

**ORGANIZAÇÃO DAS SUBSTITUIÇÕES PARA OS MEMBROS DA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) EM FACE DE
AFASTAMENTOS DE SEUS PARES.**

Por

RAFAEL PEDROSO COLEMBERGUE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública
Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização
Programa FGV In Company

Abril /2014

PÁGINA DE APROVAÇÃO

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

PROGRAMA FGV IN COMPANYY

Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública

O trabalho de Conclusão de Curso

**ORGANIZAÇÃO DAS SUBSTITUIÇÕES PARA OS MEMBROS DA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) EM FACE DE
AFASTAMENTOS DE SEUS PARES.**

elaborado por

RAFAEL PEDROSO COLEMBERGUE

E aprovado pela Coordenação Acadêmica do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, foi aceito como requisito parcial para obtenção do certificado de Pós-Graduação, nível de especialização, pelo Programa FGV *In Company*.

Fundação Getúlio Vargas

DECLARAÇÃO

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, representada neste documento pelo Sr. (a) _____, (cargo) _____, autoriza a divulgação de informações e dados coletados em sua organização, na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado: ORGANIZAÇÃO DAS SUBSTITUIÇÕES PARA OS MEMBROS DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) EM FACE DE AFASTAMENTOS DE SEUS PARES, realizado pelo aluno Rafael Pedroso Colembergue, do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, do Programa FGV In Company, com objetivos de publicação e/ou divulgação em veículos acadêmicos.

_____, _____ de _____ de 20____

TERMO DE COMPROMISSO

O aluno Rafael Pedroso Colembergue, abaixo-assinado, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, do Programa FGV In Company, realizado nas dependências da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional da 4.^a Região, no período de março/2012 a março 2014, declara que o conteúdo do trabalho de conclusão de curso intitulado: **ORGANIZAÇÃO DAS SUBSTITUIÇÕES PARA OS MEMBROS DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) EM FACE DE AFASTAMENTOS DE SEUS PARES**, é autêntico, original, e de sua autoria exclusiva.

Porto Alegre, 10 de abril de 2014.

Rafael Pedroso Colembergue

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Márcia Bernini Colembergue, pela compreensão nos momentos de ausência familiar, decorrentes dos meus deslocamentos na nossa Cidade, Lajeado, para as aulas em Porto Alegre. Sua compreensão e a segurança e carinho com que tratou a nossa pequena Lívia – com apenas dois anos quando do meu ingresso na Pós Graduação – foram comoventes.

RESUMO

O suprimento da carência de Procuradores em decorrência de afastamento dos seus pares é um problema de ordem institucional insolúvel atualmente. Além disso, há centenas de cargos de Procurador vagos. A demanda de trabalho da PGFN é grande e crescente.

Obtiveram-se opiniões de Procuradores da Fazenda Nacional sobre o tema e a solução apontada como preferencial é a mesma já existente em outras instituições que conseguiram minimizar e até resolver o problema.

Apresentam-se como *benchmark* as soluções das carreiras jurídicas do Rio Grande do Sul. Todas contam com adicional ou gratificação de substituição. Isso ajuda o gestor a resolver o problema com segurança jurídica, o profissional afastado a não ter seu serviço represado durante ausência e o substituto a ter retorno financeiro pelo recebimento de trabalho extraordinário.

Disso tudo, foi apresentada proposta para, ao menos, minimizar o problema.

Palavras-chave: PGFN. Substituição. Afastamento. Carreiras jurídicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

CF-88 – Constituição Federal de 1988

DPE-RS – Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul

MP-RS – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

PC-RS – Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul

PGE-RS – Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2. DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL	11
2.1 Breve Histórico da Instituição.....	11
2.2 Breve levantamento do quadro atual.....	12
2.2.1 Dos afastamentos dos Procuradores da Fazenda Nacional e consequência da situação..	13
2.2.2 Do Planejamento Estratégico da PGFN.....	16
2.3 O princípio da Eficiência como norteador da ação administrativa.....	17
2.4 Da opinião dos Procuradores da Fazenda Nacional da 4ª Região – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – sobre o tema das substituições.....	17
3. DAS CARREIRAS JURÍDICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	20
3.1 Do Poder Judiciário.....	20
3.2 Do Ministério Público (MP-RS).....	21
3.3 Da Defensoria Pública (DPE-RS).....	23
3.4 Da Polícia Civil (PC-RS).....	24
3.5 Da Procuradoria-Geral Do Estado (PGE-RS).....	25
4. DA IMPLEMENTAÇÃO DE PAGAMENTO POR SUBSTITUIÇÃO NO ÂMBITO DA PGFN	28
4.1 Implementação do Pagamento no Âmbito do Ministério da Fazenda.....	28
4.2 Implementação do Pagamento do Âmbito da AGU.....	29
4.3 Da Natureza Jurídica do Pagamento da Substituição e Alteração Legislativa.....	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34

INTRODUÇÃO

O problema na organização das substituições dos Membros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) quando do afastamento de seus pares é um problema cada vez mais aparente e prejudicial.

Na verdade, isso não é exclusividade da PGFN, sendo questão a ser resolvida no âmbito de toda a Advocacia-Pública Federal. Porém, para que seja possível a realização de uma aferição mais confiável, a obra será restrita à questão no âmbito da PGFN.

Como é sabido na instituição, há uma demanda de trabalho muito grande. A PGFN lida, além da defesa das políticas públicas do âmbito fiscal, com a cobrança de valores inscritos em dívida ativa oriundos de dezenas de órgãos públicos. A maior parte advém da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), que é responsável pelo lançamento dos créditos tributários oriundos de toda a legislação federal – PIS, COFINS, IRPF, IRPJ, IPI...

Quando foi publicada a Lei da Super Receita (Lei 11.457/2007), foram criados mil e duzentos cargos de Procurador da Fazenda Nacional para lidar com atribuições que até então eram de outros órgãos, notadamente da Procuradoria-Geral Federal. Veja-se a lei referida e, logo abaixo, a Constituição Federal:

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

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

Art. 18. Ficam criados na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional 1.200 (mil e duzentos) cargos efetivos de Procurador da Fazenda Nacional.
Parágrafo único. Os cargos referidos no **caput** deste artigo serão providos na medida das necessidades do serviço e das disponibilidades de recursos orçamentários, nos termos do [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#).

Art. 131. [...]

§ 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.

Houve um incremento gigantesco de atribuições. Os cargos, entretanto, até o ano de 2014, sete anos após a edição da lei, foram providos apenas de forma parcial.

A situação fica ainda mais complicada quando há afastamentos legais de Membros da carreira por férias, licença-gestante, capacitação e tantos outros motivos que afastam o profissional de suas atividades. Na prática, isso traz dois grandes problemas: um de ordem institucional, outro de ordem particular-pessoal. O primeiro se traduz da dificuldade da realocação do trabalho aos Procuradores que estão em efetivo exercício; o outro é a sobrecarga a qual fica exposto o(s) profissional(is) que substitui(em) seu par.

Será apresentada proposta de solução para o problema, com análise da situação das Carreiras Jurídicas do Rio Grande do Sul que possuem organização, em legislação própria, para as substituições. Serão abordadas as respectivas leis e ouvidas as impressões de Membros de cada uma delas sobre a questão.

Também será abordada pesquisa no âmbito da própria PGFN, através da qual seus Membros poderão escolher entre as opções apresentadas pelo autor da obra e tecer considerações.

Por fim, com base nas pesquisas bibliográficas, legislações e oitiva de profissionais envolvidos com o assunto, apresentar-se-á sugestão objetiva para solução da pendência.

2. DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

2.1 Breve Histórico da Instituição

A origem remota da Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN) é a Diretoria-Geral do Contencioso (1850), a Procuradoria da Fazenda Pública (1909) e a Procuradoria da Fazenda Nacional, tendo esta última condição de unidade do Ministério da Fazenda (1956).¹

Como se extrai do site da PGFN, a instituição, nos termos em que é hoje conhecida, nasceu por volta de 1955, tendo sua principal alteração estabelecida no próprio processo de redemocratização do Brasil, com a Carta Magna de 1988. Além disso, em 1993 houve a devida delimitação das atribuições e posicionamento jurídico da PGFN dentro da estrutura do serviço público federal. Veja-se o trecho:²

Com a Lei nº 2.642, de 9 de novembro de 1955, houve a criação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na forma atualmente conhecida, em substituição à Procuradoria-Geral da Fazenda Pública. Instituída como órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, à PGFN era atribuída, principalmente, examinar e fiscalizar os contratos de interesse da União, apurar e inscrever a dívida ativa federal para fins de cobrança judicial e cooperar com o Ministério Público da União junto à justiça comum (art. 1º).

O Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, estabeleceu a segunda lei orgânica da PGFN. Esse diploma legislativo fixou competências até hoje mantidas pelos demais atos normativos que o sucederam, na mesma direção do que previa a Lei nº 2.642, de 1955, estabelecendo o seguinte: a) a vinculação administrativa da PGFN como órgão do Ministério da Fazenda responsável pela prestação de serviços jurídicos da Pasta; b) a atribuição de apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza; c) e sua atuação nacional por força da descentralização do órgão.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, houve uma mudança significativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto a sua vinculação exclusiva ao Ministério da Fazenda. A PGFN passou a integrar a nascente Advocacia-Geral da União, órgão criado para defender, judicial ou extrajudicialmente, os interesses da União.

¹ Nos Limites da História: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos. p. 105. Brasília: UNIP: UNAFE 2009.

² Disponível em <<http://www.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico-1/historico>>. Acesso em 07 de janeiro de 2014.

A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, previu, expressamente, a subordinação técnica e jurídica da PGFN ao Advogado-Geral da União, confirmando a finalidade do legislador constituinte em vincular a Procuradoria como órgão da AGU responsável pela atuação na área fiscal.

Com isso, a PGFN tornou-se órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União e suas atribuições residem, principalmente, na representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda.

Especificamente no que concerne às atribuições, estão previstas, fundamentalmente, nos artigos 12 e 13 da Lei Complementar 73/1993, Decreto-Lei 147/1967, artigo 8º do Anexo I do Decreto nº 7.050, de 23 de dezembro de 2009 e artigos 16 a 23 da Lei da Super Receita (Lei 11.457/2007).

2.2 Breve levantamento do quadro atual

A presente análise é feita com base no relatório denominado “PGFN em números”, publicado no site da instituição, no início de 2014.³

A Procuradoria conta com 2098 Procuradores da Fazenda Nacional e 1333 servidores de apoio, distribuídos em 118 Unidades por todo o país.

Desta informação, já chama atenção que o número de membros da Carreira é maior que o de auxiliares. Ou seja, há mais gente trabalhando na atividade-fim do que na atividade-meio, algo raríssimo nas carreiras jurídicas, particularidade da Advocacia-Pública, considerando a esfera federal. Ministério Público, Poder Judiciário e Polícia Federal têm menos Procuradores da República, Juízes Federais e Delegados de Polícia do que Analistas, Agentes e outros profissionais de índole auxiliar.

Veja-se, por exemplo, a situação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul: há 354 Procuradores do Estado e 292 assessores jurídicos; sem falar nos peritos e agentes administrativos.⁴

³ Disponível em < <http://www.pgfn.gov.br/noticias-1/pgfn-em-numeros>>. Acesso em 28 fev. 2014.

Esta situação prejudica a eficiência administrativa, pois o Profissional melhor remunerado, com mais responsabilidades e cobrado pela resposta final da instituição à sociedade muitas vezes obriga-se a atuar em desvio de função, fazendo cálculos, conduzindo veículos oficiais, etc.

Há aproximadamente 6.887.637 processos judiciais em tramitação sob responsabilidade da PGFN. Friamente, sem maior apego às técnicas estatísticas, teriam cerca de 3.283 processos para cada Procurador, número que – ousamos dizer – nenhum advogado privado possui.

Isso sem contar o déficit causado pelos afastamentos legais dos Procuradores.

2.2.1 Dos afastamentos dos Procuradores da Fazenda Nacional e consequências da situação

Como mencionado na introdução desta obra, a PGFN tem problemas no que concerne aos afastamentos de membros da casa. Na prática, isso cria problemas de ordem institucional (dificuldade da realocação do trabalho) e de ordem particular-pessoal (sobrecarga de trabalho do substituto, sem contraprestação).

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais traz as situações que demandam ausências de um modo geral. Isso pode se dar de forma temporária ou definitiva. Conforme Lei 8.112/1990, são afastamentos que chamamos de temporários: férias (artigo 77); licenças por motivo de doença em pessoa da família, por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro, para o serviço militar, para atividade política, para capacitação, para tratar de interesses particulares e para desempenho de mandato classista (Art. 81. I, II, III, IV, V, VI e VII); afastamentos para servir em outro órgão ou entidade, para exercício de mandato eletivo e para missão ou curso no exterior ou para participação em programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País (artigos 93, 94, 95 e 96-A). De acordo com o mesmo diploma, há as

⁴ Informações prestadas pelo SindisPge, através da Diretora Sindical Márcia Soledade do Nascimento, via e-mail, em 18/02/2014.

vacâncias decorrentes de exoneração, demissão, promoção⁵, readaptação, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável e falecimento (artigo 33, I, II, III, VI, VII, VIII e IX).

Nos casos mencionados, o Membro ausenta-se e suas atribuições ficam à deriva, cabendo a chefia da unidade estabelecer se e como haverá a redistribuição do trabalho. Isso causa desconforto tanto para quem repassa o trabalho, como para quem recebe a carga extra. Inclusive, muitas vezes são gerados conflitos internos, o que prejudica a harmonia e eficiência no ambiente laboral.

Esta situação se agrava quando se trata de unidades de pequeno porte. Há diversas Procuradorias-Seccionais com apenas três Procuradores.⁶ Presumindo-se que o trabalho seja igualmente distribuído entre o trio, quando um tem que se afastar, os dois remanescentes têm sua carga de trabalho acrescida em 50%. Peguemos para exemplo os números divulgados pela própria PGFN: se cada Procurador tem em média 3.283 processos judiciais, quando um se ausenta, os demais teriam um acréscimo de 1641 processos, permanecendo responsáveis por quase 5000 feitos, o que é um absurdo.⁷

É fácil imaginar a situação quase caótica da instituição nos meses de férias escolares, quando as famílias tentam conciliar o descanso de pais e filhos. São muitos os pedidos de férias simultâneas.

Na prática, alguns aceitam o trabalho extra sem qualquer contrapartida por receio de questionar a situação perante seus pares que exercem funções comissionadas. Também – na maioria das vezes – por consideração ou amizade com seus colegas de profissão e espírito público.

Porém, é inegável o sentimento de insatisfação e estresse gerados por conta do trabalho auferido.

⁵ No caso da PGFN, a promoção não é causa de vacância, pois não há alteração de atribuições quando implementada.

⁶ O autor do trabalho é lotado em uma unidade deste porte: Procuradoria-Seccional de Lajeado-RS. Sabe-se que no Rio Grande do Sul também são assim as Seccionais de Bagé, Rio Grande, Uruguaiana, Santana do Livramento e Bento Gonçalves.

⁷ Disponível em < <http://www.pgfn.gov.br/noticias-1/pgfn-em-numeros>>. Acesso em 28 fev. 2014.

Além disso, outra ocorrência é o “abandono” de questões consideradas menos urgentes. Processos de cobrança, que normalmente não têm prazos peremptórios, são deixados de lado, influenciando negativamente na arrecadação dos créditos públicos. O Procurador tenta fazer o possível para dar andamento aos processos da melhor forma e ao mesmo tempo se resguardar de responsabilizações funcionais por eventual erro cometido diante do excesso de trabalho.

Na situação atual da PGFN, sempre há pelo menos dois Procuradores insatisfeitos quando há afastamento. O próprio ausentado retornará estressado com o trabalho que ficou acumulado em sua unidade durante sua falta, pois não havia pessoal disposto a substituí-lo; e o substituto se estressa por receber atribuição que não é sua sem receber nada em troca.

Ademais, o gestor se indispõe porque tem que resolver o problema sem ter meios adequados para isso. Inclusive, no afã de dar fim à situação, mesmo bem intencionado, pode incidir em assédio moral. No Artigo “O Assédio Moral”, do Sindifisco Nacional, uma das atitudes que podem configurar o referido assédio é a:

[...] delegação de tarefas impossíveis de serem realizadas, que fujam da qualificação profissional do cargo, que determinem prazos desnecessariamente exíguos, que dependam de recursos indisponíveis, dentre outras situações.⁸

Ou seja: toda a instituição perde. Inexiste segurança jurídica para a resolução do problema no âmbito da PGFN. A organização da questão, através de legislação específica – nos moldes já existentes em diversas outras carreiras de Estado –, traria ganhos a todos. E a consequência orçamentário-financeira seria praticamente inexistente, dentro de uma instituição absolutamente superavitária como a PGFN. De acordo com o já citado “PGFN em Números” (grifou-se):

Considerando-se a valor total arrecadado, que efetivamente entrou nos cofres da União, e a despesa realizada pela PGFN em 2013, conclui-se que, **para cada R\$ 1,00 (um real) alocado no órgão, suas atividades retornaram à sociedade e ao Estado, aproximadamente, R\$ 20,96 – considerando apenas os valores de arrecadação.** Quando se acrescem à arrecadação da Dívida Ativa da União os valores das vitórias judiciais e extrajudiciais da PGFN, que refletem a manutenção do fluxo de arrecadação da União, observa-se que **a atuação da PGFN resultou em um retorno,**

⁸ Disponível em < https://www.sindifisconacional.org.br/mod_download.php?id...>. Acesso em 08 mar. 2014.

direto (arrecadação) e indireto (economia), de R\$ 298,21 para cada R\$ 1,00 de despesa realizada em razão das suas atividades.

2.2.2 Do Planejamento Estratégico da PGFN

A instituição elaborou para implementação entre os anos de 2012 e 2015 o seu Planejamento Estratégico.⁹

Analisando as questões abordadas no planejamento e cotejando-as com o tema da presente obra, é perceptível a convergência de idéias.

Na “Visão de Futuro (2013-2016)”, consta que a instituição buscará comprometer-se com a efetiva gestão de pessoas e processos.¹⁰

Na “Declaração de Valores”, convém ressaltar os seguintes itens (grifos no original):

5. EFICIÊNCIA, PROATIVIDADE E RESOLUTIVIDADE. Pautamos nossa postura profissional pela eficiência, atuando de forma proativa e resolutiva.

6. GESTÃO INOVADORA. Buscamos novas formas de aprimorar o exercício da gestão, com a colaboração da comunidade organizacional, comprometendo-nos com a melhoria contínua e a inovação.

7. VALORIZAÇÃO DA COMUNIDADE ORGANIZACIONAL. Comprometemo-nos com a valorização das pessoas que fazem a instituição.

8. TRABALHO EM EQUIPE E RELACIONAMENTO INTERPESSOAL. Buscamos um bom clima de trabalho, valorizando esforços conjuntos, compartilhando conhecimentos e propiciando o surgimento de sinergia na equipe.

É notável, em um primeiro momento, que a organização das substituições no âmbito institucional viria ao encontro dos postulados do Planejamento Estratégico. Trata-se de clara, objetiva e alcançável inserção no ambiente corporativo.

⁹ Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/institucional/missao-e-visao-de-futuro-1>>. Acesso em 15 jan. 2014.

¹⁰ “Consolidar-se como instituição fundamental na proteção dos interesses do Estado, na provisão de recursos ao Erário e na redução de riscos fiscais e litigiosidade, referência em conhecimento jurídico e comprometida com a efetiva gestão de pessoas e processos.”

Inegavelmente, é uma inovação da gestão da casa. Ajuda na gestão de pessoas, gestão de processos de trabalho, gera eficiência institucional e valoriza a comunidade organizacional.

Basta que a administração da instituição tenha vontade e compromisso para conseguir melhorar a situação. Não basta que as bases reclamem e que entidades associativas levantem a discussão. O gestor deve postular este direito perante quem lhe nomeia para o cargo de Direção e Assessoramento. Não há qualquer óbice legal ou moral, como se verá adiante.

2.3 O Princípio da Eficiência como norteador da ação administrativa

O princípio da eficiência, há muito mencionado na doutrina de Direito Administrativo, foi elevado à condição de Princípio Constitucional pela Emenda Constitucional 19/1998. Veja-se o artigo 37 da Carta Magna:

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:

O princípio da eficiência representa dois aspectos no serviço público: pode ser considerado com relação ao modo de agir do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível na atuação, para lograr os melhores resultados; por outro lado, considera-se o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de melhor alcançar resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, Direito Administrativo, p.83).

2.4 Da opinião dos Procuradores da Fazenda Nacional da 4ª Região – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – sobre o tema das substituições

Sobre o tema, foi elaborado e enviado questionário para sessenta Procuradores da Fazenda Nacional lotados na 4ª Região. Tomou-se o cuidado de consultar Membros nas mais

variadas situações: exercícios atuais, passados ou inexperiência em cargos de chefia; lotados no interior e nas capitais; pessoas mais novas e antigas na carreira. As questões foram propostas nos exatos termos abaixo transcritos:

Pesquisa de opinião sobre tema objeto de monografia para conclusão de Pós-Graduação em Gestão Pública – Cipad FGV, na área de Gestão de Pessoas.
“ORGANIZAÇÃO DAS SUBSTITUIÇÕES PARA OS MEMBROS DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) EM FACE DE AFASTAMENTOS DE SEUS PARES.”

1. A ideia é criar alguma forma de retribuição aos Membros da PGFN quando acumularem atribuições extras em decorrência de afastamento de seus colegas (férias, licenças, etc.) ou recebimento, pela PGFN, de alta demanda de trabalho (havendo necessidade de reforço na unidade ou divisão da PGFN afetada).

Qual das opções abaixo lhe parece mais adequada ou atrativa?

- A. Concessão de folgas ao substituto;
- B. Obtenção de pontuação para promoção ao substituto;
- C. Pagamento de adicional, gratificação ou indenização de substituição/acumulação ao substituto, no valor de 1/3 do subsídio (modelo utilizado nas Carreiras Jurídicas do Estado do Rio Grande do Sul);
- D. Não deve ser concedida nenhuma retribuição ao substituto.

2. Na sua opinião, a criação de algum dos benefícios mencionados na questão anterior contribuiria para melhorar os níveis de satisfação dos membros da instituição?

- A. Sim
- B. Não

3. Na sua opinião, a criação de algum dos benefícios ao substituto, mencionados na questão 1, ajudaria o gestor (responsável pela Unidade ou Divisão) a melhor redistribuir o trabalho?

- A. Sim
- B. Não

4. Se entender pertinente, fiquei à vontade para tecer considerações sobre a questão.

A pesquisa foi respondida por vinte e seis membros da PGFN.

Com relação ao item 1, vinte e cinco responderam que preferem receber valores pecuniários em virtude das atribuições extraordinárias (opção C) e um prefere receber pontuação para promoção (opção B). Porém, neste voto isolado houve ponderação de que se o substituto já estiver no final da Carreira, deve receber a contraprestação financeira prevista na opção C.

No que concerne aos questionamentos de números 2 e 3, vinte e cinco Procuradores responderam a letra A, ou seja, que a concessão de algum benefício ao substituto melhoraria os níveis de satisfação na Instituição e que isso ajudaria o gestor a melhor redistribuir o trabalho excedente. Os votos nos itens B das questões 2 e 3 foram dados pela mesma pessoa.

A impressão que o autor do trabalho tinha sobre o tema foi amplamente corroborada. Na visão dos entrevistados, a situação atual não é justa, devendo ser corrigida. E, de forma praticamente unânime, é apontado o pagamento de adicional, gratificação ou indenização de substituição como preferência.

3. DAS CARREIRAS JURÍDICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

3.1 Do Poder Judiciário

Trata-se de um dos poderes da república, autônomo e independente. No que interessa a esta obra, está constitucionalizado no artigo 92, VII, além do 125 e 126 da CF – Juizes estaduais.

Para melhor análise do trabalho, apenas a Magistratura estadual do Rio Grande do Sul será tratada.

A questão das substituições está prevista no Capítulo que trata dos vencimentos e vantagens pecuniárias, na Subseção das gratificações especiais, sendo tratada como Gratificação de Substituição, na Lei 6.929/1975 (Estatuto da Magistratura)¹¹:

Art. 72 - O magistrado ou Pretor que, cumulativamente com a sua função na câmara, vara ou comarca de que é titular ou designado, exercer substituição em outra câmara, vara ou comarca perceberá, como gratificação de substituição, importância igual a um terço (1/3) dos vencimentos do seu cargo. (Redação dada pela Lei nº 7.288/79)

§ 1º - A referida gratificação é devida pelo exercício da jurisdição plena em outra vara ou comarca, ainda que os respectivos cargos não tenham sido providos por primeira vez.

§ 2º - Ao magistrado, no exercício da jurisdição residual em comarca ou vara atendida por Juiz Adjunto, é assegurada a gratificação de um nono (1/9) dos seus vencimentos.

§ 3º - Em nenhum caso o substituto perceberá mais de duas (2) gratificações de substituição, não compreendida, na restrição, a jurisdição residual prevista no § 2º deste artigo.

Para a Juíza de Direito Traudeli Iung, titular da 1ª Vara Judicial da Comarca de Estrela-RS, e na Carreira há 15 anos:

¹¹ Artigo 70, Parágrafo Único, 2º c/c artigo 72, da Lei 6929/1975.

Considero o pagamento de valores importante, na medida em que a substituição gera um acúmulo de trabalho, somente vencível com labor além do horário normal. Como não há pagamento de horas extras, a gratificação pela substituição compensa esse trabalho extraordinário, e serve de estímulo para aceitar a designação como substituto, possibilitando que cada profissional avalie se tem condições e disponibilidade ao exercício da substituição, respeitando tabelas de substituição previamente organizadas.

3.2 Do Ministério Público (MP-RS)

Trata-se de instituição colocada como função essencial à Justiça na Constituição Federal, assim como a advocacia.¹²

O MP-RS tem 639 (seiscentos e trinta e nove) membros ativos, entre Promotores e Procuradores de Justiça. Trabalhando diretamente no assessoramento e assistência judicial, são 718 (setecentos e dezoito) servidores concursados e 236 (duzentos e trinta e seis) em cargos comissionados. Ou seja, há 639 pessoas na atividade-fim da instituição e 934 em atividades jurídicas auxiliares.¹³

No caso, diante da delimitação proposta no trabalho, será tratado o caso das substituições no âmbito do Ministério Público gaúcho. Há um adicional de substituição ou acumulação na parte que trata das vantagens pecuniárias, sendo considerado uma gratificação especial. Salienta-se que esta Carreira, assim como os Juízes, Desembargadores e Ministros de Tribunais Superiores, conta com dois períodos de férias por ano, que o dobra as ausências por este motivo, se comparado com a PGFN.

A questão é tratada através da Lei 6.536/1973, atualizada em 2014. Vejam-se os dispositivos que tratam do tema:

Capítulo V

DAS VANTAGENS PECUNIÁRIAS

¹² Artigos 127 a 130-A da CF.

¹³ E-mail recebido do Serviço de Informações e Atendimento ao Cidadão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Em 25 mar. 2014.

Art. 64 - É assegurada aos membros do Ministério Público a percepção das seguintes vantagens pecuniárias:

I - gratificações especiais:

[...]

j) de acumulação ou de substituição;

Art. 75 - O membro do Ministério Público, quando exercer a acumulação plena de suas funções com as de outro cargo de carreira, perceberá, a título de gratificação, 1/3 (um terço) de seu subsídio; se, ao invés de acumular, apenas substituir titular de cargo, e este for mais graduado, a gratificação consistirá na diferença entre seu subsídio e o do substituído.

§ 1º - A gratificação de que trata este artigo será paga independentemente da circunstância de a Promotoria de Justiça atendida ter sido ou não criada ou oficialmente instalada, desde que em funcionamento Vara perante a qual deva atuar.

§ 2º - O membro do Ministério Público substituído somente fará jus à gratificação de substituição na hipótese de ser designado, por ato do Procurador-Geral, para atender, concomitantemente, mais de uma Procuradoria ou Promotoria de Justiça.

§ 3º - Em nenhum caso serão devidas mais de duas gratificações de acumulação ou mais de uma de substituição.

§ 4º - O membro do Ministério Público designado pelo Procurador-Geral de Justiça para atuar junto aos Cartórios Judiciais Integrados nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul perceberá 50% (cinquenta por cento) da gratificação prevista na primeira parte do caput deste artigo.

Art. 76 - O pedido de pagamento da gratificação de substituição será instruído com certidão judicial e relatório dos trabalhos realizados na Promotoria substituída.

De acordo com o Promotor de Justiça João Francisco Kcless Filho, responsável pela 1ª Promotoria Criminal de Lajeado, Membro da instituição há 12 anos:

A existência de um adicional de substituição ajuda na redistribuição do trabalho. É medida justa já que traz retribuição financeira para quem recebe atribuições extraordinárias.

É um fator de incentivo na Carreira de Promotor de Justiça, diante do incremento salarial obtido quando da substituição.

Note-se que pelo Portal da Transparência do MP-RS foi obtida informação de que do orçamento realizado no ano de 2013, os gastos com o pagamento das gratificações de

substituição chegaram ao percentual de 2% do total despendido pela instituição. Isso evidencia a ótima relação entre custos e benefícios da medida.¹⁴

3.3 Da Defensoria Pública (DPE-RS)

A Defensoria Pública nos Estados está também prevista no texto da Constituição Federal, no Capítulo das Funções Essenciais à Justiça.

Com a Emenda Constitucional 45/2004 passou a ter autonomia funcional e administrativa, nos moldes do que ocorria com Ministério Público e Poder Judiciário.

Ela também possui forma específica de organização das substituições, a qual está prevista na Lei Complementar estadual 11.795/2002 (Estatuto dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul), no capítulo das Vantagens Pecuniárias, conforme segue:

Art. 56 - É assegurada aos membros da Defensoria Pública a percepção das seguintes vantagens pecuniárias:

[...]

f) gratificações de acumulação e substituição;

Art. 62 - O Defensor Público que exercer, cumulativamente com o exercício pleno de suas funções, outro cargo da carreira da Defensoria Pública do Estado, perceberá a gratificação de acumulação, equivalente a 1/3 (um terço) do vencimento básico de seu cargo, na proporção do período exercido.

§ 1º - O Defensor Público que substituir titular em razão de férias e licenças previstas nesse Estatuto, perceberá a gratificação de substituição, equivalente a 1/3 (um terço) do vencimento básico do cargo que vier a ocupar, na proporção do período exercido.

§ 2º - As gratificações de acumulação ou de substituição só serão devidas em caso de designação por ato do Defensor Público-Geral do Estado, para período não inferior a 10 (dez) dias.

§ 3º - Não será admitida a concessão simultânea das gratificações previstas neste artigo, salvo uma de cumulação e uma de substituição.

¹⁴ E-mail recebido do Serviço de Informações e Atendimento ao Cidadão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Em 25 mar. 2014.

De acordo com o Defensor Público Marcelo Mosená, quê está na Instituição há seis anos e hoje lotado na Cidade de Osório-RS:

O pagamento pela substituição/acumulação de colega é importante como retribuição e incentivo ao acréscimo de trabalho decorrente do cargo substituído/acumulado. Hoje, com a quantidade de trabalho que um defensor público estadual tem, seria muito difícil encontrar colegas dispostos a desempenhar atribuições extras (exercidas, até mesmo, fora do horário de trabalho e nos finais de semana) sem a devida compensação financeira.

3.4 Da Polícia Civil (PC-RS)

A Polícia Civil vem referida no texto constitucional no Capítulo que trata da segurança pública. São dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, com formação superior em Direito.¹⁵

Nos casos de afastamentos dos delegados de polícia, há substituição por colegas de profissão, quando a ausência superar o período de 10 dias, com a percepção de adicional de substituição.

O valor estipulado é de um terço da remuneração para cada delegacia extra, sendo possível a cumulação de no máximo duas delegacias, além do distrito de titularidade do substituto. A previsão consta desde o ano de 1986, pela Lei 8.183/1986, alterada pela Lei 12.506/2006. Veja-se a legislação atualizada:

Art. 1º - Na Lei nº [8.183](#), de 16 de outubro de 1986, que institui a gratificação de substituição para os titulares de Delegacias de Polícia, o artigo 1º passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - O Delegado de Polícia que, cumulativamente com o exercício da função de titular de Delegacia, chefiar, como substituto, outra Delegacia de Polícia, por 30 (trinta) dias consecutivos, perceberá, a título de gratificação de substituição, importância igual a 1/3 (um terço) da parte básica do vencimento do seu cargo e, valor proporcional a este, no caso de substituição por período igual ou superior a 10 (dez) dias consecutivos.”

Art. 2º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2006.

¹⁵ Artigo 144, IV, §4º, da CF.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.
PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 25 de maio de 2006.

Com relação à sistemática apresentada, a Delegada de Polícia Márcia Bernini Colembergue, titular da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Lajeado e na Carreira há nove anos:

O pagamento de valor pela substituição de outro Delegado de Polícia é um fator de motivação dentro da Carreira, sem dúvidas. O recebimento de valores extraordinários é sempre positivo. Como na Polícia Civil, além dos afastamentos de Delegados titulares, há o problema das delegacias que sequer contam com Autoridade Policial de forma permanente, seria praticamente impossível organizar o trabalho sem o pagamento da gratificação.

Por outro lado, o Delegado substituto pode ser mais cobrado em termos de responsabilidade e retorno do seu trabalho, já que está recebendo para realizar o serviço.

Porém, deve haver cuidado e critério na distribuição das substituições para que estas não sejam concedidas apenas aos “amigos do rei”.

3.5 Da Procuradoria-Geral Do Estado (PGE-RS)

Esta seria a instituição “prima” da PGFN. Provavelmente seja a instituição mais importante a ser estudada no presente capítulo, por conta similaridade com a Procuradoria da Fazenda Nacional. A PEG-RS é quem faz a Advocacia de Estado em âmbito local, estando dentro de estrutura administrativa do Poder Executivo, assim como os Delegados de Polícia, tratados no item anterior.

Na Constituição Federal, estão, como o Ministério Público, dentro do Capítulo reservado às Funções Essenciais à Justiça.¹⁶

Nela, a organização das substituições também é feita através de uma gratificação especial, denominada Gratificação de Substituição, em termos semelhantes ao que ocorre com os Delegados de Polícia Civil.

¹⁶ Artigos 132 e 133 da CF.

A questão fundamenta-se na Lei Complementar nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002, sob regulamento do Decreto nº 41.533, de 12 de abril de 2002, conforme segue:

Art. 87 - O Procurador do Estado, quando exercer a acumulação de suas funções com as de outro cargo da carreira, ainda que parcialmente, perceberá, a título de gratificação de substituição, até o limite de um 1/3 (um terço) do vencimento de seu cargo por período mensal de substituição, proporcionalmente à extensão das atribuições assumidas, na forma de regulamento. ([Art. 87 - Regulamentado pelo decreto 41.533, de 12.04.2002](#)).

§ 1.º - O Procurador do Estado que fizer jus à gratificação prevista no caput a perceberá na proporção dos dias de efetiva substituição, se em período inferior a 30 (trinta) dias.

§ 2.º - Em nenhum caso poderá ocorrer percepção simultânea de mais de 2 (duas) gratificações de substituição por Procurador do Estado.

DECRETO Nº 41.533, DE 12 DE ABRIL DE 2002. Regulamenta o artigo 87 da LEI COMPLEMENTAR Nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado, e considerando a necessidade de regulamentar o artigo 87 da LEI COMPLEMENTAR Nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002,

DECRETA:

Art. 1º - O Procurador do Estado, quando exercer a acumulação de suas funções com as de outro cargo da carreira, perceberá, a título de gratificação de substituição, até 1/3 (um terço) do vencimento de seu cargo por período mensal de substituição, proporcionalmente à extensão das atribuições assumidas, da seguinte forma:

I - a substituição será efetivada nas hipóteses de cargos lotados e não providos e nos casos de afastamento legal, na relação de um substituído para, no mínimo, três substitutos, com gratificações de substituição correspondentes à extensão das atribuições substituídas, nunca excedendo ao valor correspondente a um inteiro do vencimento do cargo do Procurador do Estado substituto, conforme a Classe a que pertence na carreira;

II - não sendo possível a designação de, no mínimo, três substitutos para um substituído, devem ser designados dois substitutos, assumindo, cada um, a metade das atribuições do cargo substituído, percebendo cada um deles uma gratificação e meia.

III - não sendo possível a designação de dois substitutos para um substituído, deve ser designado apenas um substituto, cumprindo ao mesmo assumir a totalidade das atribuições do cargo substituído, percebendo 2 (duas) gratificações de substituição,

no valor corresponde a 1/3 (um terço) do vencimento do seu cargo cada uma;
Art. 2º - Em nenhum caso poderá ocorrer percepção simultânea de mais de 2 (duas) gratificações de substituição por Procurador do Estado.

Art. 3º - A gratificação de substituição de que trata este Decreto, quando decorrente de período inferior a 30 (trinta) dias, será percebida na proporção dos dias de efetiva substituição.

Art. 4º - A percepção da gratificação de substituição dependerá da escala de substituições a ser estabelecida pelo Procurador-Geral do Estado, na forma do inciso XXIII do artigo 12 da LEI COMPLEMENTAR Nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002.

Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de abril de 2002.

FIM DO DOCUMENTO.

Como se percebe da leitura do Decreto, na PGE-RS há a particularidade da divisão do trabalho e do valor do adicional por pelo menos três Procuradores, exceto se não houver possibilidade disso ocorrer.

Além disso, não há possibilidade de recusar a substituição, sendo ela obrigatória aos Membros que estiverem em atividade na unidade desfalcada.

De acordo com o Procurador do Estado Guilherme Ballstaedt Kunert, há três anos na instituição, lotado na Procuradoria do Interior da Cidade de Pelotas:

O simples afastamento de um colega já é suficiente pra dar uma leve desorganizada na casa. Eu vejo o pagamento da gratificação como a justa contraprestação pelo serviço extra que o substituto é obrigado a fazer (sim, pois nós não temos opção de não substituir). E digo mais, considerando o baixo valor da substituição (1/3 do subsídio dividido entre todos substitutos), se existisse a opção de não substituir, muitos colegas a escolheriam. Mas problemática mesmo é a situação dos colegas da classe superior, que já recebem o teto estadual. Esses são obrigados a substituir e têm toda a gratificação estornada no fim do mês, por ultrapassar o teto.

Note-se que a questão levantada é importante. Pelo teto do funcionalismo público exposto na Constituição Federal, os profissionais que estão no topo funcional apenas receberiam trabalho a mais, sem qualquer contraprestação.

4. DA IMPLEMENTAÇÃO DE PAGAMENTO POR SUBSTITUIÇÃO NO ÂMBITO DA PGFN

Diante do que foi exposto e estudado até aqui, cumpre pensar na viabilidade jurídica e material (prática) para implementação do pagamento no âmbito da PGFN.

Como se sabe, a Procuradoria é vinculada juridicamente à Advocacia-Geral da União e administrativamente ao Ministério da Fazenda.¹⁷

Cabe analisar, portanto, em qual estrutura integrar uma legislação que permita o pagamento do adicional.

4.1 Implementação do Pagamento no Âmbito do Ministério da Fazenda

Inicialmente, parece mais complicada a questão dentro do Ministério da Fazenda. Em termos salariais e de atribuições, as funções com maior responsabilidade são a de Auditor Fiscal e Procurador da Fazenda Nacional.

Os Auditores Fiscais possuem regramento, em termos estruturais, na Lei 10.593/2002, que também trata das Carreiras da Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho. Porém, o artigo 20 da mencionada legislação conduz o regime jurídico das Carreiras ali mencionadas ao Estatuto dos Servidores Públicos Federais.¹⁸

Ou seja: estão posicionados dentro do geral do serviço público federal e possuem regramento comum com as demais Carreiras de fiscalização.

Sabe-se que as entidades representativas das Carreiras de Auditor Fiscal Tributário desejam a edição de uma Lei Orgânica do Fisco, na qual constaria o regramento das Carreiras da Administração Tributária.¹⁹ Nesta intenção, não está inserida a Procuradoria-Geral da

¹⁷ Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/institucional/historico-1>>. Acesso em 19 mar. 2014.

¹⁸ Lei 10.593/2002. Art. 20. O regime jurídico das Carreiras a que se refere esta Lei é exclusivamente o da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#).

¹⁹ Disponível em <<http://www.sindifisco.org.br/leiorganica.html>>. Acesso em 05 de março de 2014.

Fazenda Nacional. Porém, pela temática da legislação, não seria despicienda a inclusão da PGFN nesta Lei Orgânica, com a extensão do pagamento de retribuição por substituição também aos Auditores Fiscais da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Por outro lado, como a aprovação desde Projeto de Lei Orgânica do Fisco não parece algo muito próximo, este caminho pode ser o mais árduo. Teria que ser criada toda uma legislação, com modificações sensíveis dentro do serviço público federal. Há também enorme divergência dentro da SRFB, principalmente, entre os Auditores Fiscais e Analistas Tributários.

4.2 Implementação do Pagamento do Âmbito da AGU

Como já referido, a PGFN é uma das Carreiras que compõem a Advocacia-Geral da União (AGU). Tem seu regramento na Lei 8.112/1990 e Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da AGU).

Já neste primeiro momento, é perceptível que o caminho a trilhar é menos longo. Já há uma legislação específica para a AGU. Caberia à PGFN buscar a inclusão de dispositivos legais na própria LC 73/90 para gerar o direito ao recebimento de valores em decorrência da substituição.

No caso, como a legislação trata da Procuradoria-Geral da União e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, afigura-se difícil, do ponto de vista institucional e político, que somente uma delas tenha a regulação da questão das substituições.

4.3 Da Natureza Jurídica do Pagamento da Substituição e Alteração Legislativa

Como foi visto no capítulo anterior, não há vícios de legalidade ou constitucionalidade no pagamento de substituições no âmbito das Carreiras Jurídicas do Rio Grande do Sul.

As legislações que amparam o pagamento de gratificações ou substituições são anteriores e posteriores à Constituição Federal de 1988 (CF-88). Também há casos de

legislações que foram recepcionadas pela CF-88 e posteriormente sofreram alterações, que são consideradas constitucionais.

Note-se que os Membros de todas as cinco Carreiras abordadas – Magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegado de Polícia e Procuradoria-Geral do Estado – recebem na forma de subsídio, não havendo nenhuma incompatibilidade. Aliás, na própria PGFN há percepção por exercício de cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS), jetóns, diárias, auxílio-alimentação e outros.

Além disso, recentemente, no próprio âmbito do Poder Executivo Federal, foi publicada a Lei 12.885/2013, que criou a Indenização de fronteira para diversas carreiras federais, sendo que várias delas são pagas através de subsídio, como Auditores Fiscais da Receita Federal e do Trabalho.²⁰

Se há alguma irregularidade, ela está dentro das próprias instituições que elevam a carga de trabalho dos seus servidores, sem nenhuma contraprestação, seja financeira ou não. Há cargos por preencher, afastamentos e ausências, sendo que quem sofre para dar conta do trabalho extra é o Membro, que não ganha nada em troca no âmbito da Advocacia-Pública Federal.

No caso, a percepção de valor por conta do recebimento de atribuições adicionais é meramente temporária e ocasional. Não é algo que se incorpora ao subsídio. Nada têm dos antigos e combatidos penduricalhos. Somente será recebido quando houver aumento do trabalho em decorrência da substituição.

A questão é singela: mais trabalho, mais salário. Isso tem de servir para o âmbito público e para o privado.

No caso, havendo trabalho que ultrapassa as atribuições naturais do profissional, ele deve ser indenizado por isso. Note-se que a indenização jamais poderá ser incorporada.

Aqui está o ponto nevrálgico: deve ser criada uma indenização de substituição.

²⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12855.htm> Acesso em 09 abr. 2014.

No Estatuto dos Servidores Públicos Federais, há três tipos de indenização, a saber:

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

- I - ajuda de custo;
- II - diárias;
- III - transporte.
- IV - auxílio-moradia.

Uma opção seria a criação do artigo 26-A, dentro da Seção que trata dos direitos dos membros da AGU, na LC 73/90, para inserção do pagamento das substituições no âmbito da Advocacia-Pública Federal.

A outra, seria a edição de legislação específica como no caso do já citado Adicional de Fronteira, cuja lei foi publicada em setembro de 2013. Neste caso, basta a criação de uma Lei Ordinária com a especificação de quem deverá receber a indenização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como primeiro passo demonstrar brevemente a história e o que faz a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Em seguida, foi abordada a conjuntura atual da instituição, relacionando-a com a problemática analisada e as conseqüências que ela causa em termos organizacionais e sociais.

Diante da alta demanda laboral a que são expostos os Membros da Instituição, a gestão do trabalho e de pessoas é muito prejudicada pela inexistência de uma sistemática de substituições de Procuradores e redistribuição de serviço. As pessoas se ausentam e se afastam pelos mais diversos motivos, mas a tramitação de processos judiciais e administrativos não para. Aí temos a grande particularidade das carreiras jurídicas: há prazos a serem cumpridos independentemente de quem está trabalhando.

Sabe-se, no entanto, que há uma forma de neutralizar o problema e isso ocorre há alguns anos nas Carreiras Jurídicas do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, verificou-se junto a estas Instituições a base legal, forma de organização e impressões dos respectivos membros acerca da forma como são feitas as substituições em seus âmbitos. Analisou-se a situação das carreiras de Juiz estadual, Promotor de Justiça, Defensor Público, Procurador do Estado e Delegado de Polícia Civil.

A solução apresentada é o pagamento de contraprestação financeira ao profissional que assume atribuições extraordinárias. Os estudos apontaram para a percepção de adicional ou gratificação especial de substituição ou acumulação, previstas nas respectivas Leis Orgânicas (para quem as possui) ou legislação específica.

Foi feita pesquisa com Procuradores da Fazenda Nacional e mais de 96% dos entrevistados disseram que gostariam que houvesse alguma forma de retribuição pelo trabalho excepcionalmente recebido, apontando o recebimento de valores na ordem de um terço do subsídio mensal como alternativa adequada. 96% dos participantes entendem que isso ajudaria o gestor a adequar a carga de trabalho e elevaria os níveis de satisfação na PGFN.

No caso da PGFN, indica-se a criação de uma Indenização de Substituição, através de edição de legislação específica, como no caso da recente lei que criou a indenização de fronteira, no âmbito de algumas carreiras do poder público federal. Com isso, os Procuradores poderiam optar por participar dos rodízios das substituições, com incremento financeiro. O gestor, por seu turno, terá em mãos uma opção legal e fundamentada para resolução do problema de sobrecarga de trabalho em determinado período, seja em decorrência de maior demanda de trabalho para certo período ou por conta de afastamentos legais de Membros da instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Base jurídica da estrutura organizacional e competências da PGFN**. Disponível em <<http://www.pgfn.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico-1/historico>>. Acesso em 07 jan. 2014.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Planejamento Estratégico**. Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/institucional/missao-e-visao-de-futuro-1>>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números – 2014**. Disponível em <<http://www.pgfn.gov.br/noticias-1/pgfn-em-numeros>>. Acesso em 28 fev. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

COLEMBERGUE, Márcia Bernini. **Substituição PC**. [Mensagem Pessoal]. Mensagem Eletrônica Recebida por <rcolembergue@yahoo.com.br> 05 mar. 2014.

FILHO, João Francisco Ckless. **Substituição MP. Resposta**. [Mensagem Pessoal]. Mensagem Eletrônica Recebida por <rcolembergue@yahoo.com.br> 06 mar. 2014.

GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano – coordenadores. **Nos Limites da História: a construção da Advocacia-Geral da União: livro comemorativo aos 15 anos**. Brasília: UNIP: UNAFE 2009.

IUNG, Traudeli. **Pesquisa. Trabalho Acadêmico**. [Mensagem Pessoal]. Mensagem Eletrônica Recebida por <rcolembergue@yahoo.com.br> 23 mar. 2014.

KUNERT, Guilherme Guilherme Ballstaedt. **Substituição na PEG-RS**. [Mensagem Pessoal]. Mensagem Eletrônica Recebida por <rcolembergue@yahoo.com.br> 25 fev. 2014.

MOSENA, Marcelo. **Pesquisa. Substituições DPE. Rafael**. [Mensagem Pessoal]. Mensagem Eletrônica Recebida por <rcolembergue@yahoo.com.br> 09 abr. 2014.

NASCIMENTO, Márcia Soledade do. **Trabalho Acadêmico. Números PGE-RS. Rafael**. [Mensagem Pessoal]. Mensagem Eletrônica Recebida por <rcolembergue@yahoo.com.br> 18 fev. 2014.

SINDIFISCO NACIONAL. **O Assédio Moral.** Disponível em:
<https://www.sindifisconacional.org.br/mod_download.php?id...>. Acesso em 08 mar. 2014.