



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS
Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União e do FGTS
Coordenação de Acompanhamento e Controle Gerencial da Dívida Ativa

Nota SEI nº 73/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME

DOCUMENTO PÚBLICO.

ANALISA OS EFEITOS DA INTRODUÇÃO DA SISTEMÁTICA DE REMUNERAÇÃO POR PERFORMANCE PARA A ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL SOBRE A RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.

Processo SEI nº 10951.103825/2019-16

I

Trata-se de Nota que analisa os efeitos da introdução da sistemática de remuneração por performance, baseada em honorários advocatícios, para a Advocacia Pública Federal pelo Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13105/2015) e pela Lei nº 13327/2016 sobre a recuperação da dívida ativa da União.

Para efeitos de delimitação do objeto estudado, serão comparados os números dos dois anos anteriores à percepção da remuneração variável conforme a performance, ou seja, 2015 e 2016, com os dois anos seguintes, 2017 e 2018.

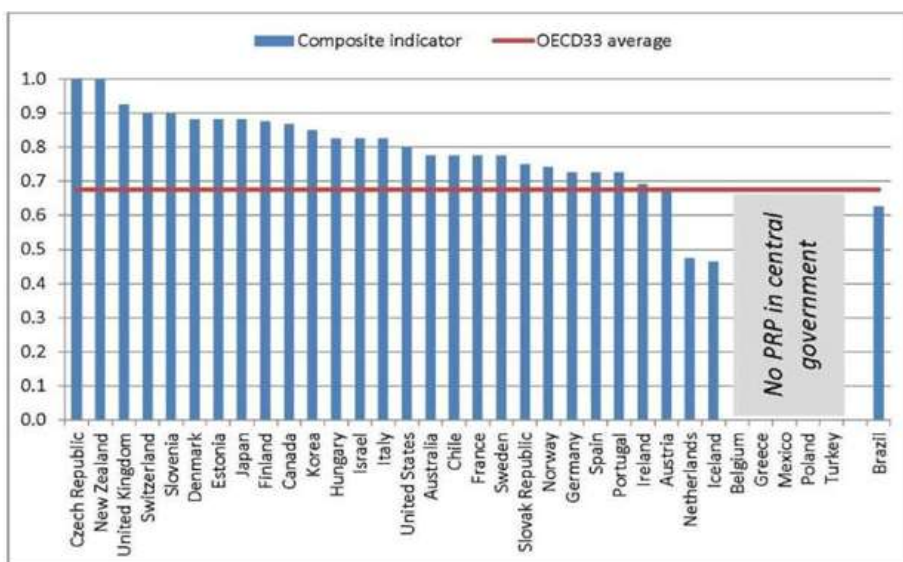
II- CONTEXTUALIZAÇÃO DO PERÍODO ANTERIOR À PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

Nos anos 2015 e 2016, tanto a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e quanto a Advocacia Geral da União (AGU) passaram por um contexto institucional bastante dramático, especialmente sob o viés da gestão de pessoas. A defasagem remuneratória dos quadros da Advocacia Pública Federal comparada a outras carreiras jurídicas como a Magistratura, o Ministério Público e a própria Advocacia Pública Estadual era bastante elevada. Esse fato acarretou um elevado índice de evasão nas carreiras da AGU, que beirava os 40%, segundo levantamento da própria instituição[1].

Esse elevado índice de evasão prejudicava bastante a gestão institucional e, por consequência, os resultados da recuperação de créditos da União. Havia uma grande dificuldade no desenvolvimento de projetos fundamentais de longo prazo em virtude das constantes mudanças na equipe decorrentes do êxodo de Procuradores da Fazenda Nacional para outras carreiras com remuneração mais atrativa. De fato, pesquisa efetuada pelo Ministério da Justiça realizada em 2011 indicou que apenas 10% dos membros da AGU que prestavam concurso declararam não ter vocação para advocacia pública. Logo, presume-se que o fator remuneração preponderava sobre a decisão de buscar uma nova carreira [2].

De modo a equacionar este problema, em 2016 a União Federal reviu a política remuneratória dos membros da AGU, regulamentando o art. 85, §19, do Código de Processo Civil no âmbito da Advocacia Pública Federal e introduzindo a sistemática de remuneração por performance para seus quadros. A Lei nº 13.327/2016 previu um subsídio inicial inferior para os Advogados Públicos Federais em relação a outras carreiras jurídicas da União, como a de Delegado de Polícia Federal (-9%), Defensor Público Federal (-12%), Juiz Federal (-32%) e Procurador da República (-35%), com a possibilidade de ser compensado pela percepção de honorários, baseados no êxito em ações judiciais e na recuperação de créditos da dívida ativa.

O modelo de remuneração por performance (*performance related pay*), em que se baseia a sistemática dos honorários advocatícios, é reconhecido como uma boa prática pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual é levado a efeito intensamente por seus países membros, conforme gráfico abaixo, em que 0 (zero) significa sem utilização e 1 (um) alta utilização:



Fonte: <http://www.oecd.org/gov/pem/performanceandleadership.htm>

Em se tratando especificamente da Advocacia Pública, a remuneração por performance vincula-se ordinariamente à percepção dos honorários advocatícios. De acordo com estudo elaborado em 2016, salvo as procuradorias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, todas as demais procuradorias estaduais e do Distrito Federal já remuneravam seus Advogados Públicos à base honorários[3].

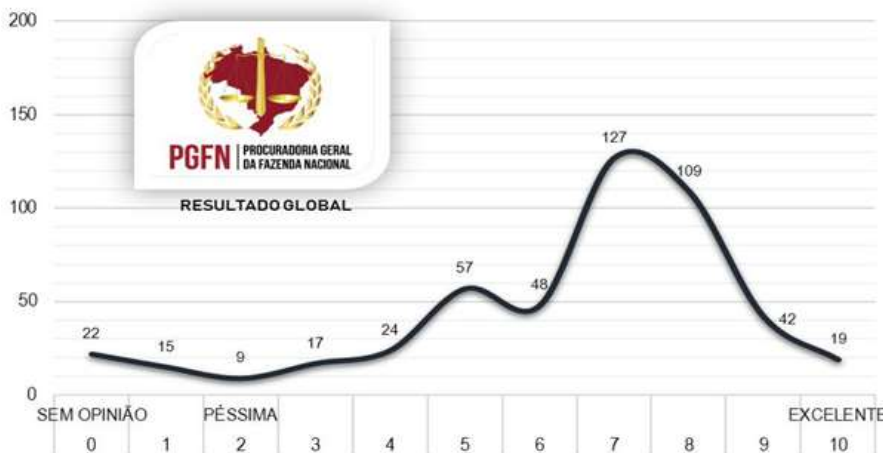
III- OS EFEITOS DA REMUNERAÇÃO POR PERFORMANCE SOBRE O CLIMA ORGANIZACIONAL, A INOVAÇÃO E A RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

Os efeitos da percepção de honorários advocatícios sobre os Procuradores da Fazenda Nacional ao longo dos últimos anos foi extremamente marcante. Conforme pesquisa elaborada pelo Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional em 2019, a prerrogativa mais importante indicada pela carreira é exatamente a percepção dos honorários advocatícios:



Fonte: Primeiro Diagnóstico da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional – Sinprofaz (2019)

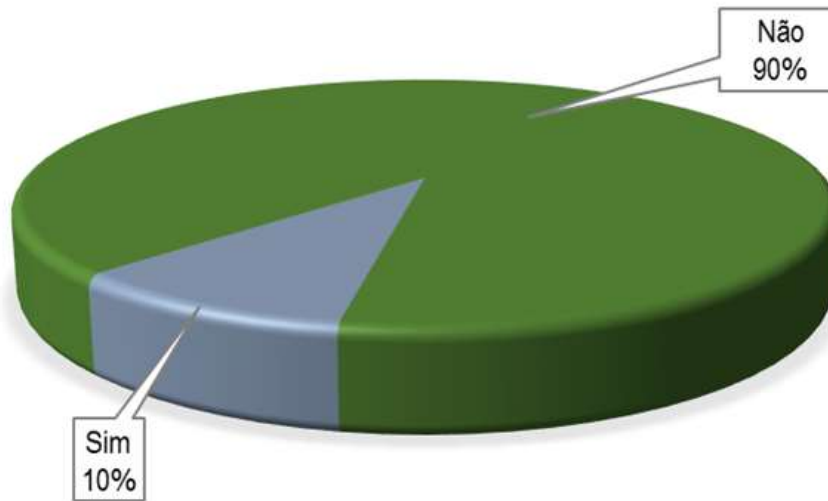
A avaliação global da PGFN pelos procuradores está bastante positiva, sendo as notas 7 e 8 as que mais se repetem, denotando um clima organizacional favorável:



Fonte: Primeiro Diagnóstico da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional – Sinprofaz (2019)

Finalmente, neste novo quadro da PGFN após a percepção de honorários advocatícios, os problemas oriundos do elevado índice de evasão da carreira praticamente cessaram. Atingiu-se um quadro de tamanha satisfação institucional que apenas 10% dos Procuradores da Fazenda Nacional pretendem prestar um novo concurso:

Pretende fazer Novo Concurso?



Fonte: Primeiro Diagnóstico da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional – Sinprofaz (2019)

Este quadro de satisfação com a instituição tornou a PGFN um campo fértil para a adoção de ideias inovadoras. De acordo com os modernos estudos sobre a teoria da inovação, a concretização de qualquer ideia depende do dispêndio de energia e da assunção de riscos. No período pré-honorários, em que 40% dos seus membros tinham como foco deixar a Advocacia Pública Federal, o clima para a realização de ideias inovadoras era extremamente desfavorável. Atualmente, há um alto nível de comprometimento e aderência aos projetos institucionais, além da disposição para encarar os riscos e os custos necessários para concretizar ideias inovadoras. Assim, problemas complexos enfrentados pela PGFN, dentre os quais a cobrança da dívida ativa da União, que hoje supera R\$ 2,3 trilhões, titularizados por mais de 5 milhões de devedores, estão recebendo novas abordagens.

Fluxo da inovação



Observa-se que, nos últimos anos, a PGFN se notabilizou pelo desenvolvimento de projetos inovadores e bem sucedidos nas áreas de inteligência fiscal (rating da dívida ativa, monitoramento patrimonial eletrônico, criação do LAB-PGFN e do Grupo de Combate à Fraude Fiscal Estruturada), no fortalecimento dos mecanismos de cobrança (convênio com o SERASA, indisponibilidade administrativa de bens, corresponsabilização administrativa de devedores) e na revisão de processos de trabalho (introdução do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, ajuizamento seletivo, controle eletrônico de prescrição, criação do portal digital de serviços da PGFN “Regularize”).

Linhas de ação



INTELIGÊNCIA FISCAL
Utilização de ferramentas de *big data* na cobrança da DAU
Rating; monitoramento patrimonial eletrônico; LAB-PGFN e GOEFF

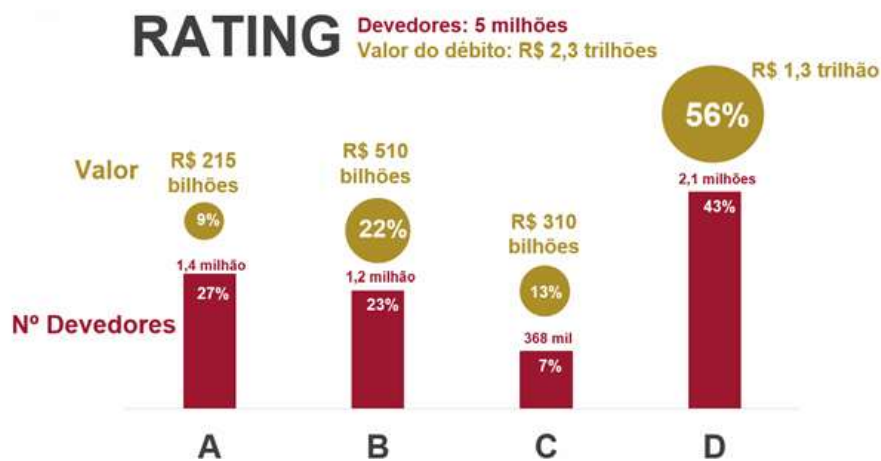


FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS DE COBRANÇA
Lei nº 13.606/2018
Convênio com SERASA; indisponibilidade administrativa de bens; corresponsabilização administrativa de devedores



REVISÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO
Tornar os processos de trabalho atuais mais eficientes
RDCC; Ajuizamento seletivo; controle eletrônico de prescrição; Regularize

A título de exemplo, o rating da dívida ativa, concebido pela PGFN em parceria com outros órgão federais, permitiu segmentar a carteira conforme a perspectiva de recuperação em quatro níveis - de alta recuperabilidade a irrecuperável. Esta inovação revolucionou a cobrança da dívida ativa da União, ao fundamentar a aplicação da régua de cobrança, ou seja, medidas diferenciadas conforme o perfil do devedor.



Fonte: DW PGFN.

O resultado da aplicação dessas inovações à cobrança da dívida ativa da União é absolutamente notável, pois mesmo num contexto de crise econômica, a média dos valores recuperados em 2017 e 2018 aumentou 65%, passando de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 25,9 bilhões.



Fonte: elaboração própria, baseada em dados do DW PGFN.

Atribui-se o aumento substancial da recuperação de créditos à implementação de diversos projetos conduzidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O sucesso destes projetos está diretamente relacionado à adesão maciça da comunidade organizacional às novas propostas, bem como à melhora do clima organizacional e à introdução da remuneração por performance, que leva os procuradores a participar dos resultados da gestão. A natural resistência a mudanças enfrentada por qualquer gestor na revisão dos processos de trabalho existentes ou na introdução de um novo processo de trabalho atualmente é bastante reduzida e o comprometimento do corpo funcional é notável. Seguem alguns exemplos de projetos exitosos no âmbito da dívida ativa:

NOVAS ESTRATÉGIAS: Ajuizamento seletivo e RDCC

Utilizar o Judiciário apenas para expropriar bens do devedor já identificados pela PGFN

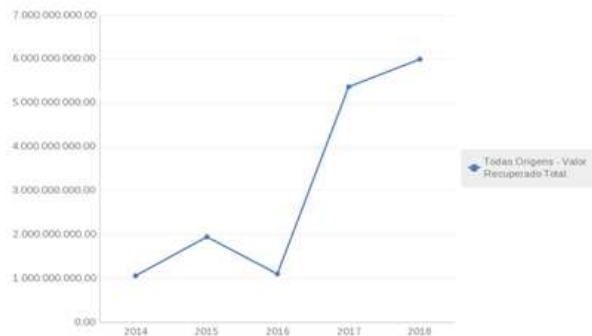
- 1) Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos:** diligencimento patrimonial; cobrança extrajudicial; acompanhamento de parcelamentos e garantias;
- 2) Ajuizamento seletivo:** 390 mil execuções fiscais em 2016 / 178 mil em 2017 / 150 mil em 2018;
- 3) Arquivar para diligenciar:** 1,5 milhão de processos de execução fiscal sem identificação de bens arquivados provisoriamente

Fonte: elaboração própria, baseada em dados do DW PGFN.

O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), introduzido pela Portaria PGFN nº 396/2016, aliado ao ajuizamento seletivo, trouxeram uma nova feição para a estratégia de cobrança baseada na execução forçada. Atualmente esta estratégia é direcionada para a expropriação de bens previamente identificados pela PGFN, mediante utilização de modernas ferramentas de diligencimento patrimonial. Para os devedores que não possuem patrimônio identificado, aplicam-se as estratégias de cobrança administrativa. Essa mudança de abordagem da execução fiscal acarretou um aumento do valor recuperado em torno de 500% de 2016 para 2018.

Aprimoramento de estratégias: Ajuizamento seletivo e RDCC

Valor recuperado com a execução fiscal



Fonte: DW PGFN.

A PGFN regulamentou em 2017 o Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade, de modo a corresponsabilizar terceiros em virtude da prática de ato ilícito como a dissolução irregular do estabelecimento empresarial. Num esforço conjunto promovido pela Coordenação Geral de Recuperação de Créditos e as unidades da PGFN, atualmente registram-se mais de 1,3 milhão de devedores corresponsabilizados pela Fazenda Nacional.

Aprimoramento de estratégias: Corresponsabilização de terceiros

Apurar administrativamente casos de dissolução irregular e outras hipóteses legais de corresponsabilização

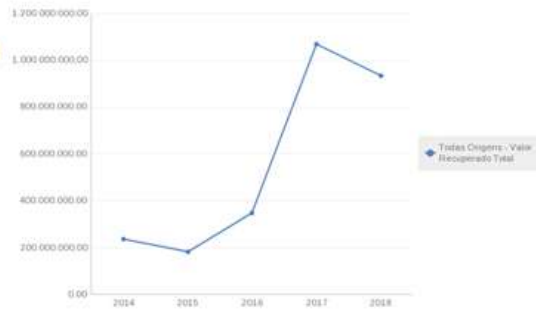
Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade (Portaria PGFN nº 948/2017): assegura o contraditório e a ampla defesa e permite a imputação de responsabilidade a terceiros sem a necessidade de recorrer ao Judiciário;

1,3 milhões de corresponsáveis reconhecidos

Como resultado do aprimoramento desta estratégia, o valor recuperado saltou de R\$ 350 milhões em 2016 para R\$ 930 milhões em 2018.

Aprimoramento de estratégias: Corresponsabilização de terceiros

Corresponsabilização de terceiros



Fonte: DW PGFN.

O protesto é outra estratégia de cobrança extrajudicial que vem sendo continuamente aprimorada pela PGFN. Os limites de valores foram retirados e os sistemas gerenciadores do protesto tiveram sua capacidade ampliada. Como consequência, mais de 3,6 milhões de certidões de dívida ativa da União já foram protestadas, totalizando R\$ 70 bilhões.

Aprimoramento de estratégias: protesto extrajudicial

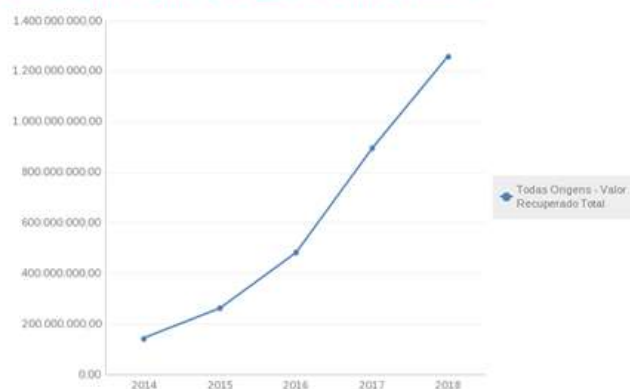
O protesto impacta o crédito do devedor junto ao mercado privado, complementando os efeitos do Cadin/CND

3,6 milhões de débitos protestados desde 2013, no valor de R\$ 70 bilhões

A recuperação de créditos da União com o protesto também é crescente, demonstrando o acerto da PGFN em investir neste mecanismo de cobrança extrajudicial. Apenas em 2018, R\$ 1,3 bilhão foram recuperados com esta estratégia, representando um incremento de 159% em relação ao valor recuperado em 2016.

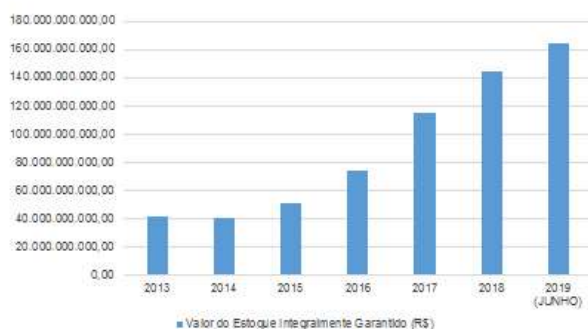
Aprimoramento de estratégias: protesto extrajudicial

Protesto Extrajudicial



Além da recuperação de créditos propriamente dita, outros indicadores apontam para uma rápida evolução do desempenho da PGFN na gestão da dívida ativa após o advento dos honorários. Por exemplo, o estoque integralmente garantido saltou de R\$ 73 bilhões em dezembro de 2016 para R\$ 160 bilhões em junho de 2019. Isso representa um aumento de 120% em menos de três anos. Caso a União se sagre vencedora nas demandas judiciais, esse valor ingressará nos cofres públicos definitivamente.

Estoque integralmente garantido



O estoque da dívida ativa da União que está integralmente garantido pelos devedores saltou de **R\$ 73 bilhões** em 2016 para mais de **R\$ 160 bilhões** em junho de 2019 (aumento de 120% em menos de 3 anos).

Fonte: DW PGFN.

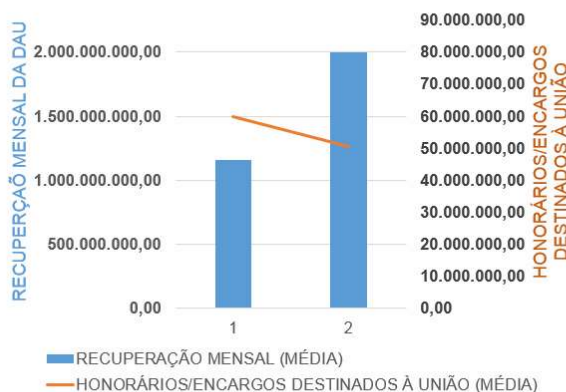
III- OS EFEITOS DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PARA A UNIÃO

Em busca de avaliar matematicamente o ganho ou perda da União com a introdução dos honorários advocatícios, comparando os números do biênio 2015/2016 (sem honorários vinculados à performance) com 2017/2018 chegamos aos seguintes números:

- a) Em 2015/2016, a recuperação mensal média dos créditos da União inscritos em dívida ativa era de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão e o valor arrecadado especificamente com honorários ou encargos legais era em torno de R\$ 60 milhões por mês;
- b) Em 2017/2018, a recuperação mensal média dos créditos da União inscritos em dívida ativa passou para aproximadamente R\$ 2 bilhões e o valor arrecadado especificamente com honorários ou encargos legais diminuiu para algo em torno de R\$ 50 milhões por mês;
- c) Embora tenha havido uma redução de aproximadamente R\$ 10 milhões por mês no valor dos encargos ou honorários destinados ao caixa da União, observou-se um incremento da arrecadação de outros créditos da ordem de R\$ 800 milhões por mês. Logo, para cada R\$ 1 que a União deixou de arrecadar com honorários/encargos, a PGFN recuperou aproximadamente mais R\$ 80 em outros créditos[4].

Isso demonstra que o pagamento de honorários advocatícios para a advocacia pública federal não implicou qualquer renúncia de receita ou perda de arrecadação, visto se caracterizar numa medida de eficiência que trouxe expressivo retorno para a União.

Quantificação do ganho da União



Nos anos 2015/2016, a União arrecadou em média **R\$ 60 milhões/mês** com honorários/encargos. Em 2017/2018, esse valor caiu para **R\$ 50 milhões/mês**.

Essa perda de receita foi amplamente compensada pelo ganho de eficiência na recuperação de créditos, que passou de **R\$ 1,2 bilhão/mês** para **R\$ 2 bilhões/mês**.

* Valores não incluem créditos recuperados via GPS, por ausência de disponibilidade detalhada do dado no DW PGFN

Fonte: DW PGFN

De resto, cumpre registrar que as despesas de desenvolvimento referente a projetos que envolvem os sistemas informatizados abaixo indicados são patrocinados pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, baseado em convênio com a PGFN. Caracteriza-se uma relação de ganha-ganha para ambas as partes, que fortalece imediatamente a arrecadação e a gestão dos créditos da União e, por tabela, dos encargos legais e honorários advocatícios. É certo que este acordo de cooperação é fundamental para a continuidade dos projetos da PGFN na área de recuperação de créditos, principalmente diante do contexto vivenciado de contingenciamento orçamentário.

APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA

Intercâmbio de informações com órgãos de proteção ao crédito – Sistema Analytics

Ampliação do Protesto – Sistema Cobra
Cobrança Administrativa Parametrizada – Sistema Cobra
Parcelamento Parametrizado – Sistema Sispar

APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE COBRANÇA JUDICIAL

Diligenciamento Automático e Monitoramento Patrimonial – Sistema Analytics
Ajuizamento Seletivo – Sistema Flexa

CLASSIFICAÇÃO DO CRÉDITO INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA

Rating dos devedores – Sistema DW

MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA DÍVIDA ATIVA

Modernização do SIDA

IV- CONCLUSÃO

Diante do exposto conclui-se que:

a) no período anterior à percepção da remuneração por performance, o índice de evasão das carreiras da AGU beirava os 40%, o que prejudicava sobremaneira a condução de projetos de longo prazo, especialmente daqueles que demandavam a concretização de ideias inovadoras;

b) a introdução da remuneração por performance para a Advocacia Pública Federal teve efeitos altamente positivos sobre o clima organizacional na PGFN, reduzindo a evasão da carreira, permitindo a geração de um ambiente propício à inovação e, por consequência, incrementando substancialmente a recuperação do crédito público;

c) em termos puramente numéricos, comparando-se os valores recuperados pela PGFN em 2015/2017, com os valores recuperados em 2017/2018, para cada R\$ 1 que a União deixou de arrecadar com encargos/honorários, a PGFN recuperou aproximadamente outros R\$ 80 em outros créditos.

d) o acordo de cooperação entre a PGFN e o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios é fundamental para a continuidade dos projetos da PGFN na área de recuperação de créditos, principalmente diante do contexto vivenciado de contingenciamento orçamentário.

Após sua aprovação, propõe-se conferir ampla divulgação a esta Nota, bem como o seu encaminhamento à SGCT/AGU, a título de subsídio para a defesa da sistemática de remuneração por performance para a Advocacia Pública.

[1] https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/344178

[2] https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/04/16/internas_economia,298003/agu-enfrenta-fuga-de-procuradores-apesar-das-altas-remuneracoes.shtml

[3] <http://www.aldemario.adv.br/pl/7honocompara.pdf>

[4] Os cálculos desta seção se restringem a valores recuperados por DARF, que correspondem a aproximadamente 90% da recuperação total da PGFN, e não incluem valores pagos via GPS, ante a ausência de disponibilidade detalhada do dado no DW PGFN.

Brasília, 10 de setembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente
EVERALDO SOUZA PASSOS FILHO
Procurador da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Everaldo Souza Passos Filho, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/09/2019, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3918312** e o código CRC **FB4D2B31**.