é inadequado como forma de aumentar as receitas e prover os incentivos corretos aos contribuintes.” PAES, Nelson Leitão. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612014000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612014000200004&script=sci_arttext)

Durante todo o tempo que o parcelamento durar, não corre o prazo prescricional<sup>8</sup>. Como as parcelas são muito pequenas, se o contribuinte, por qualquer razão, parar de pagá-las em algum momento, o débito volta à sua condição de exigibilidade, compondo aquela exorbitante cifra, repita-se, de mais de um trilhão de reais.

Não espanta, pois, que o valor da Dívida Ativa – que se refere a muitos e muitos anos – supere o da arrecadação “espontânea” verificada em um único ano. Parece evidente que o somatório do que deixou de ser pago ao longo de muitos anos seja maior do que aquilo que é recolhido “espontaneamente” em apenas um ano.<sup>9</sup>

Em síntese, equivocadas todas as afirmações que concluem, tomando como base simplesmente a pequena arrecadação final decorrente das execuções fiscais frente ao total inscrito em Dívida Ativa, que há uma ineficiência do processo de execução fiscal.

Pelo contrário, a partir de uma compreensão mais ampla do significado da expressão “Dívida Ativa”, bem como da própria execução fiscal, dentro do sistema jurídico brasileiro como um todo, constata-se que há uma indução à arrecadação dita “espontânea” bastante eficiente.

Claro que se pode cogitar de aumentar ainda mais essa eficiência, inclusive com uma majoração da arrecadação final. Mas a ineficiência não é tão grande quanto os números tomados numa análise parcial parecem indicar à primeira vista.

Antes, porém, de se avançar na análise de medidas que poderiam ser adotadas com vistas ao aumento da eficiência, analise-se um outro aspecto que recorrentemente tem sido apontado como prova da suposta absoluta ineficiência do modelo atual.

### O Elevado Número de Ações de Execução Fiscal em Tramitação

Colhe-se de vários textos, entre os quais se destaca o da Exposição de Motivos ao PL n.º 5.080/09 acima já transcrito, que há um constante crescimento vegetativo do número de execuções fiscais em relação às outras espécies de ações em tramitação perante o Poder Judiciário.

Esse dado não pode ser desconsiderado, entretanto, deve ser devidamente interpretado, como se passa a fazer a seguir.

Deve-se recordar que, na Justiça Federal, tramitam basicamente as

No caso dos entes públicos, inexistência de se concederem descontos conforme a situação pessoal de cada devedor apreciada subjetivamente pelo administrador público

causas de interesse da União, suas autarquias e fundações, bem como de empresas públicas federais (tais como a Caixa Econômica Federal ou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos)<sup>10</sup>. Não há, em princípio, na Justiça Federal, a tramitação de lides entre cidadãos comuns. Nesse contexto, não deveria causar estranheza que pouco mais de um terço do total de demandas seja composto de execuções fiscais.

Quanto aos órgãos judiciais nos Estados, números equivalentes a

mais de 50% do total referem-se às execuções fiscais tanto de Estados-membros, quanto de Municípios e suas autarquias e fundações. Ainda assim, parece ser um número expressivo.

No entanto, também aqui, os números podem significar o oposto do que aparentemente, à primeira vista, indicam.

Ocorre que já há estudos que apontam que empresas, p.ex., preferem apostar em formas de solução de litígios alternativas ao Judiciário, tais como arbitragem ou negociação direta<sup>11</sup>. Não poderia ser essa uma causa de seu número reduzido em relação ao montante das execuções fiscais? Na verdade, o fato de existirem muito mais execuções fiscais do que ações judiciais entre empresas, p.ex., não significa necessariamente que a Lei de Execuções Fiscais seja ruim, visto que o que parece estar ocorrendo é que, simplesmente, para a solução de questões comerciais, as empresas preferem valer-se de outros meios que não o Judiciário.

A propósito, raciocínios que costumam comparar a eficiência das cobranças na área privada em relação às cobranças pela via da execução fiscal também partem de premissas falsas. São realidades bastante distintas que não podem ser equiparadas de forma tão simplória.

A primeira distinção que se deve levar em consideração é que, no setor privado, o empresário simplesmente nem contrata com quem já se revelou um mau pagador. É o que, em Economia, se costuma chamar de prevenir-se contra a seleção adversa<sup>12</sup>.

Já o ente tributante não pode escolher tributar apenas os bons contribuintes, pela singela razão de que, uma vez ocorrido o fato gerador, seja para o bom, seja para o mau contribuinte, surge a obrigação tributária.

<sup>8</sup>Há suspensão da exigibilidade do crédito tributário pelo parcelamento, por força do art. 151, VI, do CTN.

<sup>9</sup>O primeiro ponto a ressaltar é que o estoque da dívida ativa abrange todas as inscrições algum dia efetuadas e ainda não quitadas.” (in CAMPOS. Op.cit. p. 43)

<sup>10</sup>Constituição Federal: “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes...”

<sup>11</sup>Nesse sentido, os dados fornecidos no estudo de Selma Lemes, disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-10/selma-lemes-numeros-mostram-maior-aceitacao-arbitragem-brasil>

<sup>12</sup>REBELLO, Alexsandro. Seleção adversa e suas aplicações. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/selecao-adversa-e-suas-aplicacoes/26733/>

Destarte, é de se pressupor que o rol de devedores de uma loja de venda de eletrodomésticos ou de um banco seja um rol mais qualificado (no sentido de composto por pessoas, na média, mais idôneas) do que o rol inscrito em Dívida Ativa (onde constarão todos os cidadãos, independentemente de seu histórico precedente de bons pagadores, ou não).

Ademais disso, no momento da cobrança, propriamente dito, conforme a situação do devedor, a loja ou o banco, pode conceder os descontos que bem entender – afinal, o crédito é privado, de sua titularidade e ninguém tem nada a ver com isso.

Já no caso dos entes públicos, inexistente a possibilidade de se concederem descontos conforme a situação pessoal de cada devedor apreciada subjetivamente pelo administrador público, pela singela razão de que isso depende de uma lei que estabeleça critérios claros, mas principalmente isonômicos, sob pena de inconstitucionalidade. Portanto, a cobrança tributária reveste-se, efetivamente, de uma maior rigidez em função de um valor maior, que é a preservação da isonomia entre todos os contribuintes, visto que, para nenhum deles, é fácil ou agradável pagar tributos. Os que pagam em dia certamente fazem diversos sacrifícios para assim proceder. Não é razoável que quem não os fez a tempo e modo seja depois beneficiado com favores concedidos individualizadamente, sem um critério geral estabelecido por uma lei.

Em síntese, é absolutamente natural e inclusive uma decorrência do nosso Estado Democrático de Direito que a cobrança dos créditos tributários seja feita no âmbito do Poder Judiciário e revestida de certas formalidades, além de relativa rigidez, visto que tem de se dar nos limites da lei e esta tem de observar a isonomia entre todos os contribuintes.

Retornando-se à Exposição de Motivos ao PL n.º 5.080/09 mul-

**Também estão equivocadas todas as afirmações que concluem, tomando como base simplesmente o elevado número de execuções fiscais em relação ao total de ações em tramitação perante o Poder Judiciário, que o atual modelo do processo de execução fiscal está falido**

ficitada, observa-se que, ao longo de todo o seu texto, argumenta-se que a execução fiscal atualmente existente é morosa, cara, formalista e pouco eficiente. Como acima já explicado, conhecendo-se mais a fundo o significado do papel da Dívida Ativa e da própria execução fiscal para o ordenamento jurídico como um todo, chega-se à conclusão oposta – a morosidade e a aparente pouca eficiência decorrem, em grande parte das vezes, da absoluta inexistência de patrimônio para a quitação dos débitos tributários.

Já o formalismo está relacionado à necessidade de que todos os cidadãos sejam submetidos às mesmas regras, com o mesmo direito à ampla defesa e ao contraditório, pela prevalência do valor maior, que é a isonomia – tais direitos e valores são cláusulas pétreas insculpidas na Constituição Federal e por ela garantidas em seu art. 5.º, “caput” e incisos LIV e LV.

Quanto ao custo de uma execução fiscal, não há dúvidas de que é relativamente alto. Contudo, ninguém em sã consciência proporia a libertação de todos os presos apenas porque o custo do sistema prisional é alto. Em todas as partes, em qualquer tempo, há um custo alto em punir e/

ou fazer cumprir a lei. Esse é o preço que se paga por se querer viver numa sociedade civilizada<sup>13</sup>.

Em resumo, também estão equivocadas todas as afirmações que concluem, tomando como base simplesmente o elevado número de execuções fiscais em relação ao total de ações em tramitação perante o Poder Judiciário, que o atual modelo do processo de execução fiscal está falido.

Na realidade, como antes ressaltado, num contexto de ausência de patrimônio penhorável por parte da maioria dos devedores, é natural que as execuções fiscais sejam paralisadas e não cheguem a um “término”, senão pela prescrição das dívidas.

Por outro lado, considerando a evolução do sistema jurídico brasileiro como um todo, inclusive com a consolidação da lei de arbitragem, também parece compreensível que o total de execuções em andamento em relação ao total de outros tipos de ação tenha aumentado. Isso se deve não só ao aumento gradual e esperado do número de execuções num contexto fático de impossibilidade de pagamento por boa parte dos devedores, como, também, pela redução de outros tipos de litígios, que acabam solucionados mediante o recurso a formas alternativas de composição de conflitos.

Claro que se pode cogitar de melhorar ainda mais o sistema, inclusive com a redução do número de execuções ajuizadas. Mas, uma vez mais, a ineficiência não é tão grande quanto os números tomados numa análise parcial parecem indicar à primeira vista.

### **A Execução Fiscal Administrativa como Possível Causa de Aumento de Eficiência do Sistema**

Como visto acima, as críticas que se fazem ao sistema previsto pela Lei n.º 6.830/80 usualmente apontam o processo nela previsto como excessivamente moroso, de baixa eficiência, formalista e caro.

<sup>13</sup>Aqui a ideia foi inspirada pela célebre frase do jurista norte-americano Oliver Holmes: “Impostos são o preço que nós pagamos por uma sociedade civilizada”

Pois bem, com algumas variações, os vários projetos de lei que se destinam a disciplinar a execução fiscal administrativa ou, mesmo, a penhora administrativa limitam-se a reproduzir os procedimentos já previstos na Lei n.º 6.830/80 e apenas transferem a sua formalização do âmbito do Poder Judiciário para o do Poder Executivo, mais especificamente as Procuradorias Públicas.

Em geral, não há a supressão de procedimentos, nem mesmo sua simplificação. Repita-se, haveria apenas o deslocamento de procedimentos praticados perante alguns órgãos estatais para outros, mas não a supressão deles.

Bem verdade que, no sistema previsto no PL n.º 5.080/09, p.ex., não seriam ajuizadas execuções em relação àqueles devedores cujos bens não fossem localizados, mas os atos de busca de tais bens teriam de ser empreendidos integralmente pela Administração como já são hoje, apenas que sem o aval prévio do Poder Judiciário.

Ao que se pode depreender, o nível de formalismo permaneceria rigorosamente o mesmo, visto que, como acima já esclarecido, a Constituição Federal brasileira exige a estrita observância do devido processo legal e do respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa mesmo na esfera administrativa. Assim, seria necessário intimar o cidadão-contribuinte de cada ato administrativo praticado. O que hoje é feito judicialmente apenas seria feito administrativamente.

Não haveria, destarte, diminuição do formalismo.

E, sendo assim, também os custos seriam mais ou menos os que hoje existem, apenas transferidos do Poder Judiciário para o Executivo.

Quanto à morosidade da cobrança e à suposta baixa eficiência, tampouco haveria alteração em relação ao quadro que hoje se afigura. Como antes esclarecido, na realidade, a baixa arrecadação em relação ao total do estoque da Dívida Ativa não significa a ineficiência

do modelo adotado propriamente. Essa baixa arrecadação, antes, deve ser explicada, em grande parte, pela inexistência de patrimônio penhorável por uma significativa parcela dos devedores. Ou seja, neste ponto, o problema é fático – e, não, jurídico, em nada sendo resolvido por uma alteração no processo de cobrança.

O único aspecto que sofreria uma grande transformação seria o atinente ao grande número de execuções fiscais em tramitação perante o Poder Judiciário. Com efeito, com a adoção da execução fiscal administrativa, haveria progressiva diminuição das execuções fiscais hoje em curso.

Mas, mesmo neste aspecto, o benefício para o sistema jurídico, como um todo, seria nulo ou até reverso. Ocorre que é preciso considerar que a Constituição Federal do Brasil consagra no art. 5.º, XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, que também é direito fundamental dos cidadãos brasileiros e cláusula pétrea. Assim, o que se pode imaginar é que, a cada ato extrajudicial praticado pela Fazenda Pública, como uma penhora de bens, p.ex., o contribuinte que se julgar afrontado de alguma forma, poderá ingressar com alguma ação

Não se vê como adequada, ao menos no presente momento, para solucionar qualquer dos problemas apontados no atual modelo de cobrança das dívidas públicas (pela execução fiscal, tal como disposta na Lei n.º 6.830/80), a adoção da execução fiscal administrativa

judicial (v.g., anulatória ou mandado de segurança) para discutir aquele ato. Assim, ao invés de se ter as discussões referentes a uma execução concentradas num único processo e seus apensos ou recursos, como se tem hoje, pode-se chegar a uma situação com inúmeros processos e recursos tramitando paralelamente.

Ou seja, muito embora não haja propriamente inconstitucionalidade na proposição da execução fiscal administrativa, o problema de paralisação da execução fiscal por não terem sido encontrados os devedores ou seus bens, apenas iria mudar de lugar – do Judiciário para o Executivo.

Hoje, há atos de impulso processual que podem ser praticados de ofício pelo Poder Judiciário. Destarte, o impulso, nas execuções fiscais, se dá tanto pelos Advogados Públicos, como também pelo próprio Judiciário.

No modelo da execução fiscal administrativa, tudo dependeria das Procuradorias Públicas.

Considerando que, de forma geral, pelo Brasil afora, as Procuradorias Públicas, seja em nível federal, estadual ou municipal, estão bem menos estruturadas que o Poder Judiciário, o que se pode presumir é que a relevantíssima função de cobrança dos créditos públicos líquidos, certos e vencidos ver-se-ia, isto sim, ainda mais dificultada do que é hoje.

E provavelmente sem benefício para ninguém – nem para a sociedade, nem para as Procuradorias Públicas, nem para o próprio Poder Judiciário, que, ao invés de execuções fiscais, poderia passar a receber ações anulatórias ou mandados de segurança contra atos de penhora praticados extrajudicialmente.

Concluindo este item, não se vê como adequada, ao menos no presente momento, para solucionar qualquer dos problemas apontados no atual modelo de cobrança das dívidas públicas (pela execução fiscal, tal como disposta na Lei n.º 6.830/80), a adoção da execução fiscal administrativa.

## Algumas Modificações Legislativas que Colaborariam com o Aperfeiçoamento do Modelo Atual

As soluções mais aptas a contribuir para o aperfeiçoamento do sistema vigente são aquelas que partem da identificação dos seus principais problemas.

Assim, retornando-se ao texto da Exposição de Motivos ao PL n.º 5.080/09, encontra-se a afirmação contida no seu parágrafo 14:

**14. No contexto atual, sabe-se que a paralisação dos processos executivos se deve, ou à falta de citação do devedor que se encontra em lugar incerto e não sabido, ou à ausência de indicação, pela exequente, dos bens penhoráveis.**

Apesar de todos os comentários anteriores, a própria Exposição de Motivos aqui tão comentada reconhece que a paralisação das execuções fiscais ocorre ou por não ter sido encontrado o devedor, ou por não terem sido encontrados bens penhoráveis.

Ou seja, por questões fáticas – e, não, processuais.

E como se poderia resolver ou minorar tais problemas práticos?

Uma medida bastante importante seria a criação de um cadastro nacional de bens, que, aliás, é previsto no art. 4.º do próprio PL 5.080/09:

*Art. 4.º – Concluída a inscrição em dívida ativa, será realizada investigação patrimonial dos devedores inscritos por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil e pelos órgãos correspondentes dos Estados, Municípios e Distrito Federal, caso a referida investigação patrimonial não tenha sido realizada com êxito quando da constituição do crédito.*

§ 1.º – Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes – SNIPC, administrado pelo Ministério da Fazenda, inclusive com base nas informações gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal do

Brasil, organizando o acesso eletrônico às bases de informação patrimonial de contribuintes, contemplando informações sobre o patrimônio, os rendimentos e os endereços, entre outras.

§ 2.º – Os órgãos e entidades públicos e privados que por obrigação legal operem cadastros, registros e controle de operações de bens e direitos deverão disponibilizar para o SNIPC as informações que administrem.

§ 3.º – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante convênio, poderão ter acesso ao SNIPC, nos termos do inciso XXII do art. 37 da Constituição.

A eficiência da cobrança de um crédito está relacionada à celeridade (pois, quanto maior a demora, mais difícil torna-se a recuperação do ativo) e à existência de uma garantia eficaz (pois há maior probabilidade de recuperação da dívida garantida)

§ 4.º – O acesso ao SNIPC não desobriga o atendimento às informações adicionais requisitadas em caráter geral ou particular aos Cartórios de Registro de Imóveis, Detrans, Secretaria do Patrimônio da União, Capitania dos Portos, Juntas Comerciais, Agência Nacional de Aviação Civil, Comissão de Valores Mobiliários, Bolsas de Valores, Superintendência de Seguros Privados, Banco Central do Brasil, Câmaras de Custódia e Liquidação, Instituto Nacional de Propriedade Intelectual, bem como qualquer outro

órgão ou entidade que possua a finalidade de cadastro, registro e controle de operações de bens e direitos.

§ 5.º – Os resultados da investigação patrimonial no âmbito do SNIPC serão disponibilizados ao órgão responsável pela cobrança da dívida.

§ 6.º – Por intermédio do SNIPC poderão ser geridas as informações e as transmissões das ordens recebidas do Poder Judiciário às pessoas e órgãos vinculados ao sistema.

§ 7.º – Ficam sujeitos às penalidades previstas na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, os serventuários e auxiliares de justiça que não cumprirem as determinações transmitidas pelos órgãos responsáveis pelo gerenciamento do SNIPC.

Não há justificativa plausível para que, em pleno Séc. XXI, não estejam informatizados e interligados todos os cartórios e órgãos de registros de bens e de pessoas<sup>14</sup>.

Essa medida, mais que qualquer mudança processual, iria potencializar a viabilidade das cobranças naqueles casos antes mencionados, que hoje se traduzem em ocultação de patrimônio e “planejamentos fiscais” que, na realidade, são atos fraudulentos e/ou criminosos.

Hoje, a busca pela localização de pessoas e de bens é extremamente trabalhosa e praticamente manual, sendo necessária a expedição de ofícios a cada órgão registral. O banco de dados tornaria tais buscas praticamente instantâneas. E seria um estímulo à licitude e à formalidade em outras áreas, além da tributária<sup>15</sup>.

Num mundo globalizado, onde, especialmente após o marco histórico de 11 de Setembro de 2001, não há mais espaço para crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e outros, que, desde sempre, acabavam de alguma forma vinculando-se ao terrorismo, o Brasil precisa se atualizar e investir em licitude, transparência e eficiência em to-

<sup>14</sup> Interessante ressaltar que muitas das considerações feitas ao longo do presente texto convergem com as lançadas por José Roberto Marques Couto, em seu artigo “Nova lei de execução fiscal sobrecarregará PGFN”, muito embora esse autor parta de um ponto de vista distinto e dê destaque ao grave problema de se atribuírem inúmeras funções às Procuradorias Públicas com a adoção da execução fiscal administrativa, sem, antes, dotá-las de uma estrutura funcional minimamente apta a arcar com tais atribuições, o que está absolutamente correto. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-ago-04/execucao-fiscal-administrativa-transfere-problema-judiciario-pgfn>. Vale, também, conferir o pensamento desse autor noutro artigo, intitulado “Os construtores de túneis e a hipermetropia”, disponível em: <http://www.sinprofaz.org.br/2014/images/stories/pdfs/revistas/revista-procuradores-fazenda-nacional-especial.pdf>

das as áreas e em todos os níveis.

Outra alteração legislativa que certamente acarretaria uma grande contribuição ao aumento de eficiência do sistema de cobrança como um todo seria a alteração do Código Tributário Nacional na parte em que disciplina as causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, especialmente pela impugnação administrativa.

Vale a pena conferir o que, a respeito, preleciona Gustavo Caldas Guimarães de Campos:

**Como já salientado, a eficiência da cobrança de um crédito está relacionada à celeridade (pois, quanto maior a demora, mais difícil torna-se a recuperação do ativo) e à existência de uma garantia eficaz (pois há maior probabilidade de recuperação da dívida garantida). Por isso, interessa ao credor, no caso, a Fazenda Pública, acelerar o procedimento de cobrança e dispor de meios que assegurem o recebimento de seus créditos.**

**A cobrança, porém, deve observar o devido processo legal e sujeitar-se ao controle pelo Judiciário. Trata-se de direitos e garantias dos contribuintes, consagrados tanto no Brasil quanto em Portugal, que atuam como balizas no procedimento de cobrança, impondo limites às pretensões do Fisco.**

**A análise dos modelos brasileiro e português de impugnação do crédito tributário revela uma série de diferenças relativas ao modo de efetivação desses direitos individuais, estabelecendo-se procedimentos absolutamente distintos.**

**Na fase administrativa, sobressai a suspensão do crédito tributário pela simples apresentação da impugnação, no Brasil, e a continuação da cobrança até que seja efetivada a garantia (penhora), em Portugal.**

**Quanto à impugnação judicial, verifica-se que, no Brasil, são inúmeras as ações à disposição dos contribuintes, com prazo prescri-**

**cional bastante dilatado (em regra cinco anos) e sem efeito preclusivo decorrente da apresentação da primeira impugnação.**

**Por sua vez, Portugal adota um modelo de concentração dos meios de defesa na impugnação judicial, com prazo de 90 dias e efeito preclusivo (apenas as ilegalidades em abstrato podem ser arguidas noutro momento processual: a oposição à execução).**

**... a instituição de recurso administrativo como forma de suspensão da cobrança do crédito tributário, sem a exigência de garantia, acaba por estimular o litígio na esfera administrativa com o intuito de protelar o pagamento.**

**Verifica-se que a ausência de custos, aliada à possibilidade de suspender a cobrança e de renovar todos os argumentos em sede judicial, leva os contribuintes a interpor recursos cujo indeferimento é esperado (quando, p.ex., alegam a inconstitucionalidade do tributo cobrado ou das leis que instituem multas e juros, cientes de que a autoridade administrativa não pode reconhecê-la).**

**Com isso, sobrecarregam-se os órgãos fiscais de julgamento, que não conseguem imprimir celeridade às suas decisões. A demora excessiva acaba por premiar os que utilizaram o recurso administrativo como meio protelatório e estimula a interposição de novos recursos por quem pretende apenas adiar o pagamento.**

**Após anos de discussão na esfera administrativa, a cobrança do crédito tributário, que não conta com nenhuma espécie de garantia, dificilmente será efetiva. Relembre-se que o devedor pode ainda discutir judicialmente, por diversos meios, o que já foi objeto da decisão administrativa, lançando mão, p.ex., de ação anulatória ou embargos à execução...**

**... o sistema português mostra-se mais eficiente ao permitir o**

**direito incondicionado do contribuinte ao recurso administrativo, ao mesmo tempo em que estabelece o prosseguimento do processo de execução fiscal até a plena garantia do crédito em cobrança. Note-se que a execução prosseguirá apenas até a efetivação da garantia integral...**

**Esse sistema permite ao contribuinte que se vê injustiçado por lançamento lavrado em desacordo com as próprias orientações expedidas pelo Fisco interpor recurso administrativo, sem a exigência de depósito ou implemento de qualquer outra condição. Assegura-se, desde modo, o acesso ao órgão de julgamento administrativo mesmo por quem não tenha recursos financeiros.**

**Por outro lado, desestimula-se a interposição de recursos meramente protelatórios (já que não haverá suspensão da cobrança até a efetivação da garantia), o que implica considerável diminuição no número de reclamações e, conseqüentemente, o julgamento mais célere de todas as impugnações (em benefício não só da Administração, como também do contribuinte que efetivamente se considera com a razão)...” (p. 97-105)**

Em que pese o Dr. Gustavo Caldas considerar o sistema da execução fiscal administrativa português mais eficiente que o sistema da execução fiscal judicial brasileiro, não reduz a questão a termos de mera arrecadação, fazendo, pelo contrário, uma análise mais ampla, ao afirmar, p.ex.: “O investimento português para aumentar a eficiência da execução fiscal fez com que, em 2006, diminuísse em 17% o número de inscrições em dívida ativa, o que indica o aumento dos níveis de cumprimento voluntário” (p. 40). Assim, demonstra que se deve considerar mais eficiente o sistema que induz a uma arrecadação “espontânea” maior.

Ademais disso, segundo o autor,

<sup>15</sup>Deve-se especialmente à informatização, sem falar na possibilidade da penhora até de salários, o vertiginoso e repentino aumento da arrecadação em Portugal no final da década passada: “Os recentes investimentos na informatização do procedimento administrativo de cobrança, com o desenvolvimento de sistema eletrônico de citações e notificações, de cadastro eletrônico de bens penhoráveis e de sistema informatizado de penhoras automáticas, fizeram que Portugal obtivesse significativa redução no tempo médio de citação e aumentasse a eficácia da penhora e das vendas forçadas em execução fiscal. Em consequência, Portugal experimentou, nos últimos anos, forte incremento na arrecadação coercitiva, que passou de 662 milhões de euros em 2003 para 1,519 bilhões de euros em 2006...” (p. 57)

alguns gargalos do sistema brasileiro relacionam-se mais à forma como o Poder Judiciário interpreta as normas jurídicas do que a elas em si mesmas. Confirma-se, exemplificativamente, a seguinte passagem: “Diante desse quadro, em que se destacam a dificuldade de localização de bens em nome do devedor, a irresponsabilidade tributária dos administradores das empresas como regra e a postura refratária do Poder Judiciário à penhora de depósitos bancários e de faturamento, a ineficiência mostra-se completa” (p. 52). Ao final, conclui que: “A tradição jurídica brasileira é responsável pela ausência de efetividade do processo de execução. Os direitos do executado encontram mais eco nos Tribunais que seus deveres...” (p. 205).

Ora, considerando-se que não se pode, por uma lei, simplesmente alterar “a tradição jurídica brasileira”, talvez se possa, levando em conta essa mesma tradição, propor alterações pontuais que visem a tornar o sistema mais eficiente.

Dessa forma, considerando-se que os embargos à execução só suspendem a execução fiscal se, nos termos do art. 739-A, § 1.º, do CPC, introduzido pela Lei n.º 11.382/06, o juiz assim o decidir, a requerimento do embargante (“quando, sendo relevantes seus fundamentos, o prosseguimento da execução manifestamente possa causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação, e desde que a execução já esteja garantida por penhora, depósito ou caução suficientes”)<sup>16</sup>, não se vislumbra mais razão para que “as reclamações e recursos nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo” (art. 151, III, do CTN), constituam causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário sem a apresentação de qualquer garantia.

Atualmente, a maior parte dos débitos inscritos em Dívida Ativa de-

corre de declarações apresentadas pelos próprios contribuintes. Nessas hipóteses, inexistente a possibilidade de impugnação administrativa, porquanto seria ilógico admitir-se que o contribuinte pudesse impugnar a declaração por ele próprio apresentada. Apresentada a declaração e não paga a dívida em seu vencimento, o valor já é, em seguida, inscrito em Dívida Ativa e, na sequência, ajuíza-se a execução fiscal<sup>17</sup>. Para esses casos, aplica-se o art. 739-A do CPC, não havendo suspensão do processo executivo, mesmo depois da apresentação dos embargos do devedor.

No entanto, embora numa

Atualmente, a maior parte dos débitos inscritos em Dívida Ativa decorre de declarações apresentadas pelos próprios contribuintes. Nessas hipóteses, inexistente a possibilidade de impugnação administrativa

quantidade bem menor, há débitos que só são constituídos mediante autos de infração. São, em geral, os casos mais sérios, visto que foi praticada alguma infração à lei e mais vultosos, ante a imposição de pesadas multas de ofício. Na prática, é em relação a esses casos que se pode aplicar a previsão do art. 151, III, do CTN. Ou seja, justamente para os casos mais graves o sistema brasileiro concede a

oportunidade da apresentação de uma impugnação administrativa que automaticamente suspende a exigibilidade do crédito tributário, de modo que por todo o tempo que perdurar a discussão administrativa não há possibilidade de se buscar a garantia do crédito fiscal. É o tempo necessário para, em muitos casos, os contribuintes se desfazerem de seu patrimônio, inviabilizando a posterior execução fiscal.

Em decorrência, seja por uma questão de isonomia com os contribuintes que declararam seus débitos e que estão sujeitos à execução fiscal diretamente, na qual terão bens penhorados, independentemente do oferecimento de embargos, seria de se alterar o sistema brasileiro para afastar a suspensão da exigibilidade pelo mero oferecimento da impugnação administrativa, permitindo-se, aí, sim, uma espécie de penhora administrativa que, desde logo, fosse apta a garantir, de alguma forma, o débito em discussão.

Nem se diga que uma tal alteração prejudicaria o direito de defesa dos contribuintes, visto que não ficaria afastada a possibilidade de, em situações especiais, haver recurso ao Poder Judiciário, sendo que as liminares e tutelas antecipadas em ações judiciais, mesmo que sem garantia, nos termos do art. 151 do CTN, continuariam aptas para a suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

Tal proposta, porém, ao que se saiba, não consta de nenhum dos projetos atualmente em andamento perante o Poder Legislativo.

Outra alteração que, ainda que de menor impacto, seria muito bem-vinda é a que consta dos arts. 6.º e 19 a 26 do PL n.º 5.081/09, relativa à possibilidade de aceitação de bens imóveis em dação em pagamento, com a consequente extinção do crédito tributário. Com efeito, a Lei

<sup>16</sup>Houve bastantes divergências jurisprudenciais acerca da aplicabilidade do art. 739-A do CPC às execuções fiscais. Atualmente, porém, a questão está pacificada face a julgamento do STJ pela sistemática dos recursos repetitivos em: REsp 1272827 PE, Rel. Ministro MAURO CÂMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, Julgado em 22/05/2013, DJE 31/05/2013.

<sup>17</sup>Confira-se, v.g., o art. 5º do Decreto-lei n. 2.124/84: “Art. 5º O Ministro da Fazenda poderá eliminar ou instituir obrigações acessórias relativas a tributos federais administrados pela Secretaria da Receita Federal. § 1º O documento que formalizar o cumprimento de obrigação acessória, comunicando a existência de crédito tributário, constituirá confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do referido crédito. § 2º Não pago no prazo estabelecido pela legislação o crédito, corrigido monetariamente e acrescido da multa de vinte por cento e dos juros de mora devidos, poderá ser imediatamente inscrito em dívida ativa, para efeito de cobrança executiva, observado o disposto no § 2º do artigo 7º do Decreto-lei n.º 2.065, de 26 de outubro de 1983...”

Complementar n.º 104, de 2001, introduziu o inciso XI ao art. 156 do CTN, prevendo a extinção do crédito tributário pela “dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei”, mas tal lei inexistiu até hoje.

Destarte, viria em boa hora a disciplina prevista no PL n.º 5.081/09, como acima mencionado.

### Conclusão

Há praticamente um consenso em torno da ineficiência do atual modelo de execução fiscal, tal como disciplinado pela Lei n.º 6.830/80.

No entanto, muitos equívocos têm sido cometidos na análise dessa afirmação, especialmente nos debates legislativos dos projetos de lei de execução fiscal administrativa.

A maior ou menor eficiência do sistema deve ser analisada mais pelo montante de arrecadação “espontânea” a que ele induz do que pela arrecadação, em si, decorrente das execuções fiscais, visto que, muito frequentemente, os executados não possuem mais patrimônio para satisfazer suas dívidas, de modo que não existe possibilidade de se arrecadar em relação a eles.

Noutra senda, a constatação de que o número de execuções fiscais tem crescido ano a ano em relação ao número dos demais tipos de ação tampouco implica concluir automaticamente que o sistema é ineficiente. De um lado, tem-se a Justiça Federal, na qual não litigam os cidadãos comuns entre si, de modo que é natural que haja um número alto de execuções promovidas pelos legitimados (União, suas autarquias e fundações). De outro lado, tem-se a Justiça Estadual, que é onde litigam os cidadãos comuns entre si e, mesmo assim, é alto o percentual de execuções fiscais. Neste caso, há que se levar em conta o elevado número de legitimados para as execuções fiscais (Estados, Municípios e suas autarquias e fundações), bem como o fato de que os particulares têm recorrido, cada vez mais, a formas alternativas de composição dos litígios, sendo natural que caia o número de outras ações

em relação às execuções fiscais.

A adoção da execução fiscal administrativa não se prestaria para resolver os principais problemas apresentados em relação à execução fiscal judicial – morosidade, baixa eficiência (que, como demonstrado, não é tão baixa assim), excesso de formalismo e elevado custo.

O único ponto relevante que seria alterado, provavelmente, seria o atinente ao elevado número de execuções fiscais em trâmite perante o Poder Judiciário. Todavia, mesmo em relação a este aspecto, o efeito final poderia ser o contrário do almejado, face ao princípio que

Desmistificando-se o discurso pronto, de ineficiência do modelo, ... e compreendendo-se que os efetivos problemas são mais fáticos do que jurídicos, há que se buscar os aperfeiçoamentos que o sistema, como um todo, necessita

inspira todo o sistema jurídico brasileiro da inafastabilidade do controle jurisdicional. Assim, ao invés de se ter as discussões relacionadas à execução fiscal concentradas num único processo judicial e seus recursos, como é hoje, poder-se-ia chegar a um sem número de outras ações (v.g., anulatórias e mandados de segurança) propostas a cada vez que um ato administrativo fosse praticado contra a vontade do contribuinte no âmbito da execução fiscal administrativa.

As soluções mais aptas a contribuir para o aperfeiçoamento do sistema vigente são aquelas que partem da identificação

dos seus principais problemas.

Entre eles, destaca-se a dificuldade de se localizarem os devedores e seus bens, problema prático para o qual contribuiria sobremaneira a criação de um cadastro nacional de bens, tal como o previsto no art. 4.º do PL n.º 5.080/09.

Outro problema é o tempo excessivamente longo que pode transcorrer durante o processo administrativo fiscal de impugnação a um auto de infração, pois, de acordo com o vigente inciso III do artigo 151 do CTN, a simples apresentação da impugnação administrativa paralisa completamente a cobrança. Na prática, suspende-se a exigibilidade do crédito tributário, sem que haja o oferecimento de qualquer garantia. Trata-se até de uma situação anti-isonômica em relação aos procedimentos adotados para a cobrança dos contribuintes que apresentaram declaração de débitos. Seria interessante pensar-se numa alteração que permitisse uma garantia para os débitos em discussão ainda na esfera administrativa.

Outra alteração legislativa, ainda que de menor impacto, seria a regulamentação da possibilidade de dação em pagamento de imóveis, tal como prevista nos arts. 6.º e 19 a 26 do PL n.º 5.081/09.

Enfim, desmistificando-se o discurso pronto, de ineficiência do modelo, posto que, em tal discurso, a análise empreendida é parcial e, por isso mesmo, desconectada da realidade, e compreendendo-se que os efetivos problemas são mais fáticos do que jurídicos, há que se buscar os aperfeiçoamentos que o sistema, como um todo, necessita.

Em síntese, se se quer mesmo aumentar a eficiência das execuções fiscais, mais importante que se pensar na execução fiscal administrativa é criarem-se melhores condições de localização dos devedores e de seus bens, além de mecanismos de garantia dos créditos tributários desde o seu nascedouro. ■

*Procuradora da Fazenda Nacional.  
Professora de Direito Tributário*

# Ato na OAB-RJ defendeu autonomia das Funções Essenciais à Justiça

No último dia 11 de junho, a Secção RJ da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) promoveu ato público, em sua sede, com o intuito de externar a defesa da autonomia das Funções Essenciais à Justiça

O presidente do Forvm, Heráclio Camargo, avaliou que os debates foram substanciais e deixaram evidente a inconsistência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.296, contrária à Defensoria Pública e à beleza do desenho constitucional com a previsão das Funções Essenciais à Justiça. “E é certo que esta previsão será aperfeiçoada com a inafastável autonomia dimensionada e estruturante da Advocacia Pública do Brasil”, ressaltou Heráclio Camargo.

Também compareceram ao evento o presidente da Comissão da Advocacia Pública Federal na OAB, Ronaldo Campos, o jurista e ex-PFN Daniel Sarmento e o PFN Aldemário Araújo Castro.

## Ataque à Defensoria Pública

Em nota oficial divulgada em abril, o SINPROFAZ demonstrou surpresa com o ajuizamento da ADI n.º 5.296, assinada pela Presidente da República e também pelo Advogado-Geral da União, a qual ataca as Emendas Constitucionais n.ºs 74 e 80, que concederam as mesmas autonomias administrativa e orçamentária à Defensoria Pública, nos âmbitos estadual e federal, também em homenagem ao mesmo *status* constitucional de Função Essencial à Justiça.

De acordo com a nota, o Ad-

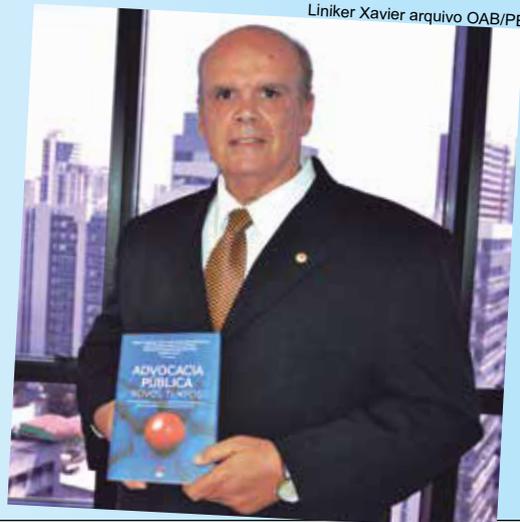


vogado-Geral da União tem um parâmetro de valorização institucional absolutamente equivocado, na medida em que demonstra “valorizar” a AGU pela via do ataque à Defensoria Pública. “Sua Excelência parece pretender, com isso, criar uma cisão entre as

Carreiras de Estado, colocando a Defensoria Pública como o motivo de insatisfação dos Advogados Públicos Federais. Essa pretensão não tem qualquer fundo de verdade. Os membros da AGU não comungam com essa iniciativa”, enfatizou o Sindicato. ■

# Amor incondicional à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**D**ecano dos Procuradores da Fazenda Nacional, Dr. José Edmundo Barros de Lacerda, ou Edmundo, como gosta de ser chamado pelos Colegas, nasceu no Recife, no começo dos anos 60. Seu pai era médico psiquiatra, “nordestino da gema”, do sertão da Paraíba, e sua mãe, uma filósofa, natural de Caruaru, no agreste pernambucano. “Foram duas pessoas muito influentes na minha criação, tanto na minha formação pessoal quanto profissional. Sempre estimularam a mim e a meu irmão a nos desenvolvermos profissionalmente, buscarmos uma profissão satisfatória que nos levasse à independência conquistada por nós mesmos.”



Dr. Edmundo também aprendeu com os pais a valorizar as virtudes humanas, a irmandade com as pessoas, os ensinamentos de Jesus Cristo, “sobretudo amar o próximo como a si próprio e tratá-lo como a um irmão, independentemente de situação socioeconômica, de sua conta bancária, e de fazer a esse irmão o que você gostaria que fizessem a você”.

Solteiro, formado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, em 1980, Dr. Edmundo fez especializações na área. Em sua trajetória profissional destaca-se, sem sombra de dúvida, o exercício do cargo de Procurador da Fazenda Nacional, instituição à qual demonstra amor, entusiasmo e zelo incondicionais. “Entrei na Procuradoria muito novo. Sempre lutei com o objetivo de buscar a minha independência com o fruto do meu trabalho. A Procuradoria me dava também muita satisfação com o exercício do

cargo de Procurador da Fazenda.”

O Procurador destaca que sempre participou de lutas, de momentos históricos da Procuradoria, tais como a inserção da PGFN no texto constitucional, segundo ele um trabalho muito intenso na Lei Complementar 73, da Advocacia Pública Federal, além da atuação na época da Constituinte, sob a orientação do então Procurador-Geral Cid Heráclito de Queiroz. “Tenho o Dr. Cid como meu amigo; foi um Procurador-Geral dedicadíssimo à PGFN. Foi lutador, um gigante na luta para manter e progredir a Procuradoria como um órgão importantíssimo no desenvolvimento do nosso País e pela valorização dos membros que a compunham. Foram momentos excelentes na minha vida.”

Dr. Edmundo lembra que tem quase 33 anos na Procuradoria, de exercício efetivo do cargo e que nunca se afastou das suas atividades. “Eu costumo brincar com meus Colegas que vou dormir e acordo com

a Procuradoria na minha cabeça. Não são momentos, eu não estou Procurador da Fazenda Nacional. Eu vivo efetivamente e busco a valorização da Procuradoria e, por isso, a minha luta nos órgãos de classe, tais como o SINPROFAZ.”

Ele afirma que sempre encontrou apoio nos Colegas que participam, que cumprem suas jornadas no Sindicato, que dedicam suas vidas, que fazem sacrifícios nessa busca pelo desenvolvimento da Carreira. “Por isso, gosto muito do SINPROFAZ. Sempre estivemos juntos com os Colegas nessa busca, em vários momentos, desde a criação do Sindicato. Sempre me senti totalmente à vontade na luta pela carreira desenvolvida, coordenada e organizada pelo SINPROFAZ”, declara Dr. Edmundo.

Durante sua carreira, o Procurador da Fazenda Nacional publicou algumas obras, com destaque para o livro “Advocacia Pública – Novos Tempos”, lançado em 9 de setembro

de 2013, em parceria com a diretora de Comunicação do SINPROFAZ, Ingrid Caroline Deusdará – que, segundo o Dr. Edmundo, tem uma atividade muito dedicada na Procuradoria, tanto no exercício do cargo quanto na luta pela valorização da Carreira, na luta sindical –, e Roberto Mota, presidente da União Nacional dos Advogados Públicos Federais (UNAFE).

Quando perguntado o que o levou a escolher a carreira de Procurador, Dr. Edmundo conta que a vontade brotou ainda na época de Faculdade. “Me recordo que, no fim do curso, gostava muito de Direito Tributário. Colei grau em 26 de dezembro de 1980; em maio de 1981, foi aberto concurso para Procurador da Fazenda Nacional. Fiz e logrei êxito. O concurso se arrastou por um ano e meio. Em 6 de outubro de 1982, fui nomeado e tomei posse em 19 de novembro. Dessa época tenho lembranças excepcionais. Viemos para Brasília fazer curso preparatório. Tive colegas excepcionais”. Entre esses colegas, Dr. Edmundo faz questão de mencionar Valdir Serafim, que atua em São Paulo, por ser um profissional e uma pessoa virtuosa, que honra a Procuradoria. “Fomos fazer outro curso de preparação em São Paulo. Todos nós, ausentes de nossos domicílios, terminávamos nos aproximando. Tenho todos aqueles colegas da época como irmãos. Foram convívios bastante fraternos durante esses quase 33 anos que estou na Procuradoria da Fazenda Nacional.”

E o amor incondicional à Procuradoria se manifesta mais uma vez: “Se alguém me perguntasse hoje se eu voltaria a fazer a mesma coisa, eu não teria dúvida nenhuma. Esperaria o concurso de Procurador da Fazenda Nacional. Faria e passaria por todos os 33 anos de novo, lutando do mesmo jeito porque, graças a Deus, até hoje, fui muito feliz no exercício de cargo de Procurador da Fazenda Nacional. Sem dúvida, como tudo na vida, tem momentos



Turma do curso de formação (Petrópolis, RJ)

17124		SEÇÃO 1		DIÁRIO OFICIAL		SEGUNDA-FEIRA, 13 SET 1982		
MINISTÉRIO DA FAZENDA Comissão de Valores Mobiliários				Escola de Administração Fazendária — ESAF Coordenadoria de Recrutamento e Seleção				
EDITAL NOTIFICAÇÃO				Relação dos candidatos habilitados no Concurso para Procurador da Fazenda Nacional (1ª e 2ª etapas) — ordem de classificação — a que se refere o item 2, do Edital ESAF/NF/Nº 024/82, de 10/09/82:				
<p>O Presidente da Comissão de Valores Mobiliários, no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 4.352, de 07 de dezembro de 1976, e a Resolução nº 451, de 16 de novembro de 1977, do Conselho Monetário Nacional, vem NOTIFICAR, por encontrar-se em lugar ineffecto e não habido, a DEFAZEM EMPREENDIMENTOS LTDA., na pessoa de seu representante legal, da data da sessão de julgamento do INQUÉRITO ADMINISTRATIVO COM Nº 31/81, elevada pelo Colegiado dessa Comissão para o dia 15 de setembro de 1982, às 15:00 horas, tendo como relator o Diretor João Magela Ricardo dos Santos. O referido julgamento será realizado na sede da CVM, à rua Sete de Setembro, 111 - 32º andar, na cidade do Rio de Janeiro - RJ.</p>								
N.º INSCRIÇÃO	U.F.	CANDIDATOS	INSCRIÇÃO	NOTAS-TOTAL DE PONTOS		1ª ETAPA	2ª ETAPA	FINAL
				1ª ETAPA	2ª ETAPA			
107	PE	JOSÉ E. BARRAS DE LACERDA	37.00.00052.3	434.0	14	445.0		
108	RS	JOSÉ A. BEZERRA CAMPOS	37.00.00025.3	440.0	08	446.0		
109	SP	FRANCISCO A. DOS SANTOS JUNIOR	37.00.01870.1	432.5	10	447.5		
110	MG	JOSÉ MAURO S. P. LEM	37.00.00002.1	408.5	28	449.5		
111	AL	AYDETE VIANA DE LIMA	37.00.00006.4	446.5	20	446.5		
112	DF	INTZ M. S. DE SÁ ARAÚJO	37.00.00040.4	436.0	10	446.4		

Trecho do Diário Oficial de 13.09.82 com a relação de candidatos habilitados no concurso da PGFN

excepcionais, de euforia, e tem momentos que não são tão excepcionais e não tão eufóricos, mas nesses quase 33 anos na Procuradoria só tive momentos excepcionais, apenas houve uma gradação de excepcionalidade”.

Nessa longa carreira, Dr. Edmundo lembra que ele e seus Colegas tiveram vários momentos de lutas e de enfrentamentos intensos, o que considera uma coisa boa na vida. Pelo menos para alguém com seu temperamento. Ele afirma que sempre foi uma pessoa que, onde esteve, nunca foi ausente, nunca foi um ‘isopor’, nunca foi inerte; sempre manifestou sua opinião, sempre participando, sempre na luta pela vida.

“A Procuradoria, graças a Deus, sempre me proporcionou viver com intensidade. E o SINPROFAZ tem sido uma ferramenta que me proporciona participar muito do

meu cargo, pois sou Procurador da Fazenda de carreira, ingressei por concurso. Exerci muitos cargos de chefia, mas isso foram coisas circunstanciais, momentâneas, foram situações de organização administrativa.”

Lotado no Mato Grosso ao tomar posse, circunstâncias alheias à sua vontade colocaram-no à disposição para o exercício do cargo em Alagoas, onde começou a trabalhar por exercício provisório. Lá, recebeu a missão de instalar a AGU no Estado. Além de estruturar física e administrativamente a unidade, era preciso lidar ao mesmo tempo com os processos. Nessa missão, Dr. Edmundo diz ter contado com o total apoio tanto da Procuradoria quanto da AGU, na pessoa do então Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, “uma pessoa excepcional, que soube nortear a AGU e a administrou

com muita idoneidade". Participaram também desse momento histórico os PFNs Emir Aragão Neto e Elton Gomes Mascarenhas, atual Procurador-Chefe da Fazenda em Alagoas. Dr. Edmundo recorda-se que, na época, o Procurador-Chefe no Estado era Aldemário Araújo de Castro, "nosso amigo e uma pessoa com todas as qualidades e virtudes, um profissional de luta pela Carreira e que foi também presidente do SINPROFAZ".

Naquela "terra maravilhosa, permaneci até que a vida me possibilitou. Deixei Alagoas não porque era esse o meu desejo. Circunstâncias da vida – a enfermidade do meu pai – levaram-me a voltar ao Recife". Ali, o Dr. Quintão encarregou-o de outra missão que pareceu-lhe pesadíssima naquele momento difícil de sua vida particular – assumir a chefia da AGU em Pernambuco. Mais uma vez, Dr. Edmundo encarou o desafio. "Ampliamos a Procuradoria da União em Pernambuco. Foi adquirida uma ótima sede; ficou um órgão excepcional. Graças a Deus, acredito que conseguimos realizar a missão a tempo e a modo para a defesa dos interesses da União na área não tributária."

Até que, em 2002, surgiu a oportunidade de disputar a Diretoria da OAB em Pernambuco. E para não fazer as coisas sem a efetiva dedicação, Dr. Edmundo pediu exoneração do cargo de Procurador-Chefe da União para, logo no ano seguinte, assumir como diretor-tesoureiro da Ordem no Estado, gestão na qual foi instalada a Comissão da Advocacia Pública na seccional.

Terminado o mandato na OAB – período em que houve fortes lutas e enfrentamentos em defesa da Advocacia Pública –, Dr. Edmundo foi convidado para comandar a instalação da futura seccional da PGFN no município de Caruaru. Era uma oportunidade imperdível para fortalecer a Procuradoria com a presença do órgão numa região política e economicamente desenvolvida. Além disso, Dr. Edmundo



*Dr. José Edmundo e Valéria Ferreira, diretora do SINPROFAZ*



*Aldemário Castro, PFN e ex-corregedor da AGU*

teve a satisfação pessoal de criar um órgão como a Procuradoria da Fazenda Nacional na terra em que nasceu sua mãe e onde até hoje ele mantém uma enorme e frequente convivência. "Eu vejo a Procuradoria como parte integrante de mim. Então, criar um órgão como esse em Caruaru era o paraíso... era juntar a fome com a vontade de comer", faz graça o Procurador, ressaltando que houve sim muitas dificuldades, muitas horas sem dormir, noites de sono interrompidas por sustos – 'será que fiz aquele processo?'

Nesse processo de criação, sem dúvida, e não poderia ser diferente, ninguém fez nada sozinho. Dr. Edmundo faz questão de homenagear os Colegas que também encararam o desafio de trabalhar na instalação da seccional da PGFN em Caruaru. Graças ao trabalho coletivo, as pessoas referem-se até hoje ao 'time de Caruaru'. "Foram pessoas do maior comprometimento com a Instituição, que se dedicaram, que sacrificaram momentos de

suas vidas pela instalação de um órgão. Uns foram lotados e passaram mais tempo, outros passaram menos tempo, mas era uma equipe excepcional e não posso deixar de tê-los como amigos e companheiros de equipe. Dentre esses colegas, alguns são menos conhecidos, outros mais por causa das atividades extra Procuradoria, a exemplo das atividades sindicais – o ex-diretor do SINPROFAZ João Paulo Cordeiro Cavalcante, que não foi lotado em Caruaru, mas trabalhou conosco lá; Leonardo Salles, Rodrigo Maranhão Fernandes, Juliane Barros, Fabiane, todos lotados em Caruaru; Roberto Mota, atual presidente da UNAFE... Não posso deixar de ressaltar os colegas da área administrativa, que demonstravam o mesmo espírito e o mesmo empenho nessa tarefa. E ressalto o colega que chefiava a área administrativa, Gabriel."

Embora tenha exercido muitos cargos de direção durante quase toda a sua vida profissional, Dr. Edmundo faz questão de frisar que sempre lutou e sempre viu os resultados das lutas 'como um conjunto, como um grupo, como um time que joga unido para cumprir as obrigações que lhe são inerentes'. Por essa razão, uma das principais características de sua atuação todos esses anos na PGFN foi a de agregar. Talvez a melhor coisa de toda essa trajetória, segundo ele, seja o fato de que, ainda hoje, conhecem, recebem bem, respeitam e valorizam a 'pessoa do Edmundo', e não o chefe da Procuradoria.

"E isso aprendi no seio da minha família. Gosto de misturar um pouco as atividades profissionais com minha vida pessoal. Gosto desses relacionamentos com o Edmundo, alguém que não passa de uma pessoa humana em busca de viver a vida com dignidade, ética, moral, com valores de engrandecimento do homem." Sua atuação como professor, por mais de 20 anos, também foi pautada nesses valores: "Sempre vi o aluno igual a mim, e sempre houve respeito mútuo."

A respeito do atual momento na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Edmundo afirma que observa Colegas valorosos na luta, empenhados, buscando os espaços que a Procuradoria merece no reconhecimento em relação à questão remuneratória e por prerrogativas de exercício do cargo.

“Os membros da Diretoria do SINPROFAZ que terminou o mandato em 1.º de julho, da qual o Achilles e o Heráclio fizeram parte, foram gigantes, destemidos, corajosos, com sacrifícios pessoais, com enfrentamentos de alguns Colegas, de algumas situações que não têm lá esse comprometimento todo... São pessoas íntegras e bastante comprometidas com a Carreira e com o único horizonte, de ver reconhecidas na Procuradoria as características que lhe são dadas pelo nosso ordenamento constitucional. Sou insuspeito para falar, pois fui candidato a vice-presidente da chapa que disputou com o então presidente Heráclio. E reconheço nele e na Diretoria que saiu agora uma virtude enorme e um nível excepcional. Eu os tenho como Colegas altamente dedicados e comprometidos. Ressalto o meu amigo pessoal, um irmão, o João Paulo Cordeiro Cavalcante, o Achilles, o Heráclio e o Allan, Colegas de muitas lutas. Todos são destemidos, não refugam com pressões. E vejo na Diretoria atual essas virtudes. São Colegas que eu conheço muito. Não temem cara feia nem grito, e não adianta bater o pé porque não têm fraqueza de conduta...”

Questionado sobre os desafios da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional hoje, Dr. Edmundo opina que o principal é “... nos sentirmos como pessoas que possam desempenhar com independência as atribuições constitucionais e legais que são dadas ao cargo. Esse é o grande desafio. Sermos vistos como profissionais que não precisam de tutores para o exercício de suas atribuições. Nós, Procuradores



Dr. José Edmundo, Roberto Mota (UNAFE) e Achilles Frias

da Fazenda Nacional, somos Advogados do Brasil. Por isso, devemos ter independência. Não precisamos ser tutelados. E vejo, assim como vi nas últimas gestões, o SINPROFAZ como um instrumento de efetivação de nossas prerrogativas. Nós devemos ter como o norte no exercício do cargo os interesses do Estado brasileiro, e não os interesses casuísticos desse ou daquele governo”.

Para o Dr. Edmundo, a defesa da independência da Carreira também se aplica aos jornalistas e aos Advogados. “Sempre fui contra quaisquer tolhimentos que possam fazer ao desempenho da atividade jornalística. Um dos grandes pilares da independência de qualquer povo, de qualquer agremiação, de qualquer organização, de qualquer atividade, é a liberdade de imprensa, pois ela leva às demais pessoas, aos demais agrupamentos, aos demais segmentos sociais uma visão das situações.” E reforça que, quanto mais livre a atividade jornalística, quanto mais independente, melhor viverá um povo. Ainda segundo ele, os excessos são combatidos, são corrigíveis, mas não deve haver tolhimento, censura.

Em relação aos Advogados, afirma: “Quanto mais independente for um Advogado, melhor viverá um povo, porque você não impedirá que uma pessoa busque corrigir uma injustiça – quaisquer violações a direitos – que ela tenha sofrido. Um Advogado independente, forte, é essencial para qualquer sociedade civil de boa índole, assim como um Judiciário forte é fundamental para isso... Quanto mais as pessoas de bem forem independentes, mais forte e melhor será o convívio e mais forte

será a nação em que nós vivemos, e é por isso que nós lutamos pela Carreira de Procurador da Fazenda Nacional.”

Nesse sentido, ele destaca a Campanha do SINPROFAZ pela valorização da Carreira, por meio da recusa em viajar a serviço recebendo diárias pífias, além de não assumir cargos

de confiança e entregar os cargos ocupados. Dr. Edmundo considera ser este um importante instrumento de luta sindical e de pressão sobre o governo, para que os pleitos da Carreira sejam ouvidos. “Os Colegas são destemidos e estão preparados para esse enfrentamento”, assegura.

Presença constante nos Encontros Nacionais dos PFNs, Dr. Edmundo elogia essa iniciativa do SINPROFAZ, que neste ano celebra sua décima quinta edição. Para ele, “é uma maneira de nos aproximarmos e de criarmos um sentimento de corpo, um sentimento de unidade. Você vai para o encontro sem aquelas amarras, sem aquelas barreiras do dia a dia no local de trabalho. Acho que é um instrumento efficientíssimo de convivência social... O Encontro congrega vários Colegas e isso faz surgir muitas lutas... Acaba virando uma grande família. Eu tenho vários colegas de diversos lugares no Brasil que são amigos muito fraternos, construídos dentro desta Carreira e com muitos aprofundamentos nesses encontros”, revela Dr. Edmundo.

Incentivado a deixar uma mensagem aos demais Colegas PFNs de todo o país, Dr. Edmundo exorta: “Mantenhamo-nos otimistas, procuremos ser o mais independente possível, respeitemos os Colegas, valorizemos a convivência harmônica. Precisamos nos ver como Procuradores da Fazenda Nacional. Esse é o nosso cargo... Devemos vestir a camisa da PGFN, também nos lembrar de que temos um Sindicato forte, que está lutando por todos nós... São colegas virtuosos, que buscam o fortalecimento da Carreira... E nunca percam as virtudes de caráter pessoal e profissional.” ■

# Aurélio Pitanga Seixas Filho

Faleceu no dia 2 de julho, aos 77 anos, o Colega Procurador da Fazenda Nacional Aurélio Pitanga Seixas Filho, que certamente deixará boas recordações entre os demais Colegas, tanto na Procuradoria da Fazenda Nacional, quanto no meio acadêmico, especialmente nos seus inúmeros alunos.

O texto a seguir é um resumo da sua intensa vida profissional.

Aurélio ingressou no Ministério da Fazenda em janeiro de 1957; em 1963, foi aprovado em concurso público para o cargo de agente fiscal do Imposto Aduaneiro, carreira depois transformada em auditor fiscal da Receita Federal do Brasil. Na Receita, exerceu cargos em comissão, como, por exemplo, assessor do superintendente Regional da Receita Federal do Brasil da 7.ª Região Fiscal (RJ e ES) e chefe da Divisão de Fiscalização da SRRF/7.ª RF.

Em novembro de 1974, também por concurso público, ingressou na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, cargo no qual se aposentou, tendo exercido suas funções na Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Rio de Janeiro.

Foi ainda membro da carreira acadêmica, em que se destacou como professor em diversas instituições, dentre as quais a Cândido Mendes e a Gama Filho, e ainda na Universidade Federal Fluminense (UFF), onde ministrou disciplinas nos cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado). Em razão das funções



Foto: Internet

públicas e da vida acadêmica, especializou-se em alguns temas, dentre eles o Processo Administrativo Fiscal, objeto de algumas obras publicadas. Foi também membro da Comissão de Direito Financeiro do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

No que tange ao direito material, Dr. Aurélio Pitanga Seixas Filho notabilizou-se pela defesa da tese da "inexistência" do lançamento por homologação, que, para ele, consistia no "acertamento", tese desenvolvida a partir da leitura de autores italianos, dos quais recebeu inspiração. No livro *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo (A Função Fiscal)*, ele expõe com clareza a sua tese.

Além de numerosos artigos publicados em livros e revistas especializadas, Aurélio escreveu,

dentre outras, as seguintes obras:

- *Dos Recursos Fiscais. Regimes jurídicos e efeitos.* Freitas Bastos, 1981, 1983
- *Taxa. Doutrina, Prática e Jurisprudência. De acordo com a Constituição de 1988.* Forense, 1990, 2002
- *Ensaio e Pareceres de Direito Tributário Material.* Forense
- *Estudos de Procedimento Administrativo Fiscal.* Freitas Bastos, 2000
- *Processo Administrativo Fiscal.* Dialética, 1995
- *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo (A Função Fiscal).* Forense, 1995, 2001
- *Teoria e Prática das Isenções Tributárias de acordo com a Constituição de 1988.* Forense, 1989, 2003



Sérgio Luis de Souza Carneiro  
Diretor do SINPROFAZ

## Principais inovações do ponto de vista organizacional

Primeiramente, gostaria de cumprimentar a todos. Esta coluna é inaugurada com o objetivo de trazer informações relevantes sobre o Novo Código de Processo Civil.

Antes de tratarmos da inovação desta edição, faço uma breve apresentação: meu nome é Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira. Sou professor de Direito Processual Civil desde 2001; ministro aulas em Brasília, DF, e em outras cidades; sou Procurador da Fazenda Nacional desde 2006 (tive a oportunidade de atuar nas seguintes unidades: DIAFI/SP, CJU/PGFN, CRJ/PGFN, DIAFI/PE e DIAFI/DF). Tenho Mestrado pela UFPE e participei da Comissão Revisora do Novo Código de Processo Civil na Câmara dos Deputados, além de também exercer uma atuação menos formal no Senado Federal.

Vamos ao que interessa. O Novo Código de Processo Civil inovou ao trazer uma Parte Geral, dividida em seis Livros (I – Das Normas Processuais; II – da Função Jurisdicional; III – dos Sujeitos do Processo; IV – dos Atos Processuais; V – da Tutela Provisória; VI – da Formação, Suspensão

e Extinção do Processo), aplicável subsidiária e supletivamente aos processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos. Não obstante, vale ressaltar o entendimento de que “A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é pacífica em apregoar a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao processo penal (STJ, HC 71614/SP, Rel.º Min.ª MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, 6.ª Turma, DJ 03/12/2007).

O Novo CPC também traz a parte especial, composta dos seguintes Livros: I – Processo de Conhecimento e Cumprimento de Sentença (englobando os Procedimentos Especiais); II – Processo de Execução; III – Processos nos Tribunais e Meios de Impugnação das Decisões Judiciais. Ao final, há ainda o “Livro Complementar – das Disposições Finais e Transitórias”.

A título de comparação, perce-



Prof. Rafael Vasconcellos Pereira

ba que o Código de Processo vigente não é dividido em Partes, mas apenas em Livros (I – do Processo de Conhecimento; II – do Processo de Execução; III – do Processo Cautelar; IV – dos Procedimentos Especiais; V – das Disposições Finais e Transitórias).

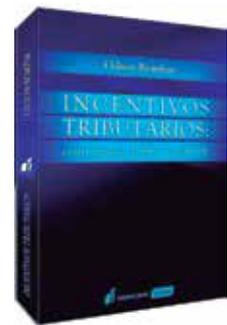
Logo, do ponto de vista organizacional, as principais inovações foram: 1) divisão do Código em duas partes: Geral e Especial; 2) previsão expressa da aplicação da parte geral aos processos eleitorais, trabalhistas e administrativos; 3) fim do Livro relativo ao Processo Cautelar, com a inclusão de algumas de suas regras no Livro V – da Tutela Provisória, da parte geral; 4) inclusão dos procedimentos especiais no mesmo Livro que trata do Processo de Conhecimento e do Cumprimento de Sentença (Livro I da parte especial); 5) criação de um “livro complementar” para tratar de disposições finais e transitórias.

## SINPROFAZ agradece contribuição da OAB para a aprovação dos honorários



Dirigentes do SINPROFAZ e das demais entidades do Movimento Nacional pela Advocacia Pública estiveram no Conselho Federal da OAB, no início de maio último, para agradecer a contribuição inestimável do presidente Marcos Vinícius Furtado Coêlho e do vice-presidente Cláudio Lamachia para a aprovação e sanção dos honorários de sucumbência no Novo Código de Processo Civil.

O Movimento Nacional pela Advocacia Pública continuará com o trabalho coordenado e contando com a participação da OAB em todos os pleitos justos e dignos da Advocacia Pública Federal.



# Incentivos Tributários: conceituação, limites e controle

Muito preocupado com o equilíbrio das contas públicas, o governo federal anunciou, na segunda metade de maio, um corte de R\$ 69,9 bilhões em gastos no orçamento de 2015. O corte afetou ministérios importantes como os das Cidades, Saúde e Educação, além de reduzir drasticamente investimentos importantes, como aqueles ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).



O PFN Gilson Bomim lançou a obra no último dia 25 de junho, no Rio de Janeiro

Trata-se de mais uma etapa do “aclamado” ajuste fiscal. De forma bem simples, o termo ajuste fiscal abarca um conjunto de medidas que busca equilibrar as contas do Estado brasileiro, de forma a possibilitar que o governo volte a fechar seu orçamento no azul. Consiste, basicamente, em duas ações: cortar despesas do governo e elevar a arrecadação – através do aumento de tributos e outras receitas.

A rigor, essa maior preocupação com o equilíbrio, responsabilidade e gestão das contas públicas não é novidade. De fato, a busca constante pelo equilíbrio das contas públicas é uma característica comum do novo formato de Estado, que começa a ser desenhado, na maior parte dos países ocidentais, na parte final do século XX. No Brasil, a responsabilidade na gestão das contas públicas é um imperativo legal, constante da Lei de Responsabi-

lidade Fiscal (art. 1º, §1º, da LC 101/2000).

Não obstante isso, o governo federal tem mostrado pouco ou nenhum interesse sobre o controle de uma espécie de gasto público que, embora não produza impactos diretos sobre as despesas públicas, afeta diretamente as receitas do Estado, a economia e o sistema tributário como um todo. Seu nome: gasto tributário.

Com efeito, informações constantes do demonstrativo de gastos tributários do governo federal para o ano de 2015, elaborado pela Receita Federal do Brasil, dão conta de um gasto total envolvendo benefícios e incentivos tributários da ordem de R\$ 282 bilhões de reais. Em outras palavras: a previsão de renúncias de receita do governo federal, envolvendo benefícios e incentivos tributários, supera em quatro vezes o corte de despesas e aumento de receitas que se pretende com a primeira fase do chamado ajuste fiscal (R\$ 69 bilhões de reais).

Os números envolvidos são impactantes, entretanto, o mais alarmante é não saber exatamente se todo esse gasto tributário tem ou não produzido os resultados esperados. Mais que isso! Na maior parte dos casos, não se sabe com clareza quais resultados o legislador ou administrador pretende atingir através da concessão de

incentivos tributários, tampouco quais critérios fizeram o legislador escolher os setores econômicos beneficiados pela política de desoneração.

Atento a esse verdadeiro paradoxo, o livro *Incentivos Tributários: conceituação, limites e controle* dedica-se ao estudo do tema, de forma a definir os traços essenciais dessa categoria de desoneração tributária, bem como extremá-la de figuras similares, a fim de evitar confusões terminológicas e possibilitar o aprofundamento das discussões sobre a matéria.

Além de apresentar contornos mais nítidos para essa espécie de desoneração extrafiscal, o livro também se propõe a analisar seus limites e formas de controle. Nessa linha, os principais limites constitucionais tributários, da ordem econômica e orçamentários, são postos em exame frente aos incentivos tributários, assim como são averiguadas as formas de controle a que esse tipo de gasto público está sujeito por parte do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e Poder Judiciário.

Publicada a pesquisa, só nos resta torcer para que suas premissas e conclusões ecoem além das folhas de papel e que influenciem o necessário debate sobre o controle das desonerações tributárias no Brasil. ■

*O autor é Procurador da Fazenda Nacional; Mestre em Finanças Públicas, tributação e desenvolvimento; LLM em direito corporativo e especialista em direito tributário. Ex-Advogado da União*

## Suprema Corte dos Estados Unidos – Principais Decisões

De autoria do PFN João Carlos Souto, a segunda edição da obra analisa diversos casos importantes para a Justiça americana. O lançamento ocorreu no último dia 5 de maio. Publicado pela Editora Atlas, o livro contém, por exemplo, análise sobre as prisões na Baía de Guantanamo, sendo o único no mercado editorial brasileiro a tratar do tema.

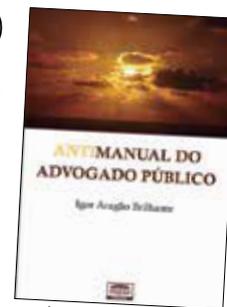


## Antimanual do Advogado Público

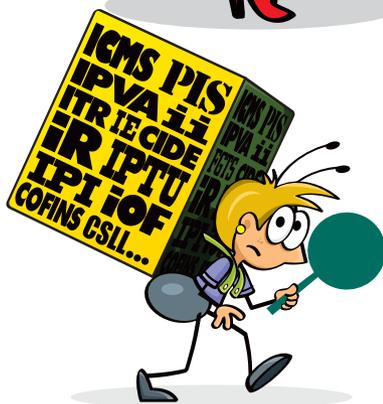
O Colega Igor Aragão Brilhante (PFN-PE) publicou esta obra, construída a partir da dissertação de mestrado do autor, e apresentada, já no prefácio, como resposta à tendência automatizante e burocratizadora da atividade dos Advogados Públicos.

Mais especificamente, o livro centra-se na questão da não-resistência processual, expondo disfuncionalidades atuais, aperfeiçoamentos necessários e um novo modelo possível.

O livro já está à venda e tem uma página própria no facebook para mais informações.



# Sonegadores e Corruptos comemoram o sucateamento da AGU e da PGFN



Saiba mais em:

**SONEGOMETRO**  
.com



**CONTRA VELHAS PRÁTICAS,  
LUTEMOS POR UMA**

**NOVA AGU**

Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

