

COMISSÃO MISTA DESTINADA À APRECIAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 849, DE 2018.

MEDIDA PROVISÓRIA N° 849, DE 2018

Posterga e cancela aumentos remuneratórios de pessoal civil da administração pública federal para exercícios subsequentes.

CD/18425.55798-43

EMENDA SUPRESSIVA E ADITIVA N°

I – Suprime-se o art. 4º, e por consequência o Anexo VI, da Medida Provisória nº 849, de 2018.

II – Inclua-se, após o art. 32, os seguintes artigos, renumerando-se os demais, bem como nova redação para o Anexo VI:

“Art. 33. Os art. 6º e 16 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º Fica instituído o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

§ 1º O Programa de que trata o caput deste artigo será gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, composto de representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo federal.

CD/18425.55798-43



.....
§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil.” (NR)

“Art. 16. Fica instituído o Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, com objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho.

§ 1º O Programa de que trata o caput deste artigo será gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, composto de representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a serem definidos em ato do Poder Executivo federal.

.....
§ 3º Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho estabelecerá a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria de Inspeção do Trabalho e da rede descentralizada de atendimento no exercício da Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.” (NR)

.....
‘Art. 24. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária, exceto a gratificação natalina, e será considerado na base de cálculo da contribuição previdenciária’.

.....” (NR)

“Art. 34. A partir da data da vigência desta Lei, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho de que trata o art. 9º da Lei nº 10.593, de 2002, passam a ser remunerados, exclusivamente, por

subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o *caput* deste artigo são os fixados nos Anexo I desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.

“Art. 35. Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos da Carreira Tributária e Aduaneira de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho de que trata o art. 9º da Lei nº 10.593, de 2002, a partir da data da vigência desta Lei, as seguintes espécies remuneratórias:

I - Vencimento Básico; e

II – Bônus de Eficiência e Produtividade, de que trata o art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017.

“Art. 36. Além das parcelas e vantagens de que trata o art. 40 desta Lei, não são devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 38 desta Lei, a partir da data da vigência desta Lei, as seguintes espécies remuneratórias:

I - vantagens pessoais e Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas - VPNI, de qualquer origem e natureza;

II - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza;

III - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento ou de cargo de provimento em comissão;

IV - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos;

V - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço;



CD/18425.55798-43

VI - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 192 e 193 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

VII - abonos;

VIII - valores pagos a título de representação;

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

X - adicional noturno;

XI - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e

XII - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 40.

“Art. 37. Os servidores integrantes das Carreiras de que trata o art. 38 desta Lei não poderão perceber cumulativamente com o subsídio quaisquer valores ou vantagens incorporadas à remuneração por decisão administrativa, judicial ou extensão administrativa de decisão judicial, de natureza geral ou individual, ainda que decorrentes de sentença judicial transitada em julgado.

“Art. 38. O subsídio dos integrantes das Carreiras de que trata o art. 39 desta Lei não exclui o direito à percepção, nos termos da legislação e regulamentação específica, de:

I - gratificação natalina;

II - adicional de férias;

III - abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

IV - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; e

V - parcelas indenizatórias previstas em lei.

 CD/18425.55798-43

“Art. 39. A aplicação das disposições desta Lei aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas não poderá implicar redução de remuneração, de proventos e de pensões.

§ 1º Na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das Carreiras ou das remunerações previstas nesta Lei, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes do Anexo VI desta Lei.

§ 2º A parcela complementar de subsídio referida no § 1º deste artigo estará sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

“Art. 40. Aplica-se às aposentadorias concedidas aos servidores integrantes das Carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho de que trata o art. 39 desta Lei e às pensões, ressalvadas as aposentadorias e pensões reguladas pelos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, no que couber, o disposto nesta Lei em relação aos servidores que se encontram em atividade.

“Art. 41. Ficam revogados os art. 7º a 15 e 17 a 25, o “caput” e os §§ 1º e 2º do art. 27 e o art. 28 da Lei nº 13.464, de 2017.”
(NR)

.....

ANEXO VI

VALOR DO SUBSÍDIO

CARREIRAS TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DE AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO



CD/18425.55798-43

 CD/18425.55798-43

a) Carreira Tributária e Aduaneira: cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil:

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VALOR DO SUBSÍDIO	
			EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR:	
			Da data da entrada em vigor desta Lei	De 1º JAN 2019
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil	ESPECIAL	III	29.270,37	30.587,53
		II	28.544,48	29.828,98
		I	28.095,33	29.359,62
	PRIMEIRA	III	26.711,36	27.913,37
		II	26.249,24	27.430,45
		I	25.351,97	26.492,81
	SEGUNDA	III	24.497,76	25.600,16
		II	24.079,03	25.192,59
		I	23.266,03	24.313,00

b) Carreira Tributária e Aduaneira: cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil:

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VALOR DO SUBSÍDIO	
			EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR:	
			Da data da entrada em vigor desta Lei	De 1º JAN 2019
Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil	ESPECIAL	III	17.460,67	18.246,40
		II	16.905,06	17.665,79
		I	16.610,56	17.359,04
	PRIMEIRA	III	15.766,59	16.476,09
		II	15.232,70	15.918,18
		I	14.225,74	14.865,90
	SEGUNDA	III	13.751,11	14.369,91
		II	13.518,46	14.126,79
		I	13.066,74	13.654,74

c) Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho: cargos de Auditor-Fiscal do Trabalho

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VALOR DO SUBSÍDIO	
			EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR:	
			Da entrada em vigor desta Lei	De 1º JAN 2019
Auditor-Fiscal do Trabalho	ESPECIAL	III	29.270,37	30.587,53
		II	28.544,48	29.828,98
		I	28.095,33	29.359,62
	PRIMEIRA	III	26.711,36	27.913,37
		II	26.249,24	27.430,45
		I	25.351,97	26.492,81
	SEGUNDA	III	24.497,76	25.600,16
		II	24.079,03	25.192,59
		I	23.266,03	24.313,00

(NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda objetiva superar problemas decorrentes da aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, relativamente à remuneração da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e da Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

A Lei nº 13.464, resultante da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016. Essa Lei, nos seus artigos 6º a 28, promoveu ampla reestruturação das Carreiras mencionadas, e extinguiu, para os seus integrantes, a sistemática de remuneração baseada em subsídio em parcela única, instituída pela Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

A nova composição remuneratória institui, ao lado do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, ambos vinculados aos resultados da atuação das respectivas carreiras no âmbito de suas atribuições de fiscalização e arrecadação.

Durante a apreciação da Medida Provisória nº 765, de 2016, a Câmara dos Deputados rejeitou os §§ 4º e 6º do art. 6º, e os §4º e 6º do art. 16, ambos relativos vinculação de fontes de custeio e base de cálculo do valor



CD/18425.55798-43

global dos Bônus de Eficiência e Produtividade, e que definiam, em cada caso, as fontes de recursos que seriam consideradas para a fixação do montante a ser distribuído entre os servidores ativos, aposentados e pensionistas.

A Câmara dos Deputados manteve, no entanto, a criação do Programa, o Bônus e seus objetivos, e a forma de definição do seu valor global a partir de índice de eficiência institucional, o qual seria medido por meio de indicadores de desempenho e metas, que poderiam estar relacionados a diferentes fatores, não estando estritamente vinculados ao aumento da arrecadação de multas ou ao resultado de alienação de mercadorias apreendidas. Caberia ao Comitê Gestor, em cada caso, definir esse índice, a partir da mensuração da produtividade global de cada órgão contemplado.

Trata-se, portanto, de uma lacuna legal cujos efeitos não são apenas em relação a inativos e pensionistas, mas que afeta o conjunto dos beneficiários, pois está ausente um elemento essencial para a fixação do próprio valor global do Bônus, e que precede a definição do quantum devido a cada um, mensalmente. As fontes inicialmente previstas, que são resultantes do exercício das competências fiscalizatórias da Receita Federal e do Ministério do Trabalho, não mais estão vinculadas ao pagamento do Bônus.

Além desse aspecto, em 30 de agosto de 2017, o Ministro Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, deferiu medida cautelar em que determinou ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Trabalho que se abstivessem de pagar a aposentados e pensionistas o Bônus de Eficiência e Produtividade de que trata a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, “até que sobrevenha deliberação desse Tribunal a respeito”, em vista da previsão, contida nos art. 14 e 24 da Lei nº 13.464, de 2017, de que o Bônus, embora estendido expressamente aos aposentados e pensionistas pelos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 não integraria a base de cálculo da contribuição previdenciária.

O problema foi apontado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) do TCU, que formulou representação apontando a constitucionalidade da inclusão nos proventos de aposentadoria e pensão “de parcela associada a vantagem de natureza *pro labore faciendo* expressamente excluída da base de cálculo da contribuição previdenciária dos beneficiários”. A Sefip/TCU considerou, em sua análise técnica, que a exclusão do Bônus de Eficiência e Produtividade, devido à carreira Tributária e Aduaneira e à Carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho da base de cálculo da contribuição previdenciária, em relação aos servidores em atividade, “colide com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos insculpidos no caput do art. 40 da CF”, por permitir que haja a inclusão nos proventos de parcela sobre a qual não incide a contribuição.

Ao acatar o posicionamento da área técnica, o Relator assim examinou a questão:

*“12. De fato, o pagamento a inativos e pensionistas – inclusive aqueles sem paridade – de vantagem de natureza *pro labore faciendo* expressamente excluída da base de cálculo da contribuição previdenciária parece afrontar, em juízo de cognição sumária, os preceitos insertos no art. 40, §§ 1º e 3º,*



CD/18425.55798-43

da Constituição Federal. A jurisprudência do TCU a respeito é bem ilustrada pelo Acórdão 1.286/2008-Plenário, vazado nos seguintes termos:

9.2.1. no regime contributivo previdenciário constitucional é vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída parcela da remuneração sobre a qual não incidiu desconto previdenciário”

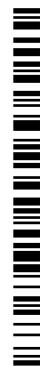
13. Aliás, sob outra perspectiva, parecem igualmente malferidos os §§ 4º e 18 do mesmo art. 40, haja vista o estabelecimento, em favor de um grupo restrito de segurados, de critério diferenciado para fixação do valor do benefício previdenciário e, mais, de dispensa da contribuição exigível sobre a parcela do bônus levada aos proventos. Transcrevo os mencionados dispositivos constitucionais: [...]

14. Essa aparente liberalidade, devo anotar, não deixa de causar certa perplexidade num momento em que o Governo Federal e o Congresso Nacional se veem empenhados em equacionar o crescente déficit fiscal verificado nas contas públicas, potencializado, diga-se de passagem, precisamente pela virtual insolvência do regime previdenciário do funcionalismo.”

Em 13 de setembro de 2017, o Plenário do Tribunal apreciou o Recurso de Agravo, apresentado pela Advocacia-Geral da União nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, e acatou proposta do Relator de revogação da cautelar concedida. Contudo, o TCU expressou o entendimento de que tais dispositivos, ao excluírem o Bônus da base de cálculo da contribuição previdenciária, ofendem os §§ 3º, 4º e 18 do art. 40 da CF, rompendo a relação necessária entre o provento ou parcela de aposentadoria e a incidência da contribuição previdenciária.

O Plenário da Corte acolheu, então, a tese de que o Poder Executivo deverá adotar providências legais para afastar essa desvinculação, sob pena de que o Tribunal venha a negar a homologação de futuras aposentadorias de Auditores Fiscais da RFB e do Trabalho, e de Analistas Tributários, ou até mesmo rever, caso a caso, o valor dos proventos pagos aos que já se acham em gozo do benefício, aplicando-se, nesses casos, a competência de declaração de inconstitucionalidade, nos termos da Súmula 347 do STF, da inclusão nos proventos de aposentadoria ou pensão da parcela do Bônus, nos termos dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Lei 13.464/2017.

Em seu julgado, o TCU destacou a necessidade de observância dos princípios constitucionais do equilíbrio financeiro e atuarial e do regime solidário e contributivo da previdência social, razão pela qual deverá ser afastadas a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464, de 2017 nos casos concretos submetidos à sua apreciação.



CD/18425.55798-43

Dessa forma, a opção pela extinção do subsídio em parcela única, instituído desde 2008, e a volta do regime de vencimento básico acrescido do Bônus de Eficiência e Produtividade, trouxe enorme insegurança jurídica e dificuldades para a sua aplicação, visto que o Poder Legislativo rejeitou a base de cálculo estabelecida para o Bônus, promovendo a desvinculação entre a fonte de custeio prevista e o valor da parcela a ser apurada e distribuída, em cada período, aos seus beneficiários.

A negociação entre as entidades e o governo que levou à assinatura de Termo de Acordo nessa matéria foi pautada pelo interesse da Administração Tributária em restabelecer sistemática baseada em desempenho, que vigorou até o ano de 2008, sob diferentes formatos.

A solução adotada, embora tenha sido fruto de acordo firmado com as entidades de classe, não se mostrou suficiente e capaz, todavia, de responder às razões que lhe deram origem, e se mostram inadequadas à natureza das carreiras e suas atribuições, em face de vinculação entre a atividade sancionatória e a fonte de custeio para o Bônus, o que levou a sua rejeição pelo Legislativo. O abandono da sistemática remuneratória vinculada ao desempenho se deu, em 2008, exatamente por se revelar inadequada ao contexto da atuação dos Auditores-Fiscais e Analistas Tributários. A ação fiscal da Administração Tributária tem que ser, obviamente, orientada para resultados, mas os seus objetivos finais são o aumento da arrecadação, a eficiência e justiça tributária, e não o puro e simples exercício do poder de polícia, de modo que a remuneração seja associada ao caráter “punitivo” da ação fiscal, ou seja, quanto mais multas aplicadas, maior a remuneração dos seus agentes.

A extensão da vantagem aos inativos e pensionistas, em valores decrescentes de 100% a 35% do valor devido aos ativos, rompendo o direito à paridade de tratamento antes assegurada pelo regime de subsídio, assim como a forma de incorporação do Bônus aos proventos, no caso dos servidores ativos, sem a devida incidência tributária, gerou situação de grande dificuldade e apreensão, que demanda o seu reexame. Note-se que a negociação havida entre as entidades representativas e o Governo, em 2016, em momento algum tratou da não incidência da contribuição previdenciária sobre a parcela.

Dessa forma, a solução para os problemas identificados recomenda o retorno ao sistema remuneratório que vigorou até 29 dezembro de 2016, quando entrou em vigor a Medida Provisória nº 765. Dessa forma, restabelecendo-se essa sistemática, de forma semelhante à que foi adotada para a Polícia Federal, com a elevação do valor da tabela de subsídios, em 2015, permitir-se-á, primeiramente, que haja total transparência quanto ao valor remuneratório devido às Carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho; em segundo lugar, que o exercício dos cargos se dê sob a égide da imparcialidade, do profissionalismo e da eficiência que sempre foram características da Administração Tributária e seus servidores fiscais; em terceiro lugar, que a sua atuação permaneça sob o escrutínio superior dos respectivos órgãos, com a manutenção dos respectivos Programas de



CD/18425.55798-43

Produtividade, todavia, sem a vinculação da remuneração a uma parcela variável, de questionável validade jurídica.

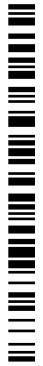
É importante destacar que, embora a remuneração das carreiras em questão tenha tido, desde a vigência da Constituição de 1988 até 2008, parcelas vinculadas ao desempenho da arrecadação como um fator constante, não se trata de elemento essencial para que a Administração Tributária opere de forma eficiente e competente. Com efeito, a eficiência e efetividade da Administração Tributária – e seus impactos sobre a economia – envolvem, entre outros indicadores relevantes, além do volume de arrecadação e do grau de cumprimento das obrigações pelos contribuintes, resultantes da fiscalização, a qualidade do atendimento aos contribuintes, a redução de erros de processamento, a facilidade com que obrigações tributárias podem ser cumpridas, o cumprimento voluntário de obrigações, e a melhoria da confiança do contribuinte no sistema.

Nesse sentido, a presente Emenda propõe a alteração dos art. 6º e 16 da Lei nº 13.464, de 2017, para excluir a previsão do Bônus de Eficiência e Produtividade, mantendo a criação dos respectivos programas, como instrumento de planejamento da atuação dos respectivos órgãos e aperfeiçoamento de sua gestão, e com o fim de promover o incremento da arrecadação tributária, no estrito cumprimento legal. Propõe-se, ainda, a revogação dos art. 7º a 15, 17 a 25, o “caput” e os §§ 1º e 2º do art. 27 e 28 da Lei nº 13.464, de 2017, que tratam do Bônus, em cada Carreira.

Em decorrência, propõe-se, de forma a vigorar a partir da data da publicação da Lei, o restabelecimento da sistemática remuneratória baseada em subsídio em parcela única, nos mesmos moldes estabelecidos, originalmente, pela Lei nº 11.890, de 2008. A tabela de subsídios proposta, porém, incorporaria o valor do Bônus de Eficiência e Produtividade estabelecido para vigorar até a regulamentação da matéria (R\$ 3.000,00 para os Auditores-Fiscais, e R\$ 1.800,00 para os Analistas Tributários), somado aos valores de vencimento básico atualmente vigentes. A partir de sua vigência, que se pressupõe ocorreria no ano de 2018, e em janeiro de 2019, esses valores seriam atualizados na mesma proporção já estabelecida para o vencimento básico na Lei nº 13.464, de 2017. Tal solução asseguraria aos aposentados e pensionistas que fazem jus à paridade de reajuste nos termos das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e 47, de 2005, ressalvadas as aposentadorias e pensões reguladas pelos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, cuja regra de reajuste dos proventos observa o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição.

Não por último, cumpre afirmar que a presente emenda guarda pertinência temática com a Medida Provisória, na medida em que trata, precisamente, da sua tabela de subsídios, objeto que é do art. 4º da Medida Provisória, propondo a sua substituição pela que consta do Anexo VI proposto pela Emenda, com vigência a contar da aprovação da Lei e sua sanção, e das disposições decorrentes da adoção desses novos valores, em substituição à estrutura remuneratória atualmente prevista.

Trata de solução não somente urgente, como oportuna, para superar problema trazido pela falha na formulação da solução adotada pela Lei



CD/18425.55798-43

13.464, de 2017, que, no afã de premiar a eficiência dos Auditores Fiscais, acabou por tornar-se um verdadeiro *imbróglio* jurídico e administrativo, cuja correção demanda as medidas ora propostas.

Sala da Comissão, em 05 de setembro de 2018.

ARNALDO FARIA DE SÁ
Deputado Federal - São Paulo

