

**Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito**

Rodrigo Cunha da Paz

**HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CASAM COM SUBSÍDIOS: O CASO DOS
PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS
PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL A PARTIR DE ANÁLISES DE
EFICIÊNCIA E EFEITOS PROSPECTIVOS NA CARREIRA NA ÓTICA
CONTRATUAL PRINCIPAL-AGENTE**

Brasília
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CASAM COM SUBSÍDIOS: O CASO DOS
PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS
PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL A PARTIR DE ANÁLISES DE
EFICIÊNCIA E EFEITOS PROSPECTIVOS NA CARREIRA NA ÓTICA
CONTRATUAL PRINCIPAL-AGENTE**

Autor: Rodrigo Cunha da Paz

Orientador: Prof. Dr. Othon Azevedo Lopes

Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel, no Programa de Graduação
da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Brasília, 1º de julho de 2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CASAM COM SUBSÍDIOS: O CASO DOS PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL A PARTIR DE ANÁLISES DE EFICIÊNCIA E EFEITOS PROSPECTIVOS NA CARREIRA NA ÓTICA CONTRATUAL PRINCIPAL-AGENTE

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de Direito Econômico.

Aprovada em: 1º de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Othon Azevedo Lopes
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão
(Membro)

Prof. MSc. Rodrigo Senne Capone
(Membro)

Agradecimentos

A Deus pelo dom do conhecimento,

Ao Professor Othon pela paciente orientação,

Ao amigo Edinailton pelo envio de bibliografias relevantes sobre o tema,

Aos meus pais Rómoro e Sandra e irmãs Bárbara e Michelly pelo dom da família,

Ao meu amor Nayara Guimarães pelo apoio e estímulo nos estudos,

A dona Antônia da Divisão de Pagamento por me ensinar como se calcula o custo mensal de um agente público,

Ao José Ricardo pelas lições sobre categorias orçamentárias,

Ao Ricardo José pelo apoio nessa jornada da graduação,

A Ana pela ajuda em vários momentos da faculdade,

Ao Giordano pelas bibliografias selecionadas nestes anos todos.

FICHA CATALOGRÁFICA

Paz, Rodrigo Cunha HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CASAM COM SUBSÍDIOS: O CASO DOS PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL A PARTIR DE ANÁLISES DE EFICIÊNCIA E EFEITOS PROSPECTIVOS NA CARREIRA NA ÓTICA PRINCIPAL-AGENTE / Rodrigo Cunha Paz; orientador Othon de Azevedo Lopes. -- Brasília, 2019. 60 p. Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2019. 1. Eficiência. 2. honorários. 3. advogados públicos. 4. teoria principal-agente. 5. análise de impacto. I. Lopes, Othon de Azevedo, orient. II. Título. **P348**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

PAZ, R. C. (2019). HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CASAM COM SUBSÍDIOS: O CASO DOS PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL A PARTIR DE ANÁLISES DE EFICIÊNCIA E EFEITOS PROSPECTIVOS NA CARREIRA NA ÓTICA CONTRATUAL PRINCIPAL-AGENTE. Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 61p.

Sumário

- INTRODUÇÃO**
- 1. REVISÃO TEÓRICA SOBRE HONORÁRIOS DESTINADOS AOS ADVOGADOS PÚBLICOS E CONTROVÉRSIAS SOBRE O TEMA**
- 2. ANÁLISE DE EFICIÊNCIA DA DISTRIBUIÇÃO DE HONORÁRIOS NA PGFN**
 - 2.1. ESTUDO DE ANÁLISE DE EFICIÊNCIA E ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS À ADVOCACIA PÚBLICA DA PGFN**
 - 2.2. METODOLOGIA EMPREGADA PARA O LEVANTAMENTO DE VALORES DISTRIBUÍDOS E INTERRELAÇÕES PERTINENTES**
- 3. ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS E DA REVISÃO TEÓRICA**
- CONCLUSÕES**

Resumo

A partir da vigência da Lei 13.327/2016, os advogados públicos começaram a receber os honorários advocatícios provenientes das causas que a União é parte. Ainda controverso, o pagamento desta espécie remuneratória é combatido pelo principal argumento de que é incompatível com o regime de subsídios determinado pela Constituição Federal. Para uma percepção dos estímulos presentes, o fenômeno é estudado utilizando a Teoria Principal-Agente e um estudo sobre a eficiência esperada e de fato exercida no período 2016-2018 é elaborado para verificar os benefícios e custos da nova abordagem sobre inovações nas formas como os agentes públicos podem exercer suas atribuições, vislumbrando, até mesmo impactos prospectivos na carreira de procurador da fazenda nacional, que necessitará desenvolver habilidades gerenciais para lidar com uma miríade de colaboradores e entregar cada vez mais resultados com menos estrutura.

Palavras-chaves: eficiência; honorários; advogados públicos; Teoria Principal-Agente; análise de impacto

Abstract

Since the rule of Law 13.327/2016, public lawyers began to receive legal fees from the causes that the Union is an interested party. Still controversial, the payment of this kind of remuneration is countered by the main argument that it is incompatible with the system of subsidies determined by the Federal Constitution. For a perception of the stimulus, the phenomenon is studied using Principal-Agent Theory and a study of the expected and actual efficiency exercised in the period 2016-2018 are designed to verify the benefits and costs of the new approach to innovations in the ways public agents can exercise their responsibilities, even realizing prospective impacts on the career of federal attorney for the state, who will need to develop managerial skills to deal with a myriad of collaborators and deliver more and more results with less structure.

Keywords: efficiency; legal fees, attorney for the state, principal-agent theory; impact analysis

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – CNPJ do Conselho Curador de Honorários Advocatícios	6
--	---

Lista de Tabelas

Tabela 1	- Compilação de honorários advocatícios pagos aos advogados públicos.....	26
Tabela 2	- Resumo das estatísticas.....	27
Tabela 3	- Estimativa do custo mensal dos procuradores da fazenda nacional.....	29
Tabela 4	- Perspectiva do principal sobre a eficiência.....	29
Tabela 5	- Perspectiva do principal de curto prazo.....	30
Tabela 6	- Perspectiva do principal de longo prazo.....	30
Tabela 7	- Perspectiva do agente preceptor de remuneração.....	31
Tabela 8	- Perspectiva do agente avaliado em horas técnicas.....	31
Tabela 9	- Portfólio da instituição no período 2015-2018.....	33
Tabela 10	- Nível de eficiência esperada pelo principal.....	34
Tabela 11	- Aumento de eficiência no período 2015-2019.....	37
Tabela 12	- Avaliações de Impacto.....	38
Tabela 13	- Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).....	40

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Valor mensal dos honorários no período 2017-2019.....	27
Gráfico 2 – Valor total mensal distribuído aos advogados públicos	28

LISTA DE ACRÔNIMOS

ACB	Análise de Custo-Benefício
AGU	Advocacia Geral da União
CCHA	Conselho Curador dos Honorários Advocatícios
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
DAS	Direção e Assessoramento Superior
EC	Emenda Constitucional
P.G.F.N	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ/AM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, o regime de subsídio foi instituído no texto constitucional e atine à remuneração dos agentes públicos que ocupam carreiras de Estado, não constando do bojo a criação de parcelas remuneratórias que não apresentassem cunho indenizatório e nem fossem superiores ao Chefe de Poder correspondente.

A partir do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, acendeu-se a polêmica nos átrios de discussão sobre o pertencimento dos honorários advocatícios, culminando com a regulamentação proposta pela Lei 13.327/2016, vinte e dois anos após as primeiras disposições sobre o tema.

O enfrentamento à inconstitucionalidade alegada culminou com a ADI 6053-DF, ainda em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal e a análise vai além do confrontamento de diplomas legais e atribuir-lhes uma avaliação de preponderância ou submissão, avaliando, por excertos, o deslinde do Estado Democrático de Direito e sua dinâmica interpoderes.

A partir das alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e das inovações principiológicas da Medida Provisória da Liberdade Econômica, a avaliação prévia dos impactos econômicos de atos normativos é imprescindível à avaliação. Flagrantemente, a ideia consequencialista foi incrustada no ordenamento jurídico, podendo ser interpretada como uma aplicação do utilitarismo e será requisito de grandes indagações em matéria de direito público e privado na produção de atos normativos pelos entes políticos.

Com a vigência da EC 95/16, a eficiência vem sendo evocada com mais clamor nos atos públicos. A avaliação *ex post* às inovações legislativas que ocorreram anteriormente às supracitadas leis parece pertinente e oportuna ao caso em comento para legitimar tecnicamente e fornecer um substrato de pesquisa para futuras decisões.

Neste diapasão, foi efetuada uma análise de eficiência quanto à distribuição de honorários para os advogados públicos, escolhendo-se a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional como objeto de estudo por apresentar maior uniformidade nas demandas que lhe são dirigidas e pela pluralidade de agentes públicos e categorias jurídicas que recebem o

pagamento do Conselho Curador de Honorários Advocatícios - 7.500 na menor observação.

Os conceitos da teoria de principal-agente foram selecionados para avaliar custos incorridos pela União para contratar a representação judicial de procuradores da fazenda nacional com a utilização de contratos mistos para estimular uma atuação mais persistente do agente. Isto é, os impactos em produtividade que seriam impostos pela União, em tese, para os advogados públicos para compensar o pagamento que antes era parte da Fonte 100, a fonte do Tesouro Nacional destinada ao custeio, configurando, assim, uma boa destinação ao gasto público – ora tão sujeita à crítica atual.

O problema de pesquisa vai além do enfrentamento da legalidade da distribuição de honorários públicos e paira sobre a avaliação de eficiência elaborada como métrica de avaliação do desempenho quantitativo exigido quando se compara o valor mediano de honorários a uma gratificação do grupo Direção e Assessoramento Superiores 4 ou superior.

Nesta toada de mudanças e crises no paradigma vigente de contratação, propõe-se um modelo alternativo em que competências gerenciais serão importantes em detrimento de competências técnico-jurídicas puramente. Explicando melhor, vários outros atores deverão ser incorporados aos processos de trabalho para compor uma equipe capaz de atender à fila de processos que se alinham para algum provimento da parte.

As limitações do estudo atinam à obtenção de informações mais detalhadas sobre a quantidade de real de processos que tramitam no órgão de representação da União em matéria tributária, podendo ser escopo de estudos posteriores sobre casos repetitivos que têm teses consolidadas e não se avaliou a curva de eficiência, i.e., o tempo de resposta progressivamente menor a cada rodada em ciclos de melhoria contínua.

Por fim e não menos importante, há prospecções de cunho matemático para aferir os níveis de eficiência esperados pelo principal e consecutiva comparação com o desempenho do agente. Em algumas situações, muito acima do esperado, ficando a memória sobre novos patamares de desempenho. A análise de Custo Benefício (ACB) traz à baila os valores recuperados e pode-se inferir os impactos positivos da nova espécie remuneratória.

CAPÍTULO 1 – REVISÃO TEÓRICA SOBRE HONORÁRIOS DESTINADOS AOS ADVOGADOS PÚBLICOS E CONTROVÉRSIAS SOBRE O TEMA

A concepção sobre honorários advocatícios já parte de longa data, sendo, as notícias mais relevantes em direito romano, pois eram responsabilidade das partes litigantes assistidas por defensores que exerciam a atividade gratuitamente ou por favores políticos.

Durante os três primeiros séculos, o *munus* público impedia o recebimento de valores pelo fato da inexistência da profissão de advogado e por determinação da Lei Cincia (205 a.C), período que a defesa era restrita a uma classe de pessoas. A vulgarização das fórmulas, a dissolução do patronato e o desenvolvimento da ciência do direito contribuíram para a formação da profissão de advogado, retroalimentada pela busca por fortuna rápida e ambições políticas.¹

Yussef Cahali² afirma que a partir de Deocleciano, houve compensação patrimonial ao advogado atuante nas causas:

[...] estabeleceu-se uma compensação patrimonial em favor do advogado *sive iusperito*, variada conforme a sua intervenção ocorresse *in postulacione* ou *in cognitione* (Edictum de pretiis, L. 53, D de pact. 2, 14)

No processo romano, há o reforço que a ideia central era figurar os procedimentos de solução de conflito heterocompositiva como um risco e impor à parte sucumbente a pena por ter provocado a lide visando um direito que não tinha, restando ao sucumbente arcar com as custas do processo originadas pela litigância. Houve amadurecimento da ideia de sucumbência durante o

¹ CAHALI, Yussef Said, Honorários advocatícios. 3ª Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.1399 p. 23-24

² ob. ct. p. 24

tempo e a condenação adquiriu um caráter ressarcitório, prevalecendo a regra *victus victori* até os dias atuais.³

A polêmica sobre a apropriação de honorários de sucumbência pelos advogados públicos se instalou no ordenamento jurídico brasileiro pós Constituição Federal de 1988 e nos átrios advocatícios de discussão quando, a partir do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), disposto na Lei 8.906/1994, houve dispositivo sobre o tema:

Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, **os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.**

(GRIFO NOSSO)

Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

(GRIFO NOSSO)

Vinte e um anos após a inovação no mundo jurídico, o Código de Processo Civil estabelece em seu art. 85, §19, a possibilidade de advogados públicos receberem honorários por ocasião da sucumbência em processos.

Note-se que os honorários sucumbenciais são fixados por magistrados conforme as peculiaridades do caso concreto no intento do art. 85, §2º, do Código de Processo Civil:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos:

I - o grau de zelo do profissional;

II - o lugar de prestação do serviço;

III - a natureza e a importância da causa;

³ ob.cit. p. 29

IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

Em sede de Súmula Vinculante, o STF já se manifestou sobre a natureza de tais honorários ainda em 2015:

Súmula Vinculante 47

Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza.

Posteriormente, a Lei 13.327/2016 estabelece a forma como os honorários serão rateados pelos advogados públicos conforme regulamento posterior que os afete., no art. 33 deste diploma legal, é criado o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), que tem a missão institucional de editar normas para operacionalizar o crédito e garantir a distribuição dos valores.

Emerson Odilon Sandim⁴ levanta questionamentos sobre a natureza jurídica da criação legislativa, vis-à-vis a redação presente no mesmo art. 33 e seguintes sobre a vinculação à Advocacia Geral da União e a forma de auxílio que órgãos como o Ministério da Fazenda, autarquias e fundações deverão prestar para a execução de suas finalidades, chegando-se ao ápice de aventar a possibilidade de instituição de fundação para tal finalidade de direito coletivo.

⁴ SANDIM, Emerson Odilon. Decifrando a natureza jurídica do Conselho Curador de Honorários Advocatícios (CCHA), criado pela Lei 13.327/16. Portal jus.com.br. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/53735/decifrando-a-natureza-juridica-do-conselho-curador-de-honorarios-advocaticios-ccha-criado-pela-lei-13-327-16>. Acesso em 2 de dezembro de 2018.

No entanto, a consulta ao CNPJ nº 26.707.621/0001-01 na base da Secretaria da Receita Federal⁵ a qualifica com o código associação privada, cuja composição é formada por membros das carreiras da AGU eleitos para mandatos de dois anos, possibilitando recondução (Art. 27, I a IV, Lei 13.327/2016): Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central.

Figura 1 – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Conselho Curador de Honorários Advocatícios

 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
<small>NUMERO DE INSCRIÇÃO</small> 26.707.621/0001-01 <small>MATRIZ</small>	<small>COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL</small>		<small>DATA DE ABERTURA</small> 29/07/2016
<small>NOME EMPRESARIAL</small> CONSELHO CURADOR DOS HONORARIOS ADVOCATICIOS			
<small>TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA)</small> CONSELHO CURADOR DOS HONORARIOS ADVOCATICIOS			<small>PORTE</small> DEMAIS
<small>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL</small> 94.12-0-99 - Outras atividades associativas profissionais			
<small>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS</small> Não informada			
<small>CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA</small> 399-9 - Associação Privada			
<small>LOGRADOURO</small> Q SAUS QUADRA 3	<small>NUMERO S/N</small> 	<small>COMPLEMENTO</small> LOTE 5 E 6	
<small>CEP</small> 70.070-030	<small>BAIRRO/DISTRITO</small> ASA SUL	<small>MUNICÍPIO</small> BRASILIA	<small>UF</small> DF
<small>ENDEREÇO ELETRÔNICO</small> CCHA@AGU.GOV.BR		<small>TELEFONE</small> (61) 2026-8039	
<small>ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR)</small> *****			
<small>SITUAÇÃO CADASTRAL</small> ATIVA		<small>DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL</small> 29/07/2016	
<small>MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL</small> 			
<small>SITUAÇÃO ESPECIAL</small> *****		<small>DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL</small> *****	

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Uma saída inteligentíssima para driblar questionamentos sobre o teto constitucional delimitado pelo subsídio do Presidente da República pelo subsídio do Ministro de Estado presente no art. 42 e no art. 61 preceituados na Lei 8112/90, o Estatuto que define o regime jurídico dos servidores públicos civis União:

⁵ Consulta eletrônica disponível em em: https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao2.asp.

Art. 42. Nenhum servidor poderá perceber, mensalmente, a título de remuneração, importância superior à soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, no âmbito dos respectivos Poderes, pelos Ministros de Estado, por membros do Congresso Nacional e Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Excluem-se do teto de remuneração as vantagens previstas nos incisos II a VII do art. 61.

[...]

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:

[...]

II - gratificação natalina;

IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

V - adicional pela prestação de serviço extraordinário;

VI - adicional noturno;

VII - adicional de férias;

Recentemente, o relator do Acórdão nº 2464/2017 -Plenário do Tribunal de Contas da União exarou entendimento de que as parcelas recebidas a título de honorários não poderiam exceder o teto constitucional estabelecido (CF, art. 37, §4º e §9º).

Grande celeuma fica instalada para discussão, já que a Constituição Federal dispõe que os magistrados e carreiras de Estado serão remuneradas em subsídios de parcela única, conforme mandamento do artigos 37, X e XI; 39, §4º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

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 do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio 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;

e

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Com base nestes excertos constitucionais, as decisões podem não apresentar convergência alguma, a exemplo do que ocorreu nos autos do processo nº 000483-10.2014.4.05.8101, julgado em primeira instância na Justiça Federal do Ceará (JFCE). Em suma, alega-se a questão da parcela única do subsídio e a inovação a título de parcelas remuneratórias

Outro exemplo de inconsistência legal do marco legal dos honorários sucumbenciais persiste na decisão constante do MS 33327 AgR/DF em que observa-se um caso raro de ementa que resume com capacidade o julgado e consegue expor o tarifamento entre atividades finalísticas e atividades meio:

Direito administrativo e constitucional. Agravo interno em mandado de segurança. CNJ. Correição. Identificação de pagamento da comissão de 5% a leiloeiros integrantes do quadro de servidores do TJ/AM. 1. Como regra geral, o controle dos atos do CNJ pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado, incorrentes na espécie. 2. O impedimento para a percepção da comissão reside na excepcional circunstância de que os leiloeiros atuantes no TJ/AM são servidores concursados e, por essa razão, já recebem a devida remuneração para o exercício do cargo, diferentemente do que ocorre com os demais leiloeiros públicos, cuja remuneração depende inteiramente do seu êxito. Tal entendimento prejudica a argumentação desenvolvida pela parte, o que desobriga a análise de fundo quanto às normas legais invocadas pelo agravante, por serem incapazes, em tese, de alterar as conclusões do julgado (art. 489, § 1º, IV, do CPC). 3. A tese relativa à analogia com os advogados públicos não fez parte das razões da inicial, sendo aduzida somente nesta via recursal. Constitui-se, portanto, em inovação insuscetível de apreciação neste momento processual. 4. Agravo a que se nega provimento.

(STF, MS 33327/DF AgR. Relator: Ministro Roberto Barroso, Julgado em: 24.2.17. DJe 14.3.17)

Nas oportunidades acima, os magistrados de várias instâncias, ao enfrentarem a obrigatoriedade em motivar suas decisões sob pena da imperfeição ou imprestabilidade jurídicas⁶, apegaram-se à tese de que há ilegalidades com diplomas federais e inconstitucionalidade, propiciando um desvio de finalidade no pagamento de tais recursos ao advogado da União constituído, respectivamente.

Curiosamente, a analogia com advogados públicos foi elencada como argumento de convencimento na via recursal. Possivelmente, o *ratio decidendi* da turma fosse diversa da exposta e o agravo regimental pudesse ser provido.

Jürgen Habermas⁷ afirma que o Estado é elemento crucial para separar os âmbitos público e privado. A partir da garantia de direitos subjetivos “[...] fundamentam pretensões, reclamáveis judicialmente, contra intervenções ilícitas

⁶ OLIVEIRA, Vallisney de Souza. O juiz e o novo código de processo civil. Vallisney de Souza Oliveira. 1 ed. – Curitiba, PR: CRV, 2016. pp. 36-38.

⁷ HABERMAS, Jürgen. 1929 – Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I. Jürgen Habermas. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 116; p. 332

na liberdade, na vida e na propriedade”. Em continuidade, apregoa que as comunidades tornam consciência de sua interdependência e vislumbram a solidariedade e o bem comum.

No afã de incluir sofisticadas engenharias legislativas para aumentar as remunerações, algumas categorias evocam o interesse público, na figura dos representantes escolhidos pelo povo. Com o único fim de engendrar saídas legislativas para aumentar a remuneração, fica prejudicado a persecução do interesse público defendido por Lucas Rocha Furtado, a capacidade do poder público em realizar direitos fundamentais⁸.

Pode-se inferir duas interpretações para o mesmo fenômeno em tela: a primeira tange a inovação gerencial do aumento da remuneração por meio de uma comissão sobre o montante apurado sem maiores dispêndios com monitoramento alheio ao corporativismo e a segunda somente prima-se pelo desenvolvimento do desvio de finalidade no curso da gestão de carreiras do Poder Executivo.

Lucas Rocha Furtado⁹ inova com a tese sobre o controle de eficiência ao primar-se a necessidade de emprego da eficiência como princípio basilar da Administração Pública. Este deve nortear as contratações e as relações com pessoal empregado:

A eficiência requer do responsável pela aplicação de recursos públicos o exame da relação custo/benefício da sua atuação. O primeiro aspecto a ser considerado em termos de eficiência é a necessidade de planejamento, de definição das necessidades e a indicação das melhores soluções para o atendimento das necessidades e a indicação das melhores soluções para o atendimento dessa necessidade pública.

[...]

Além do controle de eficiência, exige-se igualmente do Administrador o exame da eficácia e da efetividade de sua ação, eis que o próprio texto constitucional estabeleceu que a Administração Pública haverá de ser fiscalizada sob a ótica da economicidade, consoantes seu art. 70.

⁸ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Lucas Rocha Furtado. 5ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. pp. 71-77

⁹ Ob. cit., pp. 97-98

Partindo de um pressuposto que os agentes públicos buscam realizar o interesse público em seus atos administrativos, pode-se alegar o que foi exposto até o momento. Todavia, se o pressuposto for diametralmente inverso, a análise perfunctória que mais chega perto do problema de análise é a de que houve captura dos legisladores federais pelos agentes públicos, que unificam esforços por uma agenda que lhes interessa.

Diogo Coutinho apresenta em sua obra *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento* que o capitalismo e o direito estão em desenvolvimento contínuo e que fundem-se em conceitos além das legislações vigentes com manifestações nos campos econômico e social.¹⁰

Houve aumento sensível no cadastramento de órgãos do poder público por força da fragmentação de categorias e pela percepção do Poder Legislativo como arena decisória relevante¹¹. A convivência do corporativismo em um ambiente multifacetado traz a discussão sobre a quantidade de *inputs* no sistema político. A complexidade da trama envolvida enseja discussões sobre problemas de governabilidade, da incorporação de demandas da sociedade e da eficiência do Estado.

As tensões recentes entre o público e o privado trazem a discussão sobre a capacidade de participação crítica na gestão dos assuntos comuns, sob o princípio da deliberação, considerando que as corporações apropriaram-se do espaço público e sempre acabam levando demandas a instâncias de decisões especializadas, exigindo intervenções tecnoburocráticas (DUPAS, 2005).

¹⁰ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013 – Capítulo 3 – pp. 83-107.

¹¹ SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Texto para Discussão nº 1975. Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3140/1/TD_1975.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2018.

O filósofo Hegel acredita que o indivíduo alcança as mais altas deliberações nacionais por meio de instituições possuidoras de um fim universal por carregarem a constituição do Estado:

264 - Como os indivíduos da coletividade são seres espirituais que, por isso, contêm os dois elementos de individualidade extrema consciente e voluntária e de universalidade extrema que conhece e quer a realidade substancial, como portanto tais indivíduos só conseguem justificar esses dois aspectos quando agem como pessoas privadas e ao mesmo tempo como pessoas substanciais - nas esferas indicadas alcançam, por outro lado, a primeira realidade imediatamente e, por outro lado, a segunda através de dois meios: nas instituições que são o que há de virtualmente universal, nos seus interesses particulares, têm eles a essência da sua consciência de si, e essas instituições lhes dão a seguir, nas corporações, uma atividade e uma ocupação dirigidas para um fim universal.

265 - Tais instituições formam a Constituição, quer dizer, a razão desenvolvida e realizada no particular e são, por conseguinte, a base segura do Estado bem como da confiança e dos sentimentos cívicos dos indivíduos, são os pilares da liberdade pública, pois, por elas, é racional e real a liberdade particular e nelas se encontram reunidas a liberdade e a necessidade.¹²

Neste diapasão, fica a discussão sobre a legitimidade de alguns instrumentos aprovados e quais autoridades poderiam incorrer em conflito de interesses ou captura, ambas situações representadas pelo desvio de finalidade das verbas empregadas.

Embora escrito há duzentos e trinta e sete anos, os ensinamentos de James Madison sobre grupos facciosos que encontrariam na União uma forma de contenção tratada no Capítulo nº 10, *O tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções*:

Entre as inúmeras vantagens esperadas de uma União bem estabelecida, nenhuma merece ser mais acuradamente desenvolvida do que a sua tendência para sustar e controlar a

¹² HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, 1770-1831. Princípios da filosofia do Direito. G.W.F Hegel: tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 229.

violência das facções. [...] A instabilidade, a injustiça e a confusão introduzidas nos conselhos públicos têm sido, na verdade, doenças mortais que, por toda parte, fizeram perecer governos populares e continuam sendo os tópicos favoritos e frutíferos a partir dos quais os adversários da liberdade retiram seus argumentos mais enganadores. [...] Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.¹³

Independente da influência ou não nos Poderes Legislativo e Executivo ao editar a Lei 13.327/2016, o Poder Judiciário é o Poder remanescente na República para discussão sobre a legalidade e posterior desconformidade com o ordenamento jurídico no Estado Democrático de Direito.

Othon de Azevedo Lopes¹⁴ defende que o Estado Democrático de Direito carece de integração sistêmica da sociedade por princípios e regras:

A identidade da Constituição, o mesmo pode-se dizer do direito, dá-se a partir de uma relação paradoxal entre legislador e aplicadores do direito, especialmente julgadores, numa tensão entre o idem, a mera repetição e o ipso, o único. [...] É nesse jogo de identidade do direito formado pela tensão entre o legislador a administração da justiça, numa sociedade complexa, que se estrutura a tensão entre princípios e regras.

O Tribunal da Cidadania se manifestou sobre o entendimento que deve ser dado sobre o juízo de equidade presente nos art. 85, §8º e §2º consorciados, que, tem tese, deixariam margem ao julgador para estabelecer honorários advocatícios . O REsp 1.746.072/PR versa sobre a disciplina para mensuração de honorários advocatícios e estabelece uma ordem de vocação, *in verbis*:

¹³ WEFFORT, Francisco. Os Clássicos da Política. Organização de Francisco C. Weffort. – 14 ed. – São Paulo: Ática. 2011. pp. 199-200.

¹⁴ LOPES, Othon de Azevedo. Fundamentos da Regulação. Othon de Azevedo Lopes – Rio de Janeiro: Processo, 2018. p. 226

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. JUÍZO DE EQUIDADE NA FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. NOVAS REGRAS: CPC/2015, ART. 85, §§ 2º E 8º. REGRA GERAL OBRIGATÓRIA (ART. 85, § 2º). REGRA SUBSIDIÁRIA (ART. 85, § 8º). PRIMEIRO RECURSO ESPECIAL PROVIDO. SEGUNDO RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

[...]

2. Dentre as alterações, reduziu, visivelmente, a subjetividade do julgador, restringindo as hipóteses nas quais cabe a fixação dos honorários de sucumbência por equidade, pois: a) enquanto, no CPC/1973, a atribuição equitativa era possível: (a.I) nas causas de pequeno valor; (a.II) nas de valor inestimável; (a.III) naquelas em que não houvesse condenação ou fosse vencida a Fazenda Pública; e (a.IV) nas execuções, embargadas ou não (art. 20, § 4º); b) no CPC/2015 tais hipóteses são restritas às causas: (b.I) em que o proveito econômico for inestimável ou irrisório ou, ainda, quando (b.II) o valor da causa for muito baixo (art. 85, § 8º).

[...]

4. Tem-se, então, a seguinte ordem de preferência: (I) primeiro, quando houver condenação, devem ser fixados entre 10% e 20% sobre o montante desta (art. 85, § 2º); (II) segundo, não havendo condenação, serão também fixados entre 10% e 20%, das seguintes bases de cálculo: (II.a) sobre o proveito econômico obtido pelo vencedor (art. 85, § 2º); ou (II.b) não sendo possível mensurar o proveito econômico obtido, sobre o valor atualizado da causa (art. 85, § 2º); por fim, (III) havendo ou não condenação, nas causas em que for inestimável ou irrisório o proveito econômico ou em que o valor da causa for muito baixo, deverão, só então, ser fixados por apreciação equitativa (art. 85, § 8º).

5. A expressiva redação legal impõe concluir: (5.1) que o § 2º do referido art. 85 veicula a regra geral, de aplicação obrigatória, de que os honorários advocatícios sucumbenciais devem ser fixados no patamar de dez a vinte por cento, subsequentemente calculados sobre o valor: (I) da condenação; ou (II) do proveito econômico obtido; ou (III) do valor atualizado da causa; (5.2) que o § 8º do art. 85 transmite regra excepcional, de aplicação subsidiária, em que se permite a fixação dos honorários sucumbenciais por equidade, para as hipóteses em que, havendo ou não condenação: (I) o proveito econômico obtido pelo vencedor for inestimável ou irrisório; ou (II) o valor da causa for muito baixo.

Ao estabelecer a dita ordem de preferência, a subjetividade do julgador ficou limitada à aplicação da equidade nos casos parametrizados pelo acórdão. Embora seja um litígio entre duas empresas, é importante trazer à baila a discussão para evidenciar o tratamento que as cortes superiores dão ao tema.

Por ocasião de controle concentrado, a ADIN 6053¹⁵ questiona o pagamento de honorários advocatícios como componente remuneratório extra ao subsídio. O MPF ajuizou ação com pedido de medida cautelar alegando a inconstitucionalidade do art. 85, §19, do CPC, em causas que a União e suas autarquias e fundações forem parte.

Neste ato, as inconstitucionalidades formal e material dos artigos 27 e 29 a 36, da Lei 13.327/2016 são aventadas e a interpretação do art. 23 do Estatuto da OAB (Lei 8.906/2016) conforme a Constituição é suscitada como saneante para incompatibilidades com ao regime de subsídio estabelecido.

A Lei 9.868/1999 estabelece os requisitos para que uma peça tenha admissibilidade, após verificação dos legitimados em rol exaustivo:

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

[...]

VI - o Procurador-Geral da República;

e

Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Neste processo, houve um acontecimento relevante que merece menção. As autoridades elencadas no art. 6º e 8º do aludido diploma legal são as mesmas, a Procuradoria Geral da República e a Advocacia Geral da União. Logo, algum diferencial em esclarecimentos poderia ocorrer por parte dos Tribunais

Art. 6º O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6053. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. Julgamento em 16/4/2019. DJe 24/4/2019.

Parágrafo único. As informações serão prestadas no prazo de trinta dias contado do recebimento do pedido.

[...]

Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.

Art. 9º Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º O relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição.

§ 3º As informações, perícias e audiências a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator.

Gilmar Mendes, também Ministro do Supremo Tribunal Federal, afirma que a introdução desse sistema de controle abstrato de normas – dotado de ampla legitimação – como peculiar instrumento de correção do sistema geral incidente pela remessa de controvérsias. A ofensa arguida no controle concentrado de constitucionalidade deve ser direta ao texto constitucional (art. 102, I, a, da Constituição Federal)¹⁶.

A escolha da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) como objeto de estudo parece adequada aos fins propostos de analisar os impactos institucionais a nível agregado e individualizado na estrutura de estímulos aos agentes econômicos envolvidos.

Criada pelo Decreto-Lei nº 14.717, de 3 de fevereiro de 1967, tinha a incumbência de figurar como órgão jurídico no Ministério da Fazenda e

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. Gilmar Ferreira Mendes. Paulo Gustavo Gonet Branco. 12 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1251; p.1275.

¹⁷ O Decreto-Lei nº 147/1967 estabelecia a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional como órgão jurídico do Ministério da Fazenda diretamente subordinada ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e tinha por finalidade privativa: realizar o

representar a União no que tange a dívida ativa. Posteriormente, a Lei Complementar nº 7318, de 10 de fevereiro de 1993, oportunidade em que as representações da União foram unificadas sob a égide da Advocacia Geral da União.

A execução é um procedimento judicial pelo qual uma obrigação é cumprida espontaneamente ou obrigatoriamente pela parte que foi derrotada no litígio civil. Em autos próprios ou à parte, o devedor, em face de uma sentença condenatória e título, fica sujeito à ação do credor para satisfação do crédito.¹⁹

A uniformidade de objeto de estudo e de trabalho dispensa a necessidade de equalizar várias carreiras de Estado em nível federal presentes nos órgãos formadores da AGU e uniformidade no trato do objeto de estudo, ensejando menos variações e maiores possibilidades de uniformizações nas modelagens empregadas.

No polo ativo, a União inicia as ações com fulcro na Lei 6.830/1980, a Lei de Execuções Fiscais. A cobrança judicial da Dívida Ativa segue os ritos preceituados e se aplica o Código de Processo Civil subsidiariamente. Aplica-se tal metodologia após verificar que o contribuinte não deseja pagar voluntariamente os impostos de competência da União. Pode-se observar complementaridade entre os trabalhos executados pela autoridade tributária e seu órgão de representação.

No polo passivo, os questionamentos que surgem por parte dos contribuintes são ajuizados

serviço jurídico, no Ministério da Fazenda, envolvendo apuração e inscrição a dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza para os fins de cobrança judicial; examinar, previamente, a legalidade dos contratos, acordos, ajustes ou convênios que interessem à Fazenda Nacional; representar a Fazenda Nacional nos Conselhos de Contribuintes, Superior de Tarifa, de Terras na União e noutros órgãos de deliberação coletiva, conforme o prevejam as leis e regulamentos, e nos atos e instrumentos previstos neste decreto-lei, quando não se reservar o Ministro de Estado tal atribuição; e representar a União nas assembleias gerais das partícipes.

¹⁹ DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: execução. Fredie Didier Jr., Leonardo Carneiro da Cunha. Paula Sarno Braga. Rafael Alexandria de Oliveira. – 7 ed. rev., ampl. E atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. pp.

Os impostos passíveis de cobrança judicial e de questionamentos de competência da União pertencem ao rol presente no art. 153 da Constituição Federal:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, [...] [...]

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;
II - poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível;
II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - poderão ter alíquotas:

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

[...]

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Desejosa de implantar no Brasil a Administração Gerencial e romper com o paradigma burocrático, a Presidência da República alegava que a então administração pública burocrática apresentava crises no paradigma que sustentava. Em síntese, utilizava-se como autorreferência, apresentava ineficiências e não se voltava ao serviço prestado para verificar no usuário um cliente. A nova proposta era enfrentar o “retrocesso de 1988”, ora representado pelo loteamento da Administração Pública, por meio de várias ações. Entre elas, a política de recursos humanos com mais racionalidade na execução de

concursos públicos para carreiras específicas e alteração nos estímulos aos servidores públicos - utilizou-se motivação como verbete.²⁰

Bresser Pereira pouco tempo depois da publicação no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicou na Revista do Serviço Público algumas reafirmações do documento comentado [e, possivelmente, retraiu outras] sobre as carreiras de Estado.

Atacando a rigidez burocrática, averigua nos DAS uma componente de remuneração variável que pode ser utilizada como energia motriz das categorias:²¹

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso é que foi realizado. [...] a ocupação de DAS faz parte integrante desse processo instável e flexível, porém mais baseado no mérito do que ele supõe, teríamos um bom quadro do sistema de carreiras informais existentes na alta burocracia brasileira. Um quadro que poderá ser aperfeiçoado com a adoção de uma concepção moderna de carreira que compreenda: ampla mobilidade do servidor, possibilidade de ascensão rápida aos mais talentosos; estruturas em “Y” que valorizem tanto as funções de chefia quanto as de assessoramento; versatilidade de formação e no treinamento, permitindo perfis bem diferenciados entre os seus integrantes. [...] Enquanto se repetem mitos burocráticos, como é o caso do mito positivo da carreira e do mito negativo de que os DASs constituem um mal, o serviço público brasileiro não logra se tornar um sistema plenamente burocrático, já que esse é um sistema superado, que está sendo hoje abandonado em todo o mundo, em favor de uma administração pública gerencial. E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento ao cidadão-cliente. Ao invés disso, fica acariciando um ideal superado e irrealista de implantar no final do século XX um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal, como um antídoto ao patrimonialismo, mas que hoje não mais se justifica.

²⁰ BRASIL, Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 16 de junho de 2019.

²¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Revista do Serviço Público, Ano 47, Volume 121, Número 1. Jan-Abr 1996. pp. 7-40. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

Buscando talentos para desempenhar as funções que lhes são caras, o Estado enfrenta três forças que ditam as regras da evolução do serviço público no Brasil: racionalização dos recursos crescentemente escassos; demanda por um novo patamar de qualidade de serviços; e pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos. Sugere, então, uma autocrítica elaborada pelos agentes públicos a partir da oferta de tais serviços públicos e tendo a capacitação como ferramenta que os tornariam sensíveis ao clamor dos cidadãos.²²

As inovações propostas pela tríade formada pelos representantes dos agentes públicos, Poder Executivo e Poder Legislativo buscam a acomodação de interesses recíprocos ao desenvolver espécies de remuneração possíveis para resultados mais profundos e eficazes.

Por este motivo, a importância de aumentar a produtividade dos agentes públicos é uma medida de *accountability* do gasto público e uma forma de justificar as experiências envidadas e viabilizar novos projetos de mesma natureza na Administração Pública.

O real papel do Poder Judiciário é conter os excessos observados na execução das políticas remuneratórias, considerando um pano de fundo de um Estado Democrático de Direito.

²² Vaz, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. Enap 20 anos. Caminhos de uma Escola de Governo. Edição Especial. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2019. p. 37.

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DE EFICIÊNCIA DA DISTRIBUIÇÃO DE HONORÁRIOS NA PGFN

Apesar das diversas exposições na mídia para a formação do convencimento da sociedade, uma análise mais criteriosa sobre o montante destinado àquele órgão é necessária para estudar com mais clareza quais efeitos incidirão na carreira de estudo, os procuradores da fazenda nacional.

A partir de uma aplicação do Modelo Principal-Agente desenvolvido por Jensen e Meckling em 1976, pode-se observar que o principal, ora denotado no povo que dita o interesse público por meio o exercício de sua autodeterminação, e os agentes públicos objetos do estudo.²³

As lições de Eric Posner²⁴ também podem ser aplicadas tomando os mesmos agentes e principal *supracitados* e uma solução para o problema de agência de difícil monitoramento. O desenho de um contrato razoável recai sobre um modelo *high-power incentive contract*. ou em um modelo *mixed contract*, dada a assimetria de informações e a minimização necessária dos custos de monitoramento.

Para efeitos de modelagem, o pressuposto da impossibilidade de avaliar o empenho da representação judicial tem que ser uma variável inerente de análise. No entanto, os indicadores numéricos são aferíveis pelo principal.

A remuneração especial para servidores especializados é constantemente levantada para discussões e, a cada oportunidade, o debate não envelhece e adquire novas roupagens. O autor Alberto Bonfim elenca as atribuições dos técnicos em Administração vinculados ao antigo DASP (Departamento Administrativo do Setor Público)²⁵ e aventa a criação de uma

²³ JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, 1976, p. 305-360.

²⁴ POSNER, E. A. Agency Models in Law and Economics. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper, nº 92, 2000. Disponível em: <http://www.law.uchicago.edu/publications/working/index.html>. Acesso em 20 de março de 2018.

²⁵ O DASP foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, e foi extinto em 1985. Durante este íterim, houve várias alterações na nomenclatura e esvaziamento das competências, inclusive, deixou de assessorar diretamente o Presidente da República.

carreira específica para as atribuições que são necessidades do Estado em cada época²⁶.

Destinada a dispor sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, a Lei 13.655/2018 alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o então Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Um ano após a sanção da referida lei, a Medida Provisória nº 881/2019, conhecida como MP da Liberdade Econômica, estabelece em seu bojo que as propostas de atos normativos de interesse geral devem ser precedidas de estudos sobre o impacto econômico gerado na sociedade:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o **caput** e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, sobre as

²⁶ BONFIM, A. Remuneração especial para servidores especializados. **Revista do Serviço Público**, v. 87, n. 1, p. 5-7, 17 jan. 2019. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3636>. Acesso em 22 de maio de 2019.

hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Flagrantemente, a Lei 13.327/2016 foi editada sem tal exigência, restando aos agentes públicos dotar de requisitos sobre a análise do impacto do novo marco legal e manter uma espécie de responsabilidade *in vigilando* sobre os desdobramentos capazes de diminuir a eficiência do pagamento de honorários advocatícios.

A análise *ex post* parece oportuna e conveniente como problema de pesquisa para encarar a existência de espécie remuneratória diversa do art. 37, XI, da Constituição Federal²⁷.

Logo, a metodologia para análise do feito é fundamentada por pesquisas documentais e compilações em tabelas para comparação dos resultados e prospecção de efeitos mais holísticos sobre a carreira de procurador da fazenda nacional.

SEÇÃO 2.1 – ESTUDO DE ANÁLISE DE EFICIÊNCIA E ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS À ADVOCACIA PÚBLICA DA PGFN

As lições de Veljanovsky evidenciam que todo o marco normativo apresenta custos à sociedade e pouco se discute os impactos *ex post* de decisões legislativas, a exemplo da Lei 13.327/2016:

²⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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 do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio 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;

La economía coloca al frente del debate los costos y beneficios de los derechos. Estas consideraciones serán siempre relevantes cuando los recursos son limitados. Demasiado frecuentemente los abogados (políticos, grupos de presión y funcionarios civiles) discuten sobre la ley como si esta no tuviera costos. [...] El análisis de costos y beneficios intenta medir los costos y los beneficios em términos monetários.²⁸

O montante destinado ao CCHA não é pouco expressivo. Segundo o portal da Advocacia Geral da União (AGU)²⁹ e ao Portal da Transparência³⁰, de janeiro de 2017 a dezembro de 2017, foram distribuídos o montante de R\$ 880.675.958,80 (Oitocentos e oitenta milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e oito reais e oitenta centavos).

Nos termos da Lei 13.327/2016, as fontes de recursos são:

Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:
I - o total do produto dos honorários de sucumbência recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;
II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969 ;
III - o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União, nos termos do § 1º do art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.
Parágrafo único. O recolhimento dos valores mencionados nos incisos do caput será realizado por meio de documentos de arrecadação oficiais.

Considerando que sazonalidades dificilmente podem ser verificadas na atividade jurídica, fica um questionamento sobre que ações positivas estão

²⁸ VELJANOVSKY, C. Economía del derecho: un texto introductorio. Traducción de Iñigo de la Maza G. e Rafael Mery N. Colección Derecho. Santiago, Chile: Ed. Universidad Diego Portales, 2006. p. 60.

²⁹ BRASIL, Advocacia Geral da União. Honorários Advocatícios. Publicado em 4 de abril de 2017 e atualizado em 17 de julho de 2017. Disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/532635. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

³⁰ BRASIL, Portal da Transparência. Documentos de execução da despesa pública. Filtro aplicado CCHA. Disponível em: Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/favorecido?faseDespesa=3&favorecido=44442515&ordenarPor=data&direcao=asc>. Acesso em 24 de junho de 2019.

sendo engendradas para o progressivo aumento. Tal questionamento foi saneado por requerimento da Lei de Acesso à Informação e evidenciou todas as atividades em andamento desenvolvidas pela Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN).

O estudo sobre o impacto da distribuição de honorários entre advogados públicos encontra principal motivação nos desafios orçamentário e financeiro impostos pela Emenda Constitucional nº 95/2016 aos órgãos e entidades do governo federal ensejando maior análise sobre a eficiência. Defende ainda que instrumentos podem ser aplicados para dar maior segurança aos gestores ao utilizarem da transparência em comunicação e dados abertos. Em continuidade, as estratégias de monitoramento devem fiar-se pela mudança sob análise de indicadores previamente escolhidos.³¹

O retorno econômico e social pode ser estimado por meio de alguns métodos disponíveis. Uma análise de custo-benefício evidenciaria em uma empreitada infrutífera tendo em vista “[...] a necessidade ou a demanda de certo grupo social ou político [e] os cidadãos atendidos, os recursos alocados e a temporalidade de sua aplicação.”³²

A análise de eficiência³³ também parece propícia ao desenvolvimento de uma análise pertinente quanto ao caso. Sumariamente, a mensuração do desempenho institucional de cada procurador da Fazenda Nacional parece de difícil mensuração, pois demandaria o desenvolvimento de uma massa crítica capaz de verificar os provimentos desenvolvidos e seja incólume aos apelos corporativistas.

Jeremy Bentham resume sua teoria utilitarista em dois atributos da existência humana: dor e prazer. Os dois estímulos trazem o cerne da motivação humana para a execução de tarefas:

³¹ BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018. pp. 160-164

³² Ob, cit., p. 171

³³ BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018. pp. 262-263

Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne [...] The principle of utility recognizes this subjection, and assumes it for the foundation of that system, the object of which is to rear the fabric of felicity by the hands of reason and of law. Systems which attempt to question it, deal in sounds instead of sense, in caprice instead of reason, in darkness instead of light.³⁴

Partindo da premissa dada por Bentham sobre o princípio da utilidade, a análise de eficiência fica circunscrita a verificar quais incentivos trariam mais respostas aos procuradores da fazenda nacional, vis-à-vis a impossibilidade de substituição da representação por outros ou na assimetria de informação para munir o principal de informações necessárias ao desenvolvimento de uma tarefa.

Nesta limitação técnica, o contrato misto é uma ferramenta utilizada pelo principal para estimular o empenho do agente para o atendimento de uma determinada expectativa.

Quando aplicado ao setor público a fim de estabelecer a persecução da eficiência preceituada no art. 37, caput, da Constituição Federal, a análise do desempenho dos servidores públicos esbarra em dois aspectos: hierárquico e disciplinar.

Considerando uma agenda governamental, o Poder Executivo pode escolher entre contratar mais procuradores para lidar com a demanda ou distribuir remuneração variável – honorários - entre os já existentes, de modo que se observe o empenho de cada alternativa.

A nova contratação ensejará elaboração de concurso público, despesas com imóveis maiores, custos variáveis como água e energia e demais despesas que minariam a eficiência da escolha. Para efeitos de

³⁴ BENTHAM, Jeremy. An introduction to the principles of morals and legislations. 1781. Kitchener: Batoche Books, 2000.

modelagem, fica eleita a escolha da remuneração variável de acordo com o desempenho.

O critério de eficiência Kaldor-Hicks^{35 36} parece propício para explicar o anseio pela maximização do bem-estar social. Nestas regras, as melhorias de alguns grupos podem ocorrer por meio de alocações menos rigorosas que as melhorias de Pareto e acomodam perdas, caso os benefícios sejam maiores.

No problema enfrentado, a contratação de novos agentes públicos é o custo de oportunidade à utilização mais intensiva dos recursos humanos já presentes e treinados.

SEÇÃO 2.2. METODOLOGIA EMPREGADA PARA O LEVANTAMENTO DE VALORES DISTRIBUÍDOS E INTERRELAÇÕES PERTINENTES

Os honorários podem ser mensurados via per capita por intermédio do Portal da Transparência, aba servidores e aplicando-se o filtro sobre recebimento de honorários advocatícios³⁷. A partir de uma variável de controle, a tabela com a série pode ser levantada para análise nas páginas destinadas aos *downloads* sobre listas com os recebedores de honorários advocatícios.

Considerando que há mais de sete mil registros, a paginação completa não pode ser efetuada. Por este motivo, a aba Dados Abertos³⁸ está destinada a suprir os arquivos com dados mensais sobre os registros de interesse.

³⁵ HICKS, J. R. "The Foundations of Welfare Economics." *The Economic Journal*, vol. 49, no. 196, 1939, pp. 696–712. *JSTOR*. Disponível em: www.jstor.org/stable/2225023. Acesso em 24 de junho de 2019.

³⁶ KALDOR, NICHOLAS. "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility." *The Economic Journal*, vol. 49, no. 195, 1939, pp. 549–552. *JSTOR*, Disponível em: www.jstor.org/stable/2224835. Acesso em 24 de junho de 2019.

³⁷ Link disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=detalhar%2Ctipo%2Ccpf%2Cnome%2CorgaoServidorExercicio%2CorgaoServidorLotacao%2Cmatricula%2CtipoVinculo%2Cfuncao&flgHonorario=1&ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em 26 de maio de 2019.

³⁸ Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>. Acesso em 27 de maio de 2019.

Considerando que há variações nos pagamentos mensais por fatos da vida do servidor federal, primou-se pelo valor modal da série como parâmetro de interesse.

Na tabela original, todos os órgãos da AGU fazem parte do rol de preceptores de honorários advocatícios e tem uma fração chamada cota parte 1/x, onde x é a quantidade de cotas.

Consignar que o Portal da Transparência publica as informações referentes ao mês anterior ao de referência como uma forma de rotina administrativa, pois as folhas de pagamento e outras obrigações são consolidadas em dados que se separam em servidores civis e militares. A seção denominada Servidores Civis e Militares do Executivo Federal, que subdividem as informações em arquivos em formato .csv que compilam afastamentos, cadastros, honorários (jetons), honorários advocatícios, observações e remuneração.

A partir da tabela destinada à informação sobre honorários advocatícios constante da consulta sobre dados abertos sobre servidores, é possível filtrar o período de interesse de 2017 a 2019.

Tabela 1 – Compilação de honorários advocatícios pagos aos advogados públicos

PERÍODO	VALOR MODAL (R\$)	QUANTIDADE	TOTAL PARCIAL INFORMADO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (R\$)
jan/17	3.744,01	7.608	26.485.557,08
fev/17	4.200,81	7.671	31.346.272,82
mar/17	4.754,32	7.670	37.017.547,57
abr/17	4.070,81	7.682	30.541.203,69
mai/17	4.950,98	7.685	37.401.307,49
jun/17	4.835,02	7.693	36.207.384,03
jul/17	4.620,47	7.674	34.624.321,66
ago/17	5.898,60	7.657	44.153.908,91
set/17	6.032,16	7.645	45.258.464,59
out/17	6.119,16	7.637	46.082.650,80
nov/17	8.511,43	7.623	63.996.199,98
dez/17	6.136,10	7.618	46.132.854,78
jan/18	6.619,11	7.745	50.697.453,15
fev/18	6.380,13	7.891	48.914.990,97
mar/18	6.514,65	7.901	49.885.321,55
abr/18	6.377,16	7.886	48.824.215,08
mai/18	6.268,70	7.872	47.876.827,46
jun/18	6.785,65	7.862	51.692.837,82
jul/18	6.995,77	7.872	53.155.578,95
ago/18	7.050,12	7.867	53.568.980,80
set/18	7.415,50	7.857	56.737.114,99
out/18	7.226,10	7.867	55.401.796,52
nov/18	7.236,07	7.861	55.392.936,85
dez/18	7.839,48	7.841	60.134.059,85
jan/19	7.415,96	7.518	54.443.462,54
fev/19	7.345,13	7.514	54.108.008,41
mar/19	7.064,86	7.500	51.961.523,78

Fonte: Portal da Transparência e elaborações próprias

A consolidação do período 2017-2019 evidencia os valores distribuídos são expressivos a ponto de justificarem um estudo sobre os impactos em sua distribuição entre os agentes públicos.

Em expansão, pode-se perceber que o valor mensal acomodou-se no patamar de aproximadamente R\$ 50 milhões, i.e. há um *plateau* que pode demonstrar algum esgotamento e empenho da capacidade operacional ou os

esforços empregados neste ano não chegaram ao fim de sua fase de conhecimento.

Tabela 2 – Resumo das estatísticas

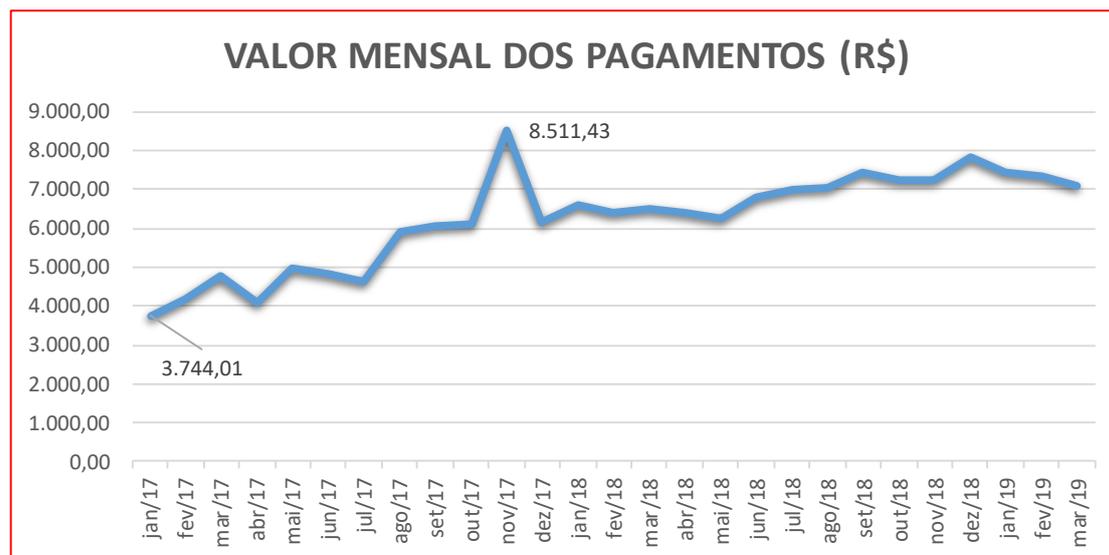
ITENS	ADVOGADOS PÚBLICOS	VALOR (R\$)
Média	7.730	6.237,34
Mediana	7.685	6.380,13
Maior valor	7.901	8.511,43
Menor Valor	7.500	3.744,01
Variância	16.337,67	1.476.910,51
Desvio Padrão	127,82	1.215,28

Fonte: elaboração própria

Podem-se resumir os dados da Tabela 1 na Tabela 2 *supra*, em que se pode apurar as medidas de tendência central (média e mediana) e verificar que as cotas-partes dos advogados públicos sofreram pouca variação no tempo do estudo, sendo a média um bom indicador, correspondendo a 7.730.

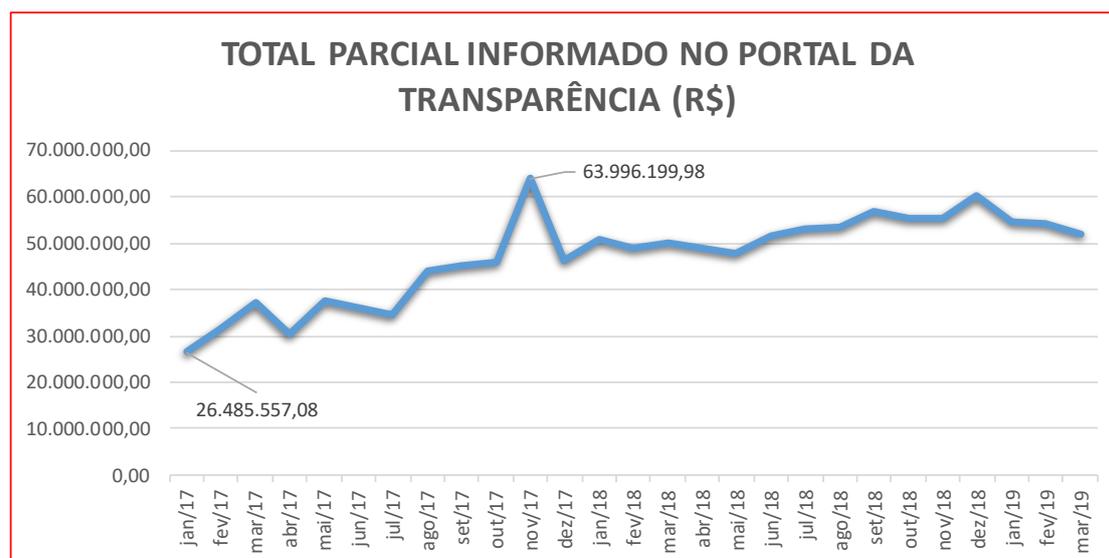
As alterações positivas ao longo do tempo correspondem aos provimentos de cargos da natureza finalística em comento, enquanto que as alterações negativas correspondem às exonerações, afastamentos e decadência dos aposentados.

Gráfico 1 – Valor mensal dos honorários no período 2017-2019



Fonte: elaboração própria

Gráfico 2 – Valor total mensal distribuído aos advogados públicos



A partir de uma complementaridade com as disposições sobre tabelas remuneratórias, pode-se isolar o valor destinado àquele órgão de representação pela observação dos fechamentos anuais de quadros, melhor explicando, quantos procuradores da fazenda nacional estavam ativos em dezembro de cada ano no período 2017-2018.

Os procuradores da fazenda nacional correspondem a um percentual que oscila perto de 28% dos perceptores de honorários advocatícios.

Os normativos criados no período posterior ao CPC e à Lei 13.327/2016 trazem à baila os esforços conjuntos da categoria para destinar. No Anexo 1, houve consulta por meio da Lei de Acesso para a busca de informações atinentes ao órgão de representação da União

A partir das informações dadas via LAI e buscas documentais em leis, é possível engendrar correlações e derivações para análise da Eficiência na destinação de honorários e os reflexos na carreira de Procurador da Fazenda Nacional a partir de duas perspectivas:

- a. Perspectiva do Principal – União; e
- b. Perspectiva do Agente – Procuradores da Fazenda Nacional.

Em análise à Lei 13.327/2016, também há disposições sobre as carreiras jurídicas em se buscam informações sobre subsídios aplicados, podendo ser aplicáveis a todas as carreiras porque houve unificação.

Algumas prospecções podem ser feitas levando-se em conta medianas, médias, contratações fictas a partir da perspectiva do ente federal, disposição da mão de obra, cotas partes no CCHA para cálculo de honorários devidos e impactos na rotatividade da carreira em comento.

Para fins de modelagem, o principal não esquecerá o quanto paga a todos os procuradores e sempre buscará um nível de eficiência pertinente. Por este motivo, o cálculo do custo mensal dos procuradores deve ser estimado para início dos estudos.

Tabela 3 – Custo mensal dos Procuradores da Fazenda Nacional

CATEGORIA	SUBSÍDIO (R\$)	CUSTO MENSAL DA CONTRATAÇÃO (R\$)	MEDIANA HONORÁRIOS 2017-2019 (R\$)	MÉDIA HONORÁRIOS 2017-2019 (R\$)
Nome				
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	21.014,79	30.836,05		
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	24.146,60	35.353,25	6.380,13	6.237,34
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	27.303,70	39.907,92		

Fonte: elaboração própria

Pode-se inferir da Tabela 3 que o subsídio sozinho não representa o real custo da contratação e alguns pressupostos merecem ser elencados para a compreensão do modelo:

- a. todos são solteiros e sem filhos – não há custos com ressarcimentos ao servidor
- b. não há custos como luz, água e equipamentos no trabalho executado
- c. não foram elencados custos com mão de obra acessória à atividade de representação (estagiários, secretárias, servidores, etc.)
- d. não há custos com infraestrutura necessária.

Tabela 4 – Perspectiva do Principal sobre a eficiência

PERSPECTIVA DO PRINCIPAL - CURTO PRAZO	CUSTO MENSAL DA CONTRATAÇÃO	MEDIANA HONORÁRIOS 2017-2019	AUMENTO ESPERADO NA EFICIÊNCIA INDIVIDUAL	AUMENTO ESPERADO NA EFICIÊNCIA GLOBAL
Nome/Descrição	A	B	B/A	MÉDIA (B/A)
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	30.836,05	6.380,13	20,69%	18,24%
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	35.353,25	6.380,13	18,05%	
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	39.907,92	6.380,13	15,99%	

Fonte: elaboração própria

Considerando que não há publicação efetiva no sítio eletrônico sobre o número de ações e o respectivo acervo que cada procurador da fazenda nacional opera, a produtividade pode ser parametrizada em 1 (ou 100%), que pode corresponder aos termos médios operados por cada categoria a partir do sistema de estatísticas vigentes.

Logo, a Coluna Aumento esperado na eficiência individual B/A representa o desempenho esperado pelo principal e deve ser executado pelo agente, sob pena de não atingir o patamar de desempenho esperado pelo principal.

Para simplificar o tratamento, a produtividade fica parametrizada em 100% nos dias atuais, não importando a quantidade de processos, devendo os usuários da informação aplicarem os números usuais e incidir sobre o multiplicador de eficiência. Exemplo prático: se um procurador da fazenda nacional trabalha com 50 processos ao mês, deverá aplicar o modificador na eficiência encontrado na coluna B/A para verificar a eficiência global esperada por procurador.

Tabela 5 – Perspectiva do principal de curto prazo

PERSPECTIVA DO PRINCIPAL - CURTO PRAZO	AUMENTO ESPERADO NA EFICIÊNCIA INDIVIDUAL	AUMENTO ESPERADO NA EFICIÊNCIA GLOBAL	QUANTIDADE DE PROCURADORES EM JAN/19	QUADRO FICTO DE PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL POR
Nome/Descrição	A	B	C	D=A*C
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	20,69%	18,24%	148	179
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	18,05%		372	439
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	15,99%		1.640	1.902
TOTAL			2.160	2.520

Fonte: Elaboração própria

Uma curiosa observação que decorre da elaboração acima é que quanto maior a classe presente do procurador, menor será o esforço exigido pelo principal. Uma breve justificativa que caberia para a observação matemática é que a natureza do trabalho também mudaria, uma vez que a experiência acumulada poderia servir a outras atividades que sejam necessárias.

A tabela 5 representa a contratação ficta de procuradores, que demandariam um rol de estruturas necessárias para o atendimento (microcomputadores, imóveis maiores, maior staff administrativo, etc.). Logo, é mais racional distribuir honorários e exigir um nível de eficiência maior.

Tabela 6 – Perspectiva do Principal de longo prazo

PERSPECTIVA DO PRINCIPAL - LONGO PRAZO	QUANTIDADE EM JAN/2019	EXONERAÇÕES E OUTROS AFASTAMENTOS (1% a.a.)*	QUADRO FICTO DE PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL POR CATEGORIA	TEMPO EM ANOS NECESSÁRIO PARA IGUALAR A PRODUTIVIDADE
Nome/Descrição	A	B=A*0,01	C	D=
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	148	1	179	21
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	372	4	439	18
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	1640	16	1902	16
TOTAL	2160	21	2520	17

Fonte: elaboração própria

O parâmetro de 1% (um por cento) foi escolhido como uma conjectura do autor e tem como argumento de razoabilidade as portarias de nomeação, que comumente elencam várias pessoas simultaneamente em seu bojo. Note-se que quanto maior for em percentual, haverá impacto na coluna D para menos em anos que o órgão poderia permanecer sem concurso público.

Os testes de stress podem apresentar vários índices de correção, ainda mais com as notícias recentes sobre a retenção de concursos públicos e as novas regras para a elaboração de certames presentes no Decreto 9.739/2019.

A partir dos resultados da Tabela 5 sobre contratações fictas, abate-se a razão de

Tabela 7 – Perspectiva do Agente preceptor de remuneração

PERSPECTIVA DO AGENTE	SUBSÍDIO MENSAL	COTA PARTE NO CCHA MÉDIA 2016-2019	VALOR DIÁRIO DO HONORÁRIO (R\$)
Nome/Descrição	A	B = 1/n	Mediana/30
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	23.912,85	0,000129362	212,67
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	27.398,29	0,000129362	212,67
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	30.912,86	0,000129362	212,67

Fonte: elaboração própria

A avaliação da cota-parte frente ao subsídio é de grande monta para a análise do modelo desenvolvido para averiguar o empenho do agente porque deriva da lei. O monitoramento é de difícil execução e só pode ser executado

com o apoio de outros agentes que tendem a medidas corporativas. Portanto, somente indicadores numéricos seriam aferíveis pelo principal e pelo controle social.

Tabela 8 – Perspectiva do agente avaliado em horas técnicas

PERSPECTIVA DO AGENTE	VALOR DO DIA TÉCNICO	VALOR DA HORA TÉCNICA
Nome/Descrição	D=A/30	E=A/200
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	797,09	119,56
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	913,28	136,99
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	1030,43	154,56

Fonte: elaboração própria

Ao comparar os custos do valor diário destinado a remunerar os procuradores e o valor diário dos honorários, pode-se observar que a superioridade das horas técnicas encontra um percentual que pode variar de 20,63% a 26,68% do subsídio.

Incorpore-se à análise a necessidade de incluir outros contribuidores de remunerações menores com o intuito de entregar a produtividade pactuada no contrato misto.

O Informativo PGFN em Números³⁹ (Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014>) abrange a atuação no período 2014-2018 e consolida a atuação institucional junto ao STF, STJ, CARF e outras atuações extrajudiciais de interesse da União.

A utilização de tais dados publicados no portal institucional é de grande valia para avaliar os incrementos nos níveis de litigância e o impacto ocasionado pelos honorários advocatícios na atuação de forma agregada.

Portanto, a Tabela 9 traz as informações em forma de painel para avaliações pertinentes sobre o tema, podendo, inclusive, derivar várias outras análises com as desenvolvidas até então, permitindo uma análise de custo-benefício sobre os esforços do principal em remunerar os agentes. As células

³⁹ Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. PGFN em Números. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014>. Acesso em 19 de junho de 2019.

em branco denotam informações vagas o que foram descontinuadas no ano em questão:

Tabela 9 - Portfólio da instituição no período 2015-2018

PORTFÓLIO DA INSTITUIÇÃO 2015-2018	Item	2015	2016	2017	2018
PORTFÓLIO DA INSTITUIÇÃO 2015-2018	Unidades	117	117	110	107
	Procuradores	2.024	2.117	2.143	2.157
	Colaboradores(1)	1.518	3.662	6.081	5.874
	Depósitos	1,473	1,020		5,886
RECUPERAÇÃO TOTAL (em bilhões)	Não-tributários		0,824	0,857	1,110
	Tributários		8,410	14,026	11,673
	Previdenciários	1,377	4,150	5,737	5,021
	FGTS	0,117	0,126	0,182	0,194
ESTOQUE DA DÍVIDA (Em bilhões)	FGTS	8,865	11,200	13,369	15,608
	Previdenciários	350,680	426,070	430,419	491,405
	Não-Previdenciários	1.235,154	1.410,000	1.565,000	1.550,976
DEVEDORES	Grandes Devedores		13.374	29.551	28.339
	Devedores		4.156.871	4.548.455	4.591.752
VALOR DEVIDO (Em bilhões)	Grandes Devedores		931,130	1.216,716	1.368,738
	Devedores		511,720	792,286	827,952
DESEMPENHO DAS REGIÕES (Em bilhões)	Primeira Região		2,9	5,1	4,4
	Segunda Região		2,6	8,2	8,2
	Terceira Região		4,1	7,5	6,3
	Quarta Região		2,0	3,5	3,4
	Quinta Região		1,1	1,8	1,5
ESTRATÉGIAS EMPREGADAS	Benefício Fiscal			14,445	11,228
	Aguardando classificação			5,280	3,618
	Execução Forçada			5,280	5,868
	Cadin/CND			0,792	0,990
	Protesto			0,867	1,250
	Corresponsável			1,242	0,928
ATUAÇÃO NO STF	Processos		8.705	8.467	
	Audiências com Ministro		63	51	
	Pautas em julgamento		153	154	
	Memoriais		104	76	
	Sessões		62	47	
	Sustentações orais		11	11	
ATUAÇÃO NO STJ	Processos recebidos		40.553	40.134	
	audiências com ministros		61		
	memoriais		30	356	
	pautas em julgamento		180		
	sessões de órgãos julgadores		139	144	
	sustentações orais		34		
	Perdas (em bilhões)		275	305	

(1) No ano de 2015, somente há informações sobre o quadro de servidores

Fonte: Elaboração própria a partir dos informativos *PGFN em Números*

Ao avaliar a atuação institucional, a correlação com outras fontes de estímulos estudadas supra podem fornecer uma série de subsídios para

compreender a mecânica de atuação a partir da perspectiva do principal, a União, e os agentes, procuradores da fazenda nacional.

Tabela 10 - Nível de eficiência esperada pelo principal

PERSPECTIVA DO PRINCIPAL - CURTO PRAZO	AUMENTO ESPERADO NA EFICIÊNCIA INDIVIDUAL	AUMENTO ESPERADO NA EFICIÊNCIA GLOBAL
Nome/Descrição	A	B
Procurador da Fazenda Nacional - Segunda Categoria	20,69%	18,24%
Procurador da Fazenda Nacional - Primeira Categoria	18,05%	
Procurador da Fazenda Nacional - Categoria Especial	15,99%	

Fonte: Elaboração própria

Retornando o resultado presente na Tabela 5, compara-se o resultado esperado com o resultado alcançado na tabela 11.

Tabela 11 - Aumento de eficiência no período 2015-2018

		2015	2016	2017	2018	AUMENTO PERCENTUAL
RECUPERAÇÃO TOTAL (em bilhões)	Depósitos	1,473	1,020		5,886	299,59%
	Não-tributários		0,824	0,857	1,110	34,67%
	Tributários		8,410	14,026	11,673	38,80%
	Previdenciários	1,377	4,150	5,737	5,021	264,63%
	FGTS	0,117	0,126	0,182	0,194	65,81%
ESTOQUE DA DÍVIDA (Em bilhões)	FGTS	8,865	11,200	13,369	15,608	76,06%
	Previdenciários	350,680	426,070	430,419	491,405	40,13%
	Não-Previdenciários	1.235,154	1.410,000	1.565,000	1.550,976	25,57%
DEVEDORES	Grandes Devedores		13.374	29.551	28.339	111,90%
	Devedores		4.156.871	4.548.455	4.591.752	10,46%
VALOR DEVIDO (Em bilhões)	Grandes Devedores		931,130	1.216,716	1.368,738	47,00%
	Devedores		511,720	792,286	827,952	61,80%
DESEMPENHO DAS REGIÕES (Em bilhões)	Primeira Região		2,9	5,1	4,4	55,17%
	Segunda Região		2,6	8,2	8,2	210,54%
	Terceira Região		4,1	7,5	6,3	52,29%
	Quarta Região		2,0	3,5	3,4	70,82%
	Quinta Região		1,1	1,8	1,5	30,83%
ESTRATÉGIAS EMPREGADAS	Benefício Fiscal			14,445	11,228	-22,27%
	Aguardando classificação			5,280	3,618	-31,48%
	Execução Forçada			5,280	5,868	11,14%
	Cadin/CND			0,792	0,990	25,00%
	Protesto			0,867	1,250	44,18%
	Corresponsável			1,242	0,928	-25,28%

Fonte: elaboração própria

Confrontando resultados, pode-se observar que houve desempenho acima do esperado no período 2015-2018, exceto nas categorias estratégias empregadas (aguardando classificação, corresponsável) e Devedores (Quantidade). Nos informes mais recentes, há uma tratativa de cunho mais

extrajudicial nos processos e esta variável qualitativa pode ser a causa das alterações percentuais.

Outro destaque que merece grande menção o expressivo aumento na inscrição de devedores e grandes devedores nos patamares de 110% e 10,46%. Apesar de apresentar um aumento expressivo na inscrição de devedores e grandes devedores, pode não significar um aumento na eficiência, pois a taxa de recuperação pode ter sido mantida constante, significando

A análise de Impacto é bem pertinente ao caso em comento para avaliar as alegações de benefícios produzidas no bojo da ADI 6.053/DF e se a repetição da análise dos fenômenos é cabível à PGFN no biênio 2017-2018, cujos dados mostram maior integridade:

Tabela 12 - Avaliações de Impacto

ITENS	HONORÁRIOS DISTRIBUÍDOS 2017-2018	2017 (R\$)	2018 (R\$)
A	TOTAL ANUAL	479.247.673,40	632.282.113,99
B	TOTAL PGFN	196.862.409,00	203.452.554,00
C	RECUPERAÇÃO	20.802.853,363	23.884.000,000
D	ESTOQUE DA DÍVIDA	2.008.788.000,000	2.057.989.000,000
E	DEVEDORES	4.578.006.000,000	4.620.091.000,000
ITENS	CUSTEIO COM FOLHA DE PAGAMENTOS	2017 (R\$)	2018 (R\$)
F	Procuradores da Fazenda Nacional Segunda Categ	54.764.829,21	54.764.829,21
G	Procuradores da Fazenda Nacional Primeira Categ	157.816.902,54	157.816.902,54
H	Procuradores da Fazenda Nacional Categoria Espe	785.387.801,09	785.387.801,09
I	Honorários	196.862.409,00	203.452.554,00
J	TOTAL - K	997.969.532,85	997.969.532,85
K	TOTAL	1.194.831.941,85	1.201.422.086,85
ITENS	ANÁLISE DE CUSTO BENEFÍCIO (ACB)	2017 (R\$)	2018 (R\$)
L	RECUPERAÇÃO SEM HONORÁRIOS	20,85	23,93
M	RECUPERAÇÃO COM HONORÁRIOS	17,41	19,88
N	ESTOQUE DA DÍVIDA SEM HONORÁRIOS	2.012,88	2.062,18
O	ESTOQUE DA DÍVIDA COM HONORÁRIOS	1.681,23	1.712,96
P	DEVEDORES SEM HONORÁRIOS	4.587,32	4.629,49
Q	DEVEDORES COM HONORÁRIOS	3.831,51	3.845,52
ITENS	CUSTOS DAS DILIGÊNCIAS (INEFICIÊNCIAS NO SISTEMA)		
R	RECUPERAÇÃO		4,05
S	ESTOQUE DA DÍVIDA		349,22
T	DEVEDORES		783,97

Fonte: elaboração Própria

O estudo do fenômeno dos honorários advocatícios traz à baila os custos e benefícios que justificam as diligências com e sem o impacto. O último bloco representa os custos para a sociedade da espécie remuneratória. Não se pode dissociar o resultado empregado dos honorários, pois foram alcançados com a expectativa de percepção da remuneração extra.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS E DA REVISÃO TEÓRICA

A partir do requerimento efetuado pela LAI – Anexo 1, pode-se observar que houve grande movimentação na carreira para direcionar os recursos humanos mais vocacionados às atividades de litígio. Some-se ao expediente que a partir da publicação da Lei 13.327/2016 houve um esforço interno para a criação de grupos temáticos e modelos de atuação para o coletivo presente na categoria.

Embora o Conselho Curador sustente sobre o caráter privado das verbas honoríficas desde o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e rebata os argumentos da Procuradoria-Geral da República sobre a impertinência dos pagamentos por ocasião do conflito de interesses ora apresentado entre representado e representantes, apresentando o dado sobre o retorno de R\$ 780.000,00 mil a cada R\$ 1,00 distribuído entre os membros da AGU⁴⁰.

Nesta publicação acima, todos os honorários foram elencados para produção de um indicador de custo-benefício. No presente estudo, somente os honorários destinados à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional foram levados em conta ao compará-los com os benefícios gerados em termos de arrecadação e inscritos em dívida ativa, por exemplo.

Quando atomizada, a espécie remuneratória em comento equivale a uma função comissionada do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores nº 4 ou superior, que enseja igual responsabilidade ao agente público incubido. Note-se que a Tabela 13 ilustra a gradação de responsabilidades cabíveis.

⁴⁰ POMPEU, ANA. Honorários a advogados públicos prezam pela gestão pública, defende Conselho Curador. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/conselho-curador-defende-honorarios-advogados-publicos>. Acesso em 16 de abril de 2019.

TABELA 13 – GRUPO – DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIORES (DAS)

CARGO/FUNÇÃO	VALOR (R\$)	DAS UNITÁRIO	60% DAS
DAS 101 6	16.944,90	6,27	10.166,94
DAS 101 5	13.623,39	5,04	8.174,03
DAS 101 4	10.373,30	3,84	6.223,98
DAS 101 3	5.685,55	2,1	3.411,33
DAS 101 2	3.440,75	1,27	2.064,45
DAS 101 1	2.701,46	1	1.620,88
DAS 102 6	16.944,90	6,27	10.166,94
DAS 102 5	13.623,39	5,04	8.174,03
DAS 102 4	10.373,30	3,84	6.223,98
DAS 102 3	5.685,55	2,1	3.411,33
DAS 102 2	3.440,75	1,27	2.064,45
DAS 102 1	2.701,46	1	1.620,88
DAS 103 5	13.623,39	5,04	8.174,03
DAS 103 4	10.373,30	3,84	6.223,98
DAS 103 3	5.685,55	2,1	3.411,33
DAS 103 2	3.440,75	1,27	2.064,45
DAS 103 1	2.701,46	1	1.620,88

Fonte: Sistema de Informações Organizacionais -SIORG e elaboração própria

Pode-se analisar da Tabela 13 que os valores próximos das percepções a título de honorários foram grafados em vermelho para distinguir o nível de responsabilidade que representam na Administração Pública Federal. Sempre gravitando no intervalo de R\$ 6.000,00 a R\$ 8.000,00, pode-se observar que o valor cabe nos limites formados pelos Grupo de DAS 4 e 5.

A utilização da última coluna como critério matemático tem o fundamento no art. 2º, III, da Lei 11.526/2007, e representa a receita líquida pelo exercício de cargo comissionado por servidores ocupantes de cargo efetivo anteriormente à designação:

Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos

cargos a que se refere o art. 1º desta Lei poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas:

[...]

III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão.

Quando aplicado ao setor público a fim de estabelecer a persecução da eficiência preceituada no art. 37, caput, da Constituição Federal, a análise do desempenho dos servidores públicos esbarra em dois aspectos: hierárquico e disciplina presentes na Lei 8.112/90, aplicada subsidiariamente quando as leis instituidoras não estabelecerem procedimentos próprios para acompanhamento do desempenho individual.

A capacitação de agentes públicos tem seu limite na alteração do *status quo* vigente e no limite de afetar interesses corporativos contrários à instalação de escolas de governo. Além de uma questão partidária (*interesse político inter e suprapartidário*) e focado na formação dos quadros e na realização do ideal weberiano, a qualificação para uma modernização administrativa não tem obtido sucesso na retenção de massa crítica e a desarticulação dos planos de carreira com as políticas de remunerações persistem frente a frente quando se acena que será criado uma elite tecnocrática para a gestão em detrimento ao quadro remanescente, exercendo verdadeiro tarifamento para as carreiras existentes e completa com raciocínio pertinente:⁴¹

Em linhas gerais, pode-se dizer, então, que tanto a expectativa de uma maior profissionalização dos quadros de governo via acesso qualificado a cargos de direção [raciocínio aplicável também ao objeto de estudo por ocasião das prerrogativas funcionais] quanto reivindicação de planos de carreiras consistentes para a administração pública constituem, na conjuntura atual, miragens no debate nacional sobre o tema. As propostas e práticas de governo em curso não autorizam expectativas de um equacionamento destas questões, distinto do historicamente experimentado. Não ser que a situação de impossibilidade de gerência da máquina continue se agravando

⁴¹ GAETANI, F. Escolas de governo: limites e condicionalidades. Revista do Serviço Público, v. 45, n. 2, p. 113 - 148, 1 abr. 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/803>. Acesso em 18 de maio de 2019.

e reduzindo os graus de liberdade dos decisores (o que, por sinal está ocorrendo) é pouco provável que este quadro apresente mudanças no curto prazo. [...] Trata-se de analisar os vetores relacionados com a atual (irreversível) deterioração da estrutura de remuneração dos servidores e dirigentes da máquina administrativa, e de compreender o conflito de lógicas – política x técnica-administrativa – que baliza este quadro.⁴²

O retorno econômico e social pode ser estimado por meio de alguns métodos disponíveis. Uma análise de custo-benefício evidenciaria em uma empreitada infrutífera tendo em vista “[...] a necessidade ou a demanda de certo grupo social ou político [e] os cidadãos atendidos, os recursos alocados e a temporalidade de sua aplicação.”⁴³

Não dissonante, uma análise de impacto evidencia-se aplicável para confrontar resultados e movimentações na carreira para atender ao novo marco contratual. A relação de causalidade da política avaliada sobre as variáveis de resultado.¹⁴ Pela facilidade de acesso e pelo mesmo objetivo de maximizar ganhos, outras categorias também procuram o Poder Legislativo para barganhar por aumentos. O PL 10.773/2018 dispõe sobre o subsídio dos membros da Defensoria Pública da União, alegando o desprestígio da categoria perante outras carreiras jurídicas e nos argumentos presentes, alega o adicional recebido a título de honorários advocatícios, ainda mais com a sanção das Leis 13.753/2018 e 13.752/2018, que versam sobre o subsídios do Ministério Público e do Poder Judiciário, fica aberta a arena por grupos de interesse.

A discussão é deveras intensa que o RE 1140005 RG foi afetado a nível de repercussão geral sob o Tema nº 1002 para tratar sobre o tema. Tal instituto é utilizado pelo Supremo Tribunal Federal quando há importância social, econômica e jurídica, por exemplo.

Flagrantemente, os paradigmas carregam as crises que lhes são ínsitas e aguardam nas crises a disrupção necessária para que novos paradigmas surjam e ocupem o lugar dos antigos por fornecerem maiores níveis de resposta aos questionadores:

⁴² Idem, p. 127

⁴³ BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018. p. 171

[...] a consciência da anomalia persistira por tanto tempo e penetrara tão profundamente na comunidade científica que é possível descrever os campos por ela afetados como em estado de crise crescente. A emergência de novas teorias e geralmente precedida por um período de insegurança profissional pronunciada, pois exige a destruição em larga escala de paradigmas e grandes alterações nos problemas e técnicas da ciência normal. Como seria de esperar, essa insegurança é gerada pelo fracasso constante dos quebra-cabeças da ciência normal em produzir os resultados esperados. O fracasso das regras existentes é o prelúdio para uma busca de novas regras.⁴⁴

Originalmente aplicado à assistência jurídica gratuita, *mutatis mutandis* a adaptação dos modelos para explicar com alguma clareza quais as opções de modelos para lidar com a demanda apresentada: *salaried staff*, *judicare*, *pro bono* e misto. Resumidamente, o primeiro significa que advogados são contratados para desempenhar a tarefa programática. O segundo e o terceiro são desempenhados por advogados sem vínculos com o Estado, diferindo que no Modelo *Judicare* há o pagamento por atos processuais, e o Modelo *Pro Bono* não há nenhuma retribuição financeira. O modelo misto funciona como uma adaptação dos três existentes.⁴⁵

O primeiro modelo chamado *salaried staff* é o escolhido pela Constituição e o desenvolvido pelo legislador infraconstitucional:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

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

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

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

LEI COMPLEMENTAR nº 73/1993

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

⁴⁴ KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 5a ed., Texto Integral e Posfácio. São Paulo: Perspectiva, 1998. p.95

⁴⁵ MACEDO, Tatiane Alves. Portas de acesso à justiça no Brasil: perspectivas para o fortalecimento da advocacia *pro bono*. In Conteúdo Jurídico. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.58311>. Acesso em 24 de junho de 2019.

a) o Advogado-Geral da União;

b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;

[...]

Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

I - apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;

II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;

(GRIFO NOSSO)

Defende-se que os honorários inserem uma perturbação no sistema que impele o Modelo *Salaried Staff* a uma mutação na forma de atuação, pois o ocupante do cargo será convocado a desenvolver outras habilidades necessárias para o atendimento da produtividade requerida pelo principal.

Não só no Brasil, mas em outros países do mundo é possível vislumbrar a tendência de adaptação aos mercados existentes e o reflexo nos profissionais que antes atuavam autonomamente e alinham-se à assistência jurídica.⁴⁶

Dois fatores podem contribuir para que o efeito no sistema jurídico brasileiro sejam potencializados: a exigência de prática jurídica de dois ou três anos para o acesso a alguns cargos públicos e as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal presente na EC nº 95/2016, que é um convite ao aumento da eficiência ao prover congelamentos no orçamento.

Em maiores explicações, as atualizações de despesa por índices oficiais obrigam os órgãos públicos a um aumento de eficiência em sua atuação ordinária, dada a impossibilidade de aumentar despesas correntes.

A incorporação de novos arranjos produtivos em que a execução é preterida em prol de uma rotina de supervisão de teses desenvolvidas por outros agentes de menor remuneração pode ser uma saída para contornar dificuldades em aumentar a produtividade esperada pelo ente contratante, a União.

⁴⁶ MOORHEAD, Richard. Legal Aid and decline of private practice: blue murder or toxic job?. *International Journal of the Legal Profession*. Cardiff Law School, Cardiff University, UK. VOL. 11, NO. 3, NOVEMBER 2004.

CONCLUSÕES

Os honorários advocatícios destinados aos advogados públicos têm seu marco na Lei 13.327/2016 e são distribuídos aos ocupantes de cargos da advocacia pública e alguns aposentados com grau regressivo até zerar a cota-parte do fundo em alguns anos.

Independente do processo legislativo e da captura ou não do Poder Executivo, os honorários advocatícios são uma realidade que impacta não só na carreira de procurador da fazenda nacional, mas em toda a Administração Pública Federal.

No Estado Democrático de Direito, as tensões são presentes entre os poderes com mandatos eletivos (Legislativo e Executivo), restando ao Poder Judiciário compor uma relação paradoxal entre legisladores e aplicadores de normas e garantir a integração do ordenamento jurídico e sociedade. A apoteose neste caso, é a ADI 6053, que ainda está em julgamento e não há um posicionamento definitivo sobre a matéria.

A aplicação do Modelo Principal-Agente é muito pertinente e atual dada a dificuldade de mensurar o desempenho institucional sem esbarrar no corporativismo presente e na assimetria de informações causada pelo modelo de subordinação da PGFN à AGU, mesmo a primeira fazendo parte do corpo jurídico de representação.

Importante mencionar a natureza privada do Conselho Curador de Honorários Advocatícios, perceber o fenômeno de organizações privadas que gravitam em torno da Administração e utilizam a estrutura pública para um fim privado.

Pode-se observar incrementos expressivos na atuação e na litigância presente a partir da compilação dos informativos da PGFN. Em algumas situações, o desempenho dos agentes foi bem maior que o esperado pelo principal, conforme as prospecções técnicas do modelo empregado para avaliar o impacto de tais pagamentos. Não menos importante mencionar, os procuradores de Categoria Especial teriam um desempenho de eficiência menor em comparação com os procuradores de primeira e de segunda categorias por ocasião do percentual menor que os honorários representam no

custo mensal e pela natureza mais intensiva do trabalho desenvolvido pela experiência acumulada nos anos de exercício.

A título prospectivo em matéria da carreira de procurador da fazenda nacional, aposta-se que o desenvolvimento de capacidades gerenciais será vital à sobrevivência do órgão de representação federal e à entrega da produtividade esperada pelo ente federal, a União. As gestões logo perceberam o início do fenômeno e incluíram nos informativos todos os colaboradores e *stakeholders* envolvidos no processo.

A gestão pública está atenta à necessidade elevar a discussão sobre as repercussões de ordem econômica na sociedade de atos normativos. A Lei 13.655/2018 e a MP nº 881/2019 impõem aos gestores elucidar por meio de análises de impacto quanto custará a inovação no mundo normativo

O Modelo *Salaried Staff* não mais atenderia por ficar vulnerável a crises no seu deslinde operacional, vis-à-vis o fato que a escolha lastreada pela melhoria proporcionada pelo critério de Kaldor-Hicks, que vislumbra realocações para a melhorias de eficiência.

A recepção de vários parceiros (estagiários, servidores, voluntários, por exemplo.) deve ser acompanhada pela supervisão da carreira finalística. O descolamento remuneratório é flagrante, observando-se até mesmo claros tarifamentos entre diversas categorias presentes e movimentos secundários para alcançar benefícios parecidos conquistados pelos advogados públicos.

O requerimento possível pela Lei de Acesso à Informação presente no Anexo I trouxe várias informações sobre os movimentos presentes na gestão para facilitar a atuação com subsídios técnicos e orientar os mais vocacionados à atividade de litígio, mas trouxe um questionamento sobre que nível de tarefas será atribuído aos procuradores que não atingem competências mínimas para o fim proposto de maximizar as receitas ,restando o desenvolvimento de materiais para subsidiar e auxiliar a atuação voltada ao coletivo do corpo técnico.

Por fim, a dinâmica de incentivos pode contribuir para que ocorra o inverso do interesse do principal no que trata de matéria tributária. É o caso de iniciativas que diminuam o substrato de trabalho. Em miúdos, o agente pode estimular o principal a não enveredar por caminhos extrajudiciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTHAM, Jeremy. An introduction to the principles of morals and legislations. 1781. Kitchener: Batoche Books, 2000.

BRASIL, Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm. Acesso em 24 de maio de 2019.

BRASIL, Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL, Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 12 de junho de 2019.

BRASIL, Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em 24 de maio de 2019.

BRASIL, Lei 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em 19 de maio de 2019.

BRASIL, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. PGFN em Números. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014>. Acesso em 19 de junho de 2019.

BRASIL, Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 16 de junho de 2019.

BRASIL, Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em 16 de junho de 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 47. Disponível em

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=47.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

BRASIL, Lei 13.327, de 29 de julho de 2016. Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm. Acesso em 8 de outubro.

BRASIL, Advocacia Geral da União. Honorários Advocatícios. Publicado em 4 de abril de 2017 e atualizado em 17 de julho de 2017. Disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/532635. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS 33327/DF AgR. Relator: Ministro Roberto Barroso, Julgado em: 24.2.17. DJe 14.3.17.

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Acórdão 2464/2017 – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Ata 45/2017. Data da sessão: 8 de novembro de 2017.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário 1140005 RG. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe, 9-8-2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 10.773/2018. Dispõe sobre o subsídio dos membros da Defensoria Pública da União. Disponível em www.camara.leg.br. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

BRASIL, Lei 13.752, de 26 de novembro de 2018. Dispõe sobre o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13752.htm. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

BRASIL, Lei 13.753, de 26 de novembro de 2018. Dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13753.htm. Acesso em 3 de dezembro de 2018.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018. 192p.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018. 293p.

BRASIL, Portal da Transparência. Documentos de execução da despesa pública. Filtro aplicado CCHA. Disponível em: Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/favorecido?faseDespesa=3&favorecido=44442515&ordenarPor=data&direcao=asc>. Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 1.746.072. Ministra NANCY ANDRIGHI. Julgamento em 13/2/2019. DJe 29/3/2019.

BRASIL, Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOG. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm. Acesso em 17 de junho de 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6053. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. Julgamento em 16/4/2019. DJe 24/4/2019.

BRASIL, Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm. Acesso em 22 de maio de 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público,

CAHALI, Yussef Said, Honorários advocatícios. 3ª Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 1399 p.

COUTINHO, Diogo R. Direito, Desigualdade e Desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, 2013 – Capítulo 3 – pp. 83-107. Direito no Desenvolvimento: premissas e abordagens

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: execução. Fredie Didier Jr., Leonardo Carneiro da Cunha. Paula Sarno Braga. Rafael Alexandria de Oliveira. – 7 ed. rev., ampl. E atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre público e privado. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 35, n. 124, p. 33-42, Apr. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01005742005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 de outubro de 2018.

FÓRUM NACIONAL DO PODER PÚBLICO, Enunciado nº 2. Disponível em: <https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp>. Acesso em 8 de junho de 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Lucas Rocha Furtado. 5ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GAETANI, F. Escolas de governo: limites e condicionalidades. Revista do Serviço Público, v. 45, n. 2, p. 113 - 148, 1 abr. 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/803>. Acesso em 18 de maio de 2019.

HABERMAS, Jurgen. 1929 – Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I. Jurgen Habermas. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HICKS, J. R. “The Foundations of Welfare Economics.” The Economic Journal, vol. 49, no. 196, 1939, pp. 696–712. JSTOR, Disponível em: www.jstor.org/stable/2225023. Acesso em 24 de junho de 2019.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, 1770-1831. Princípios da filosofia do Direito. G.W.F Hegel: tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, 1976, p. 305-360.

JFCE, Justiça Federal do Ceará, Processo nº 000483-10.2014.4.05.8101. Cumprimento de Sentença. Juiz: Bernardo Lima Vasconcelos Carneiro.

KALDOR, NICHOLAS. “Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility.” The Economic Journal, vol. 49, no. 195, 1939, pp. 549–552. JSTOR, Disponível em: www.jstor.org/stable/2224835. Acesso em 24 de junho de 2019.

KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 5ª ed., Texto Integral e Posfácio. São Paulo: Perspectiva, 1998. pp. 67-144; 217-257

LOPES, Othon de Azevedo. Fundamentos da Regulação. Othon de Azevedo Lopes – Rio de Janeiro: Processo, 2018. 343 p.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. Gilmar Ferreira Mendes. Paulo Gustavo Gonet Branco. 12 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MOORHEAD, Richard. Legal Aid and decline of private practice: blue murder or toxic job?. International Journal of the Legal Profession. Cardiff Law School, Cardiff University, UK. VOL. 11, NO. 3, NOVEMBER 2004.

OLIVEIRA, VALLISNEY DE SOUZA. O juiz e o novo código de processo civil. Vallisney de Souza Oliveira. 1 ed. – Curitiba, PR: CRV, 2016.

POMPEU, ANA. Honorários a advogados públicos prezam pela gestão pública, defende Conselho Curador. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/conselho-curador-defende-honorarios-advogados-publicos>. Acesso em 16 de abril de 2019.

POSNER, E. A. Agency Models in Law and Economics. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper, nº 92, 2000. Disponível em: <http://www.law.uchicago.edu/publications/working/index.html>. Acesso em 20 de março de 2018.

SANDIM, Emerson Odilon. Decifrando a natureza jurídica do Conselho Curador de Honorários Advocatícios (CCHA), criado pela Lei 13.327/16. Portal jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/53735/decifrando-a-natureza-juridica-do-conselho-curador-de-honorarios-advocaticios-ccha-criado-pela-lei-13-327-16>. Acesso em 2 de dezembro de 2018.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para Discussão nº 1975. Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3140/1/TD_1975.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2018.

Vaz, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. Enap 20 anos. Caminhos de uma Escola de Governo. Edição Especial. Disponível em:

<http://antigo.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2019. p. 37

VELJANOVSKY, C. Economía del derecho: un texto introductorio. Traducción de Íñigo de la Maza G. e Rafael Mery N. Colección Derecho. Santiago, Chile: Ed. Universidad Diego Portales, 2006. pp. 57-

WEFFORT, Francisco. Os Clássicos da Política. Organização de Francisco C. Weffort. – 14 ed. – São Paulo: Ática. 2011.

ANEXO 1 - Requerimento do E-SIC Compilado com todas as informações solicitadas e com as manifestações do órgão requerido.

RESPOSTA EM SEDE DE RECURSO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA

Prezado(a) Senhor(a),

A Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio da sua mensagem.

Temos a informar que, de acordo com o artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) é responsável pela defesa judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), além de prestar assistência e consultoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo Federal.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regula o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre o acesso às informações produzidas pelos órgãos e entidades públicas.

Assim, o objetivo da lei é o acesso às informações já produzidas pelo órgão, que estão em documentos, arquivos, estatísticas.

O Decreto n 7724/2012, Art 13, inciso II diz:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I —

II - desproporcionais ou desarrazoados;

Diante disso, como não há a possibilidade de complementação do pedido no sistema, pedimos que faça uma nova solicitação, especificando, de forma clara e concisa, a informação requerida, conforme os termos do Art. 12, inc. III, do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012.

Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor para apresentação de futuras demandas.

Atenciosamente,
Serviço de Informações ao Cidadão
RESPOSTA EM SEGUNDA INSTÂNCIA

Advocacia-Geral da União

Questão 1:

Qual a quantidade de advogados da União, procuradores federais e procuradores da fazenda nacional receberam honorários em 2016, 2017 e 2018?

Ano	Procuradores da fazenda nacional
2016	
2017	
2018	
2019	

Resposta: Para uma resposta efetiva, correta e com a segurança necessária, tal questionamento deve ser dirigido ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), criado pelo art. 33 da Lei 13.327/2016, haja vista as competências previstas no art. 34 do mesmo diploma legal.

Questão 2:

Antes da vigência da Lei 13.327/2016, em que classificações de receita os honorários ingressavam no orçamento no período 2011-2016? Favor explicar conforme os Manuais Técnicos do Orçamento vigentes à época com todos os componentes das classificações necessários.

Resposta: *No período de 2011-2016, existiam dois códigos de Guias de Recolhimento da União – GRU, por meio das quais eram arrecadadas as receitas de Honorários Advocatício: 13903-3 e 13905-0. As duas eram classificadas em “1 - Receita Primária Fonte Tesouro” e ingressavam diretamente na Conta Única, conforme mencionado no documento de “Descrição dos Códigos de Recolhimento” publicado no link:*

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/249781/Descricao_Codigos_Recolhimento.pdf

Questão 3:

Quais eram as aplicações para a receita oriunda de honorários por categoria de despesa no período 2011-2016? Favor explicar conforme os Manuais Técnicos do Orçamento vigentes à época com todos os componentes das classificações necessários.

Resposta: *Pode-se dizer que eram aplicados em todas as categorias de despesas que utilizam Receita Primária Fonte Tesouro, pois compunham a arrecadação da Fonte 0100 da União.*

Questão4:

Houve alguma espécie de marco normativo, instrução normativa, criação de grupos de trabalho ou outra manifestação que caracterize um ato administrativo para alocação de membros com maior vocação para as áreas litigiosas mais complexas? Favor citar normativos e outras alterações para busca.

Resposta:

A busca pela excelência da atuação dos seus membros, considerando a adequação do perfil profissional e a especialização temática, é uma diretriz que está presente nos regulamentos e critérios internos de seleção da Advocacia-Geral da União (AGU).

Especificamente em relação à atividade de contencioso, que abarca a representação judicial e extrajudicial da União, é de destacar a composição de núcleos de atuação estratégica e prioritária nos órgãos da AGU.

No âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF), a instalação do Departamento de Contencioso no ano de 2007 possibilitou a criação de um sistema de orientação contenciosa, que abarca a elaboração e disseminação de teses de defesas e estratégias processuais, com ganho de efetividade e segurança para a atuação dos membros em todos os níveis judiciais, isto é,

desde a primeira instância até os Tribunais Superiores e o Supremo Tribunal Federal (STF), e também no microssistema processual do Juizado Especial Federal. No ponto, calha citar as Portarias PGF 530/2007 e 865/2012.

Além do sistema de orientação judicial capitaneado pelo Núcleo de Orientação e Estudos Judiciais do Departamento de Contencioso da PGF, a atuação contenciosa é realizada, em regra, por áreas de especialização, no órgão central e também nos órgãos regionais de execução com atuação contenciosa, por núcleos de especialização em áreas temáticas (previdenciário, matéria administrativa, agrário, ambiental, etc.) e também por núcleos de atuação prioritárias, que se ocupam de ações estratégicas e/ou relevantes.

Tal organização vem sendo implementada e aprimorada desde a centralização da atuação contenciosa em órgãos de execução a partir do ano de 2007. No ano de 2016, foi editada a Portaria PGF n. 172, de 21 de março de 2016 (que dispõe sobre a estrutura, organização e atribuições dos órgãos de execução da PGF) e formalizou de forma sistematizada os subnúcleos de atuação prioritária para atuação em processos judiciais e extrajudiciais considerados prioritários, relevantes ou estratégicos nas matérias de cobrança e recuperação de crédito, administrativa e finalística em matéria de previdência e assistência social, no âmbito das Procuradorias Regionais Federais e Procuradorias Federais nos Estados (arts. 5º, inciso I, alínea “d”, inciso II, alínea “d”, inciso IV, alínea “f”, art. 12, inciso I, alínea “d”, inciso II, alínea “d”, inciso IV, alínea “e”).

Além dos referidos subnúcleos de atuação prioritária, as Procuradorias Regionais Federais ainda contam em sua estrutura com o Núcleo de Gerenciamento da Atuação Prioritária, ao qual compete o gerenciamento, a coordenação e o acompanhamento da atuação em processos judiciais e extrajudiciais considerados prioritários, relevantes ou estratégicos da respectiva Região (art. 5º, inciso V).

Na Direção Central, o Departamento de Contencioso, responsável por atuar nas causas junto ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, acompanha os processos judiciais considerados estratégicos pela Procuradoria-Geral Federal com apoio do o Núcleo de Assuntos Estratégicos,

, nos termos do artigo 31, inciso I, da Portaria PGF n. 338, de 12 de maio de 2016, e também com áreas de atuação prioritárias.

A designação dos membros para atuação nos núcleos de atuação prioritária é objeto de seleção interna periódica, realizada a partir de critérios aderentes às atribuições a serem desempenhadas com escopo de indicação do perfil técnico mais adequado.

Importa destacar, ainda, que a atuação contenciosa não é completamente dissociada da atividade de consultoria e assessoramento jurídico. Em verdade, verifica-se no microcosmo interno da AGU um imbricamento das atribuições de órgãos de contencioso e de consultoria que gera a sinergia apta e necessária a otimizar o funcionamento orgânico da Advocacia-Geral.

Trata-se de um regime de colaboração, em que os órgãos de consultoria fornecem elementos de fato e de direito para auxiliar a atuação do órgão de contencioso, na busca de uma mais aprimorada defesa judicial e extrajudicial da Administração Pública Federal.

Assim é que a Portaria AGU nº 1547/2008, que dispõe sobre a requisição de elementos de fato e de direito necessários à atuação dos membros da Advocacia-Geral na para defesa judicial dos direitos ou interesses da União, de suas autarquias e fundações, estabelece, em seu art. 5º, que

Art. 5º Na ausência de parecer, súmula ou qualquer outra orientação normativa do Advogado-Geral da União, de orientação da CGU, da PGU ou da PGF, os órgãos de representação judicial da AGU e da PGF poderão, quando indispensável à defesa do ente representado, requerer aos órgãos jurídicos da área consultiva referidos no parágrafo único do art. 3º, preferencialmente por intermédio de correio eletrônico, elementos de direito para subsidiar a defesa da União, das autarquias e fundações públicas federais:

I - nas ações que envolvam questão relativa a pessoal da Administração Federal;

II - nas ações que envolvam questão relativa à área meio do órgão ou entidade da Administração Federal assessorado;

III - nas ações que envolvam questão relativa à área de competência legal específica de Ministério, demais órgãos da Presidência da República, autarquias ou fundações da União.

Por sua vez, a Portaria PGF nº 530/2007 estabelece competir às Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações (órgãos de consultoria) “a disponibilização dos elementos de fato, de direito e outros necessários à defesa judicial da entidade, incluindo a designação de prepostos”, bem como “a definição das teses jurídicas e estratégias processuais a serem observadas, quando o contencioso judicial envolver matéria específica de atividade fim da entidade” (art. 2º, §1º, I e II).

No que tange às teses jurídicas, merecem destaque as defesas mínimas cujos procedimentos para elaboração e utilização estão previstos na Portaria PGF 931/2011, nos seguintes termos:

Art. 2º Incumbem às Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às autarquias e fundações públicas federais, a elaboração e a atualização das teses de defesa mínima a serem utilizadas na defesa das respectivas entidades em questões de direito relativas às matérias de sua atividade finalística.

§ 1º A elaboração e a atualização das teses de defesa mínima em matéria não finalística cabem ao Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONT/PGF.

§ 2º Quando a tese de defesa mínima versar sobre matéria relacionada à cobrança e recuperação de créditos, a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal se manifestará antes da sua divulgação.

A exemplo da PGF, a PGU adota sistemática de elaboração, organização, divulgação e atualização das orientações e teses mínimas de defesa aos seus órgãos de execução, como instrumento de coordenação e atuação estratégica. Tais atividades são consideradas prioritárias, nos termos da Ordem de Serviço n. 02, de 24/04/2013.

Na Procuradoria-Geral da União (PGU), a Portaria n. 15/2008 criou os Grupos Permanentes de Atuação proativa no âmbito das Procuradorias Regionais da União, Procuradorias da União e Procuradorias-Seccionais da União, com foco na proposição e acompanhamento de ações civis públicas, ações de improbidade administrativa, ações de ressarcimento ao erário e ações de execução de julgados do Tribunal de Contas da União.

Em razão do incremento das atividades conduzidas pelos referidos grupos e com o objetivo de promover o reforço do pessoal especializado para essa atuação, publicou-se a Portaria AGU n. 265/2019 estabelecendo parâmetros para seleção de Advogados da União lotados na Consultoria-Geral da União, nas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, na Assessoria Jurídica junto à Agência Brasileira de Inteligência e nas Consultorias Jurídicas da União nos Estados para integrarem o Grupo Permanente de Atuação Proativa.

Noutra senda, visando alternativas diferenciadas para prevenção e solução de conflitos e fortalecimento da confiabilidade institucional, foram instituídas as Centrais de Negociação no âmbito da PGU, que atua sob a coordenação do Departamento de Estudos Jurídicos e Contencioso Eleitoral, ensejando medidas de racionalização e otimização do trabalho.

Importante destacar ainda a criação das Equipes Virtuais de Alto Desempenho no bojo do Programa de Gestão por Resultados por meio da Portaria PGU n. 01, de 24/02/2016, com o objetivo de aumentar resultados favoráveis à União por meio de maior qualidade, produtividade e uniformidade na representação judicial, bem como permitir uma melhor alocação dos recursos humanos da PGU.

Com a vigência do Código de Processo Civil, Lei Federal n. 13.105/2015 e considerando a necessidade de lidar com os precedentes vinculantes e institutos como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, Incidente de Assunção de Competência, recursos especiais e recursos extraordinários repetitivos, súmulas, súmulas vinculantes, institui-se pela Portaria PGU n. 04, de 02/08/2016, o Núcleo de Atuação Estratégica em Casos Repetitivos (NUCRE), com o objetivo de promover o acompanhamento e atuação estratégia em casos repetitivos bem como em casos que possam originar precedentes vinculantes.

Para encaminhamentos e ajuizamento das medidas judiciais cabíveis decorrentes das informações e documentos obtidos pelo Estado a partir dos acordos de leniência celebrados pela AGU em parceria com a Controladoria-Geral da União, formou-se o Grupo de Ajuizamento decorrente de Acordos de Leniência – GRAAL, cuja atuação é disciplinada pela Portaria PGU n. 08, de 30/11/2018.

Cumprе mencionar que, para além da formação de equipes com perfil profissional aderente ao tipo de atuação exigida, a organização do trabalho entre os membros da Advocacia-Geral da União objetiva a melhoria contínua dos processos internos com vistas à promoção da especialização, da uniformização de entendimentos, da atuação estratégica e da racionalização das atividades judiciais. Nesse sentido, é relevante mencionar a Portaria PGU nº 02, de 13/04/2018, que institui diretrizes e define competências para a gestão de processos de trabalho no âmbito da PGU; a Portaria PGU nº 03, de 20/04/2018, que disciplina o Modelo de Gestão Judicial na PGU; a Portaria PGU nº 10, de 04/12/2018, que traz diretrizes, estabelece objetivos e define competências para a gestão do conhecimento da PGU; e a Portaria PGU nº 11, de 14/12/2018, que institui diretrizes, estabelece objetivos e define competências para a gestão de riscos da PGU.

Já no âmbito temporal de vigência da Lei 13.327/2016, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional vem atuando também no Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC, e também com a identificação de terceiros responsáveis por dívidas fiscais o que, conforme mencionado na petição apresentada pela AGU na ADI 6053, a aplicação de estratégias de cobrança no âmbito da PGFN saltou expressivamente no período de 2016-2018, passando de R\$ 2.999.100.536,89, em 2016, para R\$ 9.038.530.731,79, em 2018.

Também foi informado na petição em questão que o reconhecimento da titularidade dos honorários advocatícios ensejou a criação de projetos de inovação para aprimoramento da cobrança de créditos tributários e não-tributários das autarquias e fundações públicas, tais como multas decorrentes do poder de polícia administrativa e por descumprimento de contratos administrativos das universidades e institutos federais, salientando-se que a cobrança de créditos dessa natureza tem função que vai muito além da mera

arrecadação de valores aos cofres públicos, pois diz respeito diretamente à implementação das políticas públicas que estão sob a gestão das entidades da Administração Indireta, sendo pertinente registrar que, o projeto de reunião de toda a inscrição em dívida ativa em sistema próprio da AGU, o chamado “sapiensdívida”, de inscrição descentralizada em sistemas de cada autarquia ou fundação, tem potencial de mudança definitiva nessa tão importante atuação da Advocacia Pública.

Na mesma senda, merece destaque a informação de que a PGF instituiu a Equipe Nacional de Cobrança(ENAC/PGF/AGU), pela Portaria n. 614/PGF/AGU, de 31 de agosto de 2016, projeto-piloto que centralizou ações que até então eram executadas de forma dispersa nos vários órgãos de execução do País. Estão inseridas no projeto da ENAC as seguintes autarquias: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAC); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO); Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de todas as unidades da Federação; instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Universidades Federais em todas as unidades da Federação.

Essa racionalização da atividade gera especialização e uniformização da cobrança de créditos da Administração Indireta no que toca à inscrição em Dívida Ativa, protesto extrajudicial, conciliação prévia, ajuizamento de execuções fiscais e condução desses processos. Considerando mais uma vez o intervalo entre 2016-2017, as execuções fiscais saltaram de 39.690 para 59.261, totalizando o valor de R\$ 10.822.595.107,62; enquanto as inscrições em dívida ativa foram ampliadas de 62.626, em 2016, para 130.800, em 2017, o que corresponde, no total, ao montante de R\$ 2.516.075.642.

Portanto, visando responder ao questionamento do demandante, afigura-se adequado dizer que não há um marco normativo próprio e posterior à vigência da Lei 13.327/2016, já que a busca por uma melhor atuação dos órgãos de contencioso é anterior à positivação e regulamentação do direito à percepção dos honorários advocatícios pelos membros da AGU nas Leis 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e 13.327/2016, mas é notório o efeito otimizador da atuação contenciosa produzido pela novel legislação reconhecedora da titularidade dos honorários advocatícios, sendo judicioso consignar que o aprimoramento da atuação contenciosa não se consubstancia na mera “alocação de membros com maior vocação para as áreas litigiosas mais complexas”, consubstanciando-se em medida complexa, que envolve outros fatores como a organização, a atuação estratégica, entre outros, e que continua a ser perseguida pela instituição, inclusive após a edição das mencionadas leis, por se tratar de uma obra inacabável, mas irrenunciável aos que almejam uma advocacia pública de excelência, e sempre passível de aperfeiçoamento.

Na linha do que fora exposto no texto inicial que precede os questionamentos do demandante da informação – no sentido de que a obtenção de informações visa a “avaliação econômica ex post da distribuição de honorários de sucumbência aos procuradores da Fazenda Nacional e medir possíveis benefícios ao governo federal de tal política” - afigura-se pertinente mencionar que a percepção dos honorários advocatícios tem-se revelado como um componente de estímulo ao aprimoramento da atuação contenciosa conduzida pelos membros da AGU que, aliada às medidas de aprimoramento orgânico-institucional mencionadas acima, propiciaram significativos níveis de incremento da arrecadação e da defesa e efetivação de políticas públicas associadas.

Por fim, há que se registrar que o ora relatado se baseia em informações obtidas no âmbito desta Advocacia-Geral da União, cabendo orientar o demandante que, acaso entenda necessário, busque informações junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (tendo em vista a sua vinculação administrativa ao Ministério da Economia) e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, instituído pelo art. 33 da Lei 13.327/2016.

Questão 5:

A partir da lei 13.327/2016, houve a criação de câmaras, órgãos de execução, grupos de trabalho ou outro ato administrativo para garantir o pagamento dos honorários de sucumbência pelas partes vencidas?

Resposta: *abarcada no item 4.*

Importa consignar que a própria Lei 13.327/2016 criou, em seu art. 33, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, cujas competências estão elencadas no art. 34 daquele diploma legal.

RESPOSTA EM TERCEIRA INSTÂNCIA

Não houve novos provimentos por considerar que houve inovações nas razões recursais.